

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN ENRIQUE IBARRA PEDROZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, diputado Enrique Ibarra Pedroza, en uso de las facultades que concedidas en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en el numeral 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, propone ante la Cámara de Diputados, en su carácter de integrante del poder constituyente permanente, la siguiente iniciativa de ley que reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para lo cual realiza la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El Congreso de la Unión es pieza fundamental de la arquitectura política mexicana. Su integración a partir de la representación popular y territorial del país, constituye una expectativa formal del arribo de todas las voces de la pluralidad nacional, a las más altas tribunas legislativas.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "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; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Luego, la intermediación de los órganos legislativos –mandatarios y representantes de la voluntad popular– adquiere rango constitucional y con ello la responsabilidad de funcionar o desempeñarse en razón a los intereses de sus representados.

En este sentido la responsabilidad que dimana de la representación popular de los legisladores crea un vínculo formal, personal y directo de cada representante con los sectores populares que representa, a los cuales debe su investidura, lealtad y acatamiento.

Este vínculo de naturaleza constitucional, tiene una proyección fundamentalmente política y debe reflejarse no tan solo en una relación formal, sino que conlleva –para el éxito de sus propósitos– un elemento material que se surte de la calidad que, en los hechos, adquiera dicha representación.

De la calidad de la representación popular depende la fortaleza o debilidad de las instituciones parlamentarias. Es el caso, que la fractura de la relación entre el legislador y sus representados –cuando dicho vínculo solo se quedó en la formalidad, pero no funciona como vaso comunicante de la realidad popular en las asambleas legislativas–, es un fenómeno que frustra la representación, la fracasa y con ello al arquetipo constitucional. Una vez que el diputado o senador no responden a los intereses populares, sino que voltean

la mirada a diversas fuentes de poder, se está en presencia de lo que se ha denominado "hipótesis de la responsabilidad invertida". Este escenario adquiere actualidad cuando el representante en vez de asumir una responsabilidad con los votantes de abajo pone a disposición de los de arriba sus servicios políticos.

Esta disfunción, que corrompe el principio democrático más elemental, suele tener origen en la circunstancia de que el diputado o senador reconozca en diversa corporación o liderazgo, la fuente y justificación de su elección. Tanto puede tratarse de un partido político como de poderes fácticos (iglesias, medios de comunicación, sindicatos corporativos y otros grupos oligárquicos) que, como fuentes reales de poder, reclaman sumisión a quienes han sentado en las curules. Una vez que el representante se sabe impuesto -no por el pueblo- sino por el grupo que representa, asume una docilidad congruente con sus intereses y da la espalda a su responsabilidad adquirida formalmente con la voluntad popular.

Así, vemos a la gran mayoría de los congresistas, que antes de votar a favor de los intereses populares, piden aprobación o línea de su jefe de bancada, o reciben instrucciones vía celular desde oficinas corporativas, sacristías o desde quien sabe donde. El asunto es que se reproduce la hipótesis de la responsabilidad invertida y con ello se recrudece la debilidad institucional de los órganos legislativos, una de cuyas expresiones es el desprestigio y desconfianza que generan ante la sociedad.

Si a la hipótesis de la responsabilidad invertida que sufre el parlamentarismo mexicano, sumamos una larga tradición de comparsa entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, en donde el primero ha claudicado sistemáticamente a su obligación de vigilar el desempeño del segundo, al grado de que en largas épocas esta figura del Legislativo cómplice del presidente en turno ha marcado un desequilibrio entre poderes, pervirtiendo la colaboración entre ellos en servilismo institucional, entonces, se advierte con mayor claridad la necesidad de sanear los cuerpos legislativos del país, fortaleciendo sus vínculos políticos, y compromiso, con la gente que los elige. Este escenario, que no es un ejercicio académico sino una descripción puntual de lo que pasa actualmente, pone en el núcleo de las decisiones políticas del país en una alineación de actores estructurada firmemente, donde los poderes fácticos sostienen y conducen el poder público para su beneficio.

Mientras los legisladores carezcan de autonomía y no se reconozcan investidos por la voluntad popular, mientras se trate de una burocracia con la conciencia alquilada, los salones parlamentarios seguirán validando acuerdos que solo benefician a la minoría en detrimento del interés general.

Este es uno de los motivos que justifica el tema de la reelección legislativa. La estrategia política que puede dislocar la responsabilidad invertida de los legisladores y reencausarla a favor de la voluntad general es, precisamente, sembrar en su ánimo la expectativa de la reelección.

Para poder realizar una correcta lectura del principio de no reelección, es preciso atender sus antecedentes históricos y políticos jurídicos, cuando menos los que tienen un impacto

directo con las leyes actuales. Así es como en las postrimerías de la época colonial, la Constitución de Cádiz de 1812, en el artículo 110, establecía que **"los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación"**.

La Constitución de Apatzingan, redactada por Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante, Ignacio López Rayón y el propio José María Morelos, impulsada y promulgada por el supremo gobierno, el 22 de octubre de 1814, expresaba en el artículo 57, **"tampoco serán reelegidos los diputados, si no es que media el tiempo de una diputación"**.

Es de destacarse que después de las Constituciones de Cádiz y de la de Apatzingán, cuando se discutió nuestra primera norma fundamental, la de 1824, hubo propuestas para prohibir la reelección legislativa. Sin embargo, el 28 de julio de ese año se aprobó el dictamen de la comisión de Constitución el que expresaba

"La comisión examino con la debida circunspección y mas maduro detenimiento la importante cuestión de la reelegibilidad de los diputados y senadores y, habiendo encontrado gravísimos inconvenientes en que se prohibiese la reelección, se abstuvo de referir esta en el número de las restricciones que aparecen en el proyecto. Su silencio en esta parte acredita su modo de pensar; pero ya que se le obliga a manifestar su opinión en este punto, tiene el honor de presentar a la deliberación del Congreso la siguiente proposición: que no se admitan mas restricciones para la elegibilidad de diputados y senadores, que las que constan en los artículos constitucionales expedidos para la elección de los diputados de que a de componerse el futuro Congreso."

Así, la Constitución de 1824 permitió la reelección indefinida de los legisladores, al igual que las que la sucedieron, la centralista de 1836, las bases orgánicas de 1843, las actas de reforma de 1847, la liberal de 1857, y la de Querétaro de 1917.

En el dilatado periodo de 1824 a 1933, 109 años, el tema de controversia y hasta de confrontación no sólo política, sino con tintes violentos fue siempre el de la reelección del presidente de la República, la de los gobernadores y hasta la de los presidentes municipales, nunca el de los diputados y senadores.

Muestra de lo anterior fue el Plan de Palo Blanco de 1876, encabezado por Porfirio Díaz en contra de la reelección presidencial, y desde luego el planteamiento que hace Madero a la nación en el Plan de San Luis, para terminar con las reelecciones de Porfirio Díaz, en noviembre de 1910, en cuyo artículo 4o. se estableció

"Además de la Constitución y ley vigentes, se declara Ley Suprema de la República el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas."

Este apartado resulta por demás ilustrativo. Madero cuando habla de la no reelección se refiere con meridiana claridad, a los cargos de presidente y vicepresidente de la República,

gobernadores de los estados y presidentes municipales, nunca hace mención de los congresistas.

Tan ausente estuvo el tema de la permisividad de reelección de los legisladores en el Constituyente del 17, que no hubo al respecto ningún debate y el artículo 54 fue aprobado sin discusión y por unanimidad, y a la letra rezaba "**la elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral**".

En cambio, y por obvias razones, si quedó establecida la prohibición de reelección del Presidente de la República. Sin embargo, en 1933, el Constituyente Permanente llevó a cabo una reforma en esta materia y estableció en el artículo 59 constitucional la prohibición de la reelección inmediata de diputados y senadores. ¿A que se debió este brusco viraje después de 109 años de permisividad reelectiva?

Una vez más aparece de nuevo el problema de la reelección presidencial. En 1927, el presidente Plutarco Elías Calles promovió una reforma al artículo 83 para que quien ya hubiera sido titular del Ejecutivo federal, pudiera volver a ser electo a ese cargo. Esa modificación permitió que Álvaro Obregón, que había sido presidente de 1920 al 24, volviera a ocupar ese cargo.

El saldo de la sucesión presidencial de 1928 fue verdaderamente trágico: los dos contendientes de Obregón mueren violentamente; los generales Amulfo R. Gómez (fusilado el 4 de noviembre de 1927) y Francisco Serrano (asesinado el 2 de octubre de 1927 en la matanza de Huitzilac). El general Obregón victimado ya en su condición de presidente electo el 17 julio de 1928.

Meses después, nace el Partido Nacional Revolucionario (PNR), y fue esa formación política que después de celebrada su convención nacional en Aguascalientes el 30 y 31 de octubre de 1932, la que propone directamente a la Cámara de Diputados, la reforma al 83 constitucional, para impedir en forma definitiva la reelección presidencial.

Sin embargo aprovechando esa iniciativa, sin mediar ningún argumento convincente, el PNR propuso establecer la no reelección inmediata de diputados y senadores, que quedo establecida en el artículo 59, que a la fecha expresa lo siguiente:

**Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.** (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933.) **Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes** (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933).

Este brusco viraje del Constituyente Permanente –la no reelección legislativa–, impulsado por Calles y el PNR, jugó un papel sustantivo en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y en el consecuente detrimento del equilibrio que supone la división tripartita del poder

público. La exacerbación del régimen presidencial condujo necesariamente al debilitamiento del poder legislativo. Así se inició la relación PRI-gobierno y en los últimos años se ha mantenido la vinculación PAN-gobierno, con legisladores en su gran mayoría a modo del presidente.

El proceso de reforma constitucional es embarazoso. Hay cosas que deben ser difíciles para evitar que sean presa de ocurrencias de circunstancia, o caprichos. Por esos caminos ya ha transitado la reelección legislativa. El 1965 se intentó establecer la reelección de legisladores, proceso en el que inclusive la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones a iniciativa del PPS, pero a la postre fue rechazada en el Senado.

El dilema respecto a la reelección o no de los legisladores, debe ser elucidado conforme al diagnóstico de las actuales instituciones parlamentarias y no cancelar su discusión a fuerza de prejuicios y tabúes. La sociedad mexicana está demandando diputados y senadores identificados con los intereses generales, luego, en la medida en que el agente político dependa de la elección y reelección democrática –y no de diversa fuente de poder– advertirá que su vigencia parlamentaria también depende, y en primer orden, de su desempeño legislativo. Con la reelección adquiere auténtico valor el registro de cada votación emitida por el diputado o senador, toda vez que, como frutos del árbol, el pueblo les reconocerá por sus resultados y en base a ellos emitirá su veredicto electoral.

Vista así la reelección, como la posibilidad de que el parlamentario rinda cuentas a los electores en el plazo inmediato, se puede esperar que arriben a las cámaras otro perfil de legisladores, con mayor autonomía, libertad de conciencia, con la entereza para desafiar los ímpetus autoritarios del Ejecutivo y libres de compromisos contrarios al interés general.

La reelección propiciaría que diputados y senadores fortalecieran su relación y su compromiso con los ciudadanos, en lugar de la que tradicionalmente han mantenido con los factores de poder, ya sean dirigencias partidistas nacionales, gobernantes afines en turno y los llamados poderes facticos, económicos, medios de comunicación, las iglesias, entre otros.

Además, no es tema menor el concerniente a la curva de aprendizaje que deben superar los legisladores principiantes. La continuidad acotada de los legisladores favorece su profesionalismo y estimula la visión de largo plazo.

El que los legisladores, a través de la reelección, se vuelvan a someter al escrutinio del cuerpo electoral que los eligió, se traduciría en un ejercicio de premio o de castigo para los representantes populares.

Es por lo anterior que propongo la reforma del artículo 59 de la Constitución General de la República, a fin de que los senadores estén en condiciones de cubrir dos periodos constitucionales de seis años cada uno, en forma consecutiva. Es decir, una elección y una reelección, después de la cual ya no podrán ser postulados de nuevo con el carácter de propietario ni suplente. A este respecto, es importante establecer con toda claridad que por ningún motivo, una persona podrá tomar posesión del cargo de senador de la república en

tres periodos consecutivos, así se trate de la circunstancia de que solo lo haya hecho por un breve tiempo en los dos primeros periodos. Es decir, sea cual fuere la causa por la que un senador haya actuado en dos periodos consecutivos, por esa sola circunstancia estará impedido de ser registrado candidato a ese mismo cargo.

Y respecto a los diputados federales, propongo una expectativa de elección y dos reelecciones. Nueve años de carrera parlamentaria ininterrumpida, en su caso. Es decir, una elección y dos reelecciones, después de las cuales ya no podrán ser postulados de nuevo diputados federales con el carácter de propietario ni suplente. La fórmula es que una persona no podrá tomar posesión del cargo de diputado al Congreso de la Unión en cuatro periodos consecutivos, así se trate de la circunstancia de que sólo lo haya hecho por un breve tiempo en las tres primeras legislaturas. Sea cual fuere la causa por la que un diputado haya actuado en tres legislaturas consecutivas, por esa sola circunstancia estará impedido de ser registrado candidato a ese mismo cargo.

Como se ha señalado anteriormente, la inexperiencia legislativa se atenúa con la reelección, sin embargo, en contrapartida, la continuidad puede derivar en continuismo. Este sería efecto de una reelección ilimitada en donde el inmovilismo de los agentes cierra espacios demandados por generaciones o sectores emergentes que requieren de la palestra parlamentaria para defender sus posiciones políticas. Es decir, es menester diseñar un modelo que permita la capilaridad política, entendida esta como la posibilidad de las personas de ascender a espacios de discusión y decisión públicas. No se trata tan solo de propiciar el relevo de personas -cosa que sucede actualmente- sino de generar el flujo y reflujo de ideas y representaciones sociales en los salones legislativos. De estas consideraciones se surte la propuesta para una reelección acotada que, por lo mismo, cierre la puerta a las nocivas licencias del continuismo.

Por otra parte, si una de las finalidades que se persiguen con la instauración de la reelección parlamentaria es romper vínculos ajenos al compromiso que deviene de la elección directa en los procesos electorales, sería un desacierto consentir la reelección por la vía de representación proporcional, toda vez que sería dable a un diputado transitar nueve años –y a un senador, doce– en los salones legislativos sin haber confrontado el escrutinio público. Por ello se propone que los senadores y diputados que ocupen el espacio legislativo por el principio de representación proporcional estén impedidos para ser reelectos al mismo cargo por la misma vía, pudiendo lograrlo por la de mayoría relativa.

Ahora bien, es importante que esta Cámara renuncie a la tentación de legislar en beneficio personal de sus integrantes. Por la más elemental ética pública se deben aprobar las normas que regulen la reelección de los legisladores para que, en su caso, beneficien a la siguiente legislatura e integración del Senado de la República. Por ello propongo una *vacatio legis* bastante para que los diputados y senadores electos en julio de 2012 sean los primeros en estar en condiciones de trabajar su reelección constitucional, de ahí que la entrada en vigor de la presente reforma constitucional se proponga para el 31 de agosto de 2012. De esta manera a los diputados y senadores que tomen posesión del cargo a partir del primero de septiembre de ese año les asistirá la expectativa de derecho de reelección, previa

postulación y triunfo en los términos de los dispositivos constitucionales y legales aplicables.

Una vez aprobada la presente iniciativa por parte de la presente Cámara, deberá seguir su proceso legislativo ante el poder reformador del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 135 de la Carta Magna que respecto a las modificaciones constitucionales refiere que

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, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En mérito de lo expuesto elevo a la consideración del poder reformador la siguiente

### **Iniciativa de ley que reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único. Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:**

**Artículo 59. Los senadores no podrán ser reelectos para un tercer período consecutivo.**

**Los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos de forma sucesiva para una cuarta legislatura.**

**Quien por cualquier motivo hubiere entrado en funciones del cargo en dos periodos o tres legislaturas consecutivas, no podrá ser registrado candidato para el mismo cargo en la elección inmediata. Los senadores y diputados que hubieren sido electos por el principio de representación proporcional no podrán ser reelectos al mismo cargo por la misma vía.**

### **Transitorios**

**Primero.** Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El presente decreto entrará en vigor el 31 de agosto de 2012.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México, DF, a 8 de diciembre de 2009.

Diputado Enrique Ibarra Pedroza (rúbrica)



## **QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41, 59 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL GARCÍA GRANADOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado Miguel Ángel García Granados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 41 y se reforman los artículos 59 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de promover una mayor participación ciudadana, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La reelección consecutiva de diputados federales, senadores y presidentes municipales, es uno de los asuntos pendientes de la agenda política de nuestra nación. Se trata de un tema que debe ser atendido, a pesar de representar un tabú por las características de la tradición histórica del México reciente.

Vale decir que la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales, no tuvo restricciones en las tres Constituciones que han dado soporte al andamiaje jurídico, político y social del México independiente, con la salvedad de la reforma que data de 1933, aplicada al artículo 59 de la Constitución de 1917.

Incluso en los debates de los constituyentes de 1917 no se registró posición alguna relacionada con la prohibición de la reelección consecutiva de diputados federales y senadores. El principio en referencia se observaba exclusivamente para la figura del titular del Poder Ejecutivo federal.

Una de las razones que en su oportunidad se consideraron para no limitar la reelección consecutiva de los integrantes del Poder Legislativo, era que esta condición no suponía una amenaza que derivara en una concentración del poder.

No obstante, tuvo lugar la reforma constitucional de 1933, por la cual y hasta nuestros días, está prohibida la reelección inmediata de los legisladores federales. La medida tuvo como propósito aportar a la estabilidad política del país, amenazada por la fuerte presencia de cacicazgos regionales formados en el México posrevolucionario.

Sin embargo, de aquel momento a nuestros días la realidad política de México ha cambiado y demanda para la consolidación democrática del país instituciones fortalecidas, como lo es en el caso que nos ocupa, el Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Diputados y Senadores y los ayuntamientos como primer contacto del gobierno con el pueblo.

Se requiere para ello abonar a la profesionalización parlamentaria y del servicio público con la reelección inmediata de legisladores y alcaldes, de tal suerte que la medida suponga



un contacto más estrecho con los electores, quienes por ello harán efectivo su derecho a exigir rendición de cuentas a sus representados.

Esta relación, obligará tanto al representante y servidor público a responder en todo momento a sus electores, sabedor de que la carrera política de aquellos, garantizada por una ratificación electoral, estará sujeta al cumplimiento de compromisos asumidos.

La reelección consecutiva implicaría asimismo la formación de parlamentarios y servidores públicos que durante el ejercicio de su encargo estarán acumulando experiencia y conocimientos a favor de un mejor trabajo legislativo y de gestión en materia de servicio público, más ahora que el ejercicio público demanda de sus protagonistas especialización y eficiencia.

Derivado de la reelección inmediata, los electores tendrán entre sus representantes a interlocutores permanentes para mantener así un diálogo constante que lleve a un seguimiento puntual de los más diversos asuntos de orden y beneficio público.

La conveniencia de la reelección inmediata de legisladores y alcaldes, estriba en la necesidad de profesionalizar al Congreso y garantizar la continuidad de los proyectos y obras que impulsan los presidentes municipales.

Debo anotar sin embargo que tanto la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión como la de los ayuntamientos, tendrá que estar acotada por disposiciones legales que vayan más allá del simple rechazo en las urnas a la conclusión del periodo para el cual fue electo determinado legislador o alcalde.

Estas disposiciones, deberán contener mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de control al desempeño, como la revocación de mandato, de tal suerte que con ello se impida la formación de cotos y abusos en el ejercicio del poder.

Con la presente Iniciativa, quiero dejar constancia de estar cumpliendo uno de mis compromisos de campaña, a partir del momento en que hice eco de la convocatoria al Pacto Nacional Ciudadano, lanzada por el ciudadano Alejandro Martí.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de este pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se, adiciona el artículo 41 y se reforman los artículos 59 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Para quedar como sigue:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. **La soberanía también podrá ejercerse de manera directa a través del plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato.**

**Artículo 59.** Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión **podrán ser reelectos para periodos consecutivos.**

**Artículo 115. ...**

**I.**

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, podrán ser reelectos para periodos consecutivos.

**Transitorios**

**Artículo Primero.** Para la reelección inmediata de diputados, las disposiciones del presente decreto entrarán en vigor a partir de la LXII Legislatura y sus consecutivas, en tanto que para el caso de la Cámara de Senadores, será a partir de la LXIII Legislatura y sus consecutivas.

**Artículo Segundo.** Para la reelección inmediata de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, esto se ajustará a los calendarios que para el efecto aprueben los Congresos locales en cada una de las entidades federativas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los ocho días del mes diciembre de dos mil nueve.

Diputado Miguel Ángel García Granados (rúbrica)

## **QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71, 122 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO SARACHO NAVARRO Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los diputados de la LXI Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Francisco Saracho Navarro, Hugo Héctor Martínez González, Melchor Sánchez de la Fuente, Rubén Ignacio Moreira Valdez, Miguel Ángel Riquelme Solís, Héctor Fernández Aguirre, Héctor Franco López, Hilda Flores Escalera y Tereso Medina Ramírez, con fundamento en el artículo 71, fracción II; 55, fracción II; y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción IV y se reforma el segundo párrafo del artículo 71, se reforma el inciso ñ, fracción v, Base Primera, Apartado C, del artículo 122 y se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

Las sucesivas reformas a la organización política del Distrito Federal han significado enormes avances en su democratización; sin embargo, resta incorporar de manera plena a dicha entidad a los procesos de creación y discusión de las leyes de mayor trascendencia en el país, con lo que fortalecería de manera significativa el principio del federalismo que es uno de los ejes rectores de la vida política del país.

Adicionalmente, a través de los representantes del congreso local del Distrito Federal se llevaría la voz de un gran número de ciudadanos que actualmente no cuentan con los medios para que dichos representantes puedan plantear sus necesidades específicas ni su parecer en las decisiones fundamentales que quedan plasmadas en las leyes de mayor jerarquía.

La vida política cada vez más intensa, participativa y democrática, combinada con la existencia de problemas estructurales y necesidades urbanas cada vez más complejas, demanda el análisis profundo de la actual organización jurídico política del Distrito Federal, a fin de realizar los ajustes y adecuaciones necesarias para otorgar mayor fuerza y certeza a la labor del gobierno en el contexto federal y a la vez de ampliar la representación y participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Es una realidad que las divisiones político-territoriales cada vez más se diluyen en un entorno en que las políticas inclusivas se tornan imprescindibles para propiciar las condiciones óptimas de la gobernabilidad, lo que conlleva que en la deliberación y propuestas de mayor impacto en el país, no quede ninguna voz o parecer excluidos; éste es el actual significado del federalismo en que los suscritos diputados sustentan la presente

iniciativa, pues además de haber sido electos en Coahuila, también son partícipes e impulsores de los intereses de la totalidad de los ciudadanos de la República Mexicana.

No existe razón para no impulsar la iniciativa que hoy se presenta. La aspiración central de esta reforma es lograr que una de las principales entidades federativas, cuya autonomía en su gobierno interior se ha ido consolidando, sea provista de los instrumentos que son imprescindibles para no seguirla confinando y, consecuentemente, inmiscuir la en el constante replanteamiento de las instituciones y programas prioritarios de la nación.

En el artículo 72, fracción VI, de la Constitución de 1857, se dispuso que para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, los ciudadanos elegirían a las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

La disposición constitucional antes mencionada, atribuía categoría política al Distrito Federal en cuanto que la ciudadanía en él radicada, tenía el derecho de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales de la propia entidad, así como a los diputados al Congreso de la Unión. Ese derecho se hizo extensivo en lo que atañe a la elección de senadores, cuando se implantó el bicameralismo en la reforma del 13 de noviembre de 1874; sin embargo, una reforma en el año 1901 a dicha fracción, sometió absolutamente al Distrito Federal al gobierno federal, lo que constituyó un claro retroceso en ese avance democratizador iniciado en el siglo XIX.

Después de establecidas las bases del Distrito Federal en 1928, surgió la necesidad de cambio de la estructura mencionada, es así que con la reforma política de 1987, en la que se creó el órgano legislativo Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se inicia un proceso en el que se intenta atemperar la *capitis deminutio* política que afecta a los ciudadanos del Distrito Federal.

Si bien, dicha Asamblea no fue propiamente un órgano legislativo del Distrito Federal, pues esa categoría la siguió conservando el Congreso de la Unión, la aludida reforma se tradujo en un avance hacia la integración de un verdadero órgano legislativo, cuyo objetivo principal fue dar participación a la ciudadanía del Distrito Federal en importantes áreas de su gobierno administrativo.

Una facultad que constituye el antecedente de la presente iniciativa es sin duda la conferida a dicha Asamblea al permitirle iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos **pero sólo en materias relativas al Distrito Federal**.

Más adelante, el 25 de octubre de 1993, se publicaron en el Diario Oficial las reformas que derivaron de múltiples consultas, mesas redondas, simposios, conferencias y otros actos en los que participaron los representantes de los diversos partidos políticos nacionales, maestros de derecho y ciudadanos en general.

En la referida reforma, el artículo 122 constitucional se dispuso que los Poderes de la Unión ejercerían el gobierno del Distrito Federal por sí mismos y a través de los órganos representativos y democráticos que estableció la reforma y se mantiene, como hasta ahora,

la facultad del Congreso local del Distrito Federal, para presentar iniciativas de ley sólo en lo concerniente al entidad en comento.

Desde la reforma de 1996, el Poder Legislativo del Distrito Federal está distribuido en dos órganos, el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, antes Asamblea de Representantes, cuyos miembros son ahora diputados. La distribución de competencias entre estos dos congresos se basa en la asignación de facultades expresas a la Asamblea e implícitas al Congreso, aún cuando a éste le son conferidas atribuciones explícitas simultáneamente, como la de expedir el estatuto de gobierno y la legislación relativa a la deuda pública del Distrito Federal. La Asamblea conserva la misma estructura (66 miembros, 40 uninominales y 26 plurinominales), la misma organización interna prescrita en su ley orgánica (comisiones dictaminadoras, de vigilancia de la Contaduría mayor de Hacienda, especiales, comités y unidades administrativas dependientes de la Comisión de gobierno) y las mismas normas de funcionamiento señaladas en su ley y en su reglamento (quórum de votación, sesiones ordinarias y extraordinarias, etcétera), ambos expedidos por ella y no sujetos a veto, ni a ningún tipo de sanción por el Poder Ejecutivo.

En agosto de 1996, se dio la última y más importante reforma política del Distrito Federal, puesto que el nuevo artículo 122 constitucional, contiene una de las importantes novedades de dicha reforma, que consistió, en la elegibilidad popular del jefe del Gobierno por votación universal, libre, directa y secreta y cambió la denominación de Asamblea de Representantes del Distrito Federal por la de Asamblea Legislativa de la misma entidad.

La presencia de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal no es un elemento determinante para definir su naturaleza jurídica.

La iniciativa que hoy se presenta incide en suprimir el argumento de que el Distrito Federal no tiene una naturaleza jurídica determinada, en razón de la presencia en de los poderes federales en su territorio.

Se recordará que la naturaleza jurídica de un distrito o zona de un estado federal la define el tipo de jurisdicción que sobre esa porción territorial ejercen los poderes federales. **Si esta jurisdicción es exclusiva, se tratará de un distrito federal, en caso contrario, será una entidad federativa.**

Es incuestionable que, de conformidad con el artículo 122 constitucional y varios más que le son correlativos, actualmente **en el Distrito Federal simultáneamente se ejerce jurisdicción tanto por los poderes federales como los locales.** Por ende, al estar distribuido el ejercicio de las funciones públicas entre ambos ámbitos (federal y local), la federación ha dejado de tener jurisdicción exclusiva sobre el territorio del Distrito Federal (hoy la competencia en materia de gobierno y administración es compartida con el jefe del Gobierno y en materia legislativa con la Asamblea).

En tales condiciones, **ya no existe actualmente en la República Mexicana una entidad en la que todas las funciones locales de gobierno sean ejercidas exclusivamente por los poderes federales.**

Subsisten, desde luego, "zonas federales", dentro del territorio de diversas entidades federativas, que no comprenden la totalidad de sus espacios geográficos, ni cancelan la jurisdicción que sobre ellas ejercen los poderes locales, por ejemplo las zonas que ocupan los aeropuertos, la Comisión Federal de Electricidad y, por supuesto, otros componentes del territorio de la república como el mar y el espacio aéreo y sin embargo, no por ello son denominados Distrito Federal, ni pierden el derecho de participar en el proceso de reforma de la Constitución.

Consecuentemente, el Distrito Federal es otra entidad federativa que forma parte del Estado federal mexicano, en la cual sus órganos de jurisdicción local están dotados de una autonomía que se encuentra en proceso de consolidación.

La única justificación válida para seguir denominando a la Ciudad de México como "Distrito Federal" es la simple circunstancia de facto consistente en que es el territorio que hoy ocupan los Poderes de la Unión pero, como ya se dijo con antelación, no es la presencia de éstos la que le confiere a esta entidad su naturaleza jurídica.

Por otra parte, cuando se quisiera argumentar que en ciertas materias locales la jurisdicción federal sobre el Distrito Federal sigue siendo exclusiva y, por ende, puede ser procedente la denominación "Distrito Federal", está clara la debilidad del razonamiento, en tanto hay casos de atribuciones locales que por disposición constitucional son asumidas por los poderes federales en determinadas circunstancias, lo cual no desnaturaliza a la entidad federativa, ni la convierte en territorio federal (un ejemplo de ello lo es el mando de la fuerza pública corresponde al Ejecutivo federal en el lugar donde habitualmente reside, o en el que se encuentre, lo que no modifica el carácter federativo de una entidad ni la autonomía de un municipio).

Ahora, según lo anteriormente expuesto, debemos analizar lo que esta iniciativa pretende modificar, bajo el estudio de los siguientes hechos: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene facultades de iniciativa ni de aprobación de reformas constitucionales. Entre 1994 y 1997, cuando la Asamblea ejerció por vez primera la facultad de emitir leyes, era común que algunos asambleístas sostuvieran que "la Asamblea no era un órgano legislativo porque no ejercía las mismas facultades que tenían los congresos locales de las entidades federativas".

Evidentemente, la confusión en que incurrieron los legisladores consiste en suponer que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sólo sería un "verdadero" órgano legislativo cuando se le otorgara exactamente la misma competencia que tiene un congreso local en México. Es decir que, para ellos la naturaleza jurídica de un órgano constituido se determina con base en su similitud o diferencia con algún otro, al que se toma como punto referencia. Sin embargo, hay que señalar que la naturaleza jurídica de un órgano constituido la determina las facultades cualitativa y cuantitativamente más relevantes, sin las cuales esa esfera competencial se vaciaría de contenido o estaría conformada por otras esencialmente diversas que harían variar, por ende, la naturaleza de ese órgano.

Podemos afirmar válidamente que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal reviste la característica de un órgano legislativo (que crea y modifica leyes), pero que actualmente difiere a la de cualquier otro congreso estatal, sencillamente porque su competencia que es legislativa (género próximo), no tiene el mismo contenido (diferencia específica) que la de las Cámaras de Diputados de las entidades federativas en México.

Lo que ocurre es que las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal coinciden en algunos casos y difieren en otros de las que ejercen los órganos legislativos locales, de lo que se deduce que estamos ante dos órganos legislativos distintos entre sí, pero que no por ello dejan de revestir esa naturaleza legislativa.

No existe ninguna razón jurídicamente válida para incorporar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su carácter de representante de este numeroso e importante sector de la población, a la actividad que, en su carácter de entidades libres y soberanas, desempeñan los congresos estatales, sobre todo en lo relativo en la toma de las decisiones políticas fundamentales que definen al Estado mexicano.

Entonces, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe contar con la facultad de iniciativa de reformas a la Constitución federal y la de aprobar los proyectos para su reforma, tal como corresponde a las llamadas legislaturas locales en el sistema federal mexicano.

En ese mismo contexto, de índole federalista, se debe dotar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de la facultad de iniciar leyes o reformas a leyes federales.

Como se sabe, el artículo 71 de la Constitución federal determina que el presidente de la república, los miembros del Congreso de la Unión y los congresos estatales, tienen derecho de iniciar leyes federales, de lo que no se justifica la exclusión del órgano legislativo del Distrito Federal en ese proceso, si las mencionados congresos locales, de naturaleza análoga, cuentan con esa atribución sin ninguna limitante respecto de las leyes que tienen incidencia en el ámbito federal.

Si esta atribución de iniciar leyes la ejercen tanto los integrantes del Congreso de la Unión, como las legislaturas locales, es inexacto sostener que la exclusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal obedece a que esta última es "un órgano local y no de jerarquía federal" o a la inversa, que "es federal y no equiparable a los congresos estatales", lo que solamente evidencia un contrasentido.

La presente reforma propone subsanar la carencia de un precepto expreso en el que se consigne, de manera amplia, la facultad del órgano legislativo del Distrito Federal, de presentar iniciativas de ley, conforme se prevé en el artículo 71 de la Constitución, con lo se cumpliría el doble propósito de consignar el derecho de la Asamblea para presentar iniciativas para reformar la ley suprema como a las leyes que tienen incidencia en el ámbito federal.



No es posible que el núcleo humano demográficamente más denso del país no cuente con la debida representatividad política de su población, circunstancia que la coloca en una situación *capitis deminutio* política frente a las demás entidades federativas.

Por lo expuesto, se presenta a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto para quedar de la forma siguiente

**Único. Se adiciona la fracción IV y se reforma el segundo párrafo del artículo 71; se reforma el inciso ñ, fracción V, Base Primera, Apartado C, del artículo 122; y se reforma el artículo 135, artículos todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**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; y
- III. A las legislaturas de los estados.

**IV. A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

**Artículo 122. ...**

**A. al B.**

**C.** El Estatuto del Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

**Base Primera.** Respecto a la Asamblea Legislativa:

**I. a la IV.**

**V. ...**

**a) al n)**

**ñ) Presentar iniciativas, tanto de leyes o decretos de carácter federal, como de reformas o adiciones a la Constitución.**

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ella, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o

adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría entre los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los congresos estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

### **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, Distrito Federal, a 8 de diciembre de 2009.

**Diputados:** Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Hugo Héctor Martínez González, Melchor Sánchez de la Fuente, Rubén Ignacio Moreira Valdez (rúbrica), Miguel Ángel Riquelme Solís (rúbrica), Héctor Fernández Aguirre (rúbrica), Héctor Franco López (rúbrica), Hilda Flores Escalera, Tereso Medina Ramírez.

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL GUILLERMO MÁRQUEZ LIZALDE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Manuel Guillermo Márquez Lizalde, diputado federal por el V distrito electoral del estado de Chihuahua, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LXI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, que contiene proyecto de decreto para reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de que se adicione al segundo párrafo de la fracción IV, inciso c), que se permita a las haciendas públicas municipales obtener los ingresos por las contribuciones que las legislaturas estatales establezcan por la prestación del servicio de alumbrado público, sin que el establecimiento de dichas contribuciones vulnere la esfera de atribuciones exclusivas de la Federación; al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Nuestro marco constitucional establece potestades tributarias a la federación y a las entidades federativas para que, en el ámbito de sus competencias, puedan establecer las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos.

En este sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, las haciendas públicas municipales pueden administrar libremente las contribuciones que las legislaturas locales establezcan a su favor.

Conforme a dichas atribuciones, las entidades federativas han establecido en sus legislaciones locales el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público, cuya recaudación corresponde a las haciendas municipales.

Los ingresos que por este concepto obtienen los municipios resultan de gran importancia para las finanzas, pues éstos compensan los gastos y costos que se tienen que sufragar para la prestación de dicho servicio.

No obstante la importancia que estos ingresos revisten para la prestación del servicio, el esquema de cobro de derechos con base en el consumo de energía eléctrica ha generado diversas controversias constitucionales, respecto de las cuales nuestro máximo tribunal ha considerado en su jurisprudencia la invasión, por parte de las Entidades Federativas, de la esfera de facultades exclusiva de la Federación. Con base en dicha jurisprudencia, los municipios se han visto obligados disminuir sus ingresos por concepto de derechos de manera muy significativa, sobre todo en los casos específicos en que el Poder Judicial ha concedido el amparo y protección de la justicia federal ordenando no sólo la improcedencia del cobro, sino la restitución de los pagos que el quejoso haya realizado con anterioridad, lo

que de entrada origina que las administraciones municipales dejen de percibir el ingreso y desembolsen además del patrimonio la restitución de los pagos, en detrimento de las obras públicas que realizan a favor de los habitantes de los municipios.

Aún cuando las legislaturas de los diversos estados han establecido fórmulas legales para que los ayuntamientos puedan realizar con apego a la legalidad el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, han sido consideradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que en todos los casos, se ha considerado que el cobro, más que un derecho, constituye un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, y que ese tributo es competencia exclusiva de la Federación en los términos que dispone el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal.

Cabe mencionar que los efectos que la crisis económica mundial dejó en Nuestro país, se pueden palpar en la disminución de la recaudación federal participable, ocasionando con ello una reducción significativa en las participaciones que a través de los estados reciben los gobiernos municipales.

Si bien es cierto que el dictamen de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2010 aprobado por este honorable órgano de representación popular, prevé un ligero incremento en las aportaciones de los ramos 28 y 33, también es cierto que el Presupuesto está vinculado con la recaudación fiscal, y que no obstante lo presupuestado, en el ejercicio real puede sufrir variaciones, si los ingresos de la Federación se ven disminuidos.

En adición a lo anterior, es necesario resaltar que los ingresos presupuestarios durante enero-julio de 2009 se ubicaron en 1,541.5 mil millones de pesos, cifra inferior en 8 por ciento a la registrada en el mismo lapso del año anterior, como consecuencia de la caída de los ingresos petroleros en un 22 por ciento y de la recaudación tributaria que disminuyó en 13.6 por ciento, virtud a que la recaudación del IVA se redujo en 20 por ciento y el ISR 14.7 por ciento, durante el primer semestre de este año.

Consecuentemente, al cierre del primer semestre del 2009, el fondo que se distribuye entre las entidades federativas, sufrió una disminución de casi el 22 por ciento. Esta circunstancia, sumada a la reducción que seguramente sufrieron las participaciones de carácter estatal ha representado que no pocos municipios vieran afectadas las participaciones hasta en un 50 por ciento respecto a las recibidas en el 2008.

Este escenario, nos obliga a ser sensibles y solidarios con los gobiernos municipales, estableciendo medidas legales y financieras que contribuyan a fortalecer sus finanzas, y así impedir que la falta de recursos repercuta en las obras y servicios públicos fundamentales para la ciudadanía, que se prestan desde el ámbito municipal.

Por lo pronto, una medida a la que podemos avocarnos desde esta Cámara, es reformar aquellas disposiciones que faciliten a los gobiernos municipales, cobrar pertinentemente los servicios que prestan, como es el caso del servicio de alumbrado público.

En términos generales, la Constitución federal no hace una distribución de las fuentes tributarias entre los diversos sujetos activos, por ello, la facultad impositiva es una facultad concurrente entre la federación, estados y municipios. La opinión general, incluso sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que el fundamento constitucional del principio antes mencionado se encuentra en el artículo 124 de la ley fundamental mexicana, el cual dispone que todas las facultades que nos están expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los estados.

En este orden de ideas, resulta urgente e indispensable modificar el marco constitucional para establecer expresamente que las haciendas públicas municipales pueden obtener los ingresos por las contribuciones que las legislaturas estatales establezcan por la prestación del servicio de alumbrado público, sin que el establecimiento de dichas contribuciones vulnere la esfera de atribuciones exclusivas de la Federación.

Por ello, se propone reformar el artículo 115 constitucional, con el objeto de que en su segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV se delimite claramente la potestad tributaria de las entidades federativas para imponer contribuciones por la prestación del servicio de alumbrado público, permitiéndoles que para la determinación de las mismas se pueda tomar como base el consumo de energía eléctrica.

La reforma constitucional que se propone, permitirá revestir de validez constitucional a las disposiciones legales que las entidades federativas emiten para que los municipios, puedan hacer frente a los gastos públicos que requieren realizar para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Por lo expuesto y fundado, presento ante la honorable Cámara de Diputados esta iniciativa, con el siguiente proyecto de

## **Decreto**

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

### **Artículo 115. ...**

#### **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 por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a

los de su objeto público. **Las legislaturas de los estados podrán establecer contribuciones a favor de sus municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, aún cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.**

...

### **Transitorio**

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

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 8 de diciembre de 2009.

Diputado Manuel Guillermo Márquez Lizalde (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CORA PINEDO ALONSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Cora Cecilia Pinedo Alonso, diputada a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos; y los correlativos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a la siguiente

**Exposición de Motivos**

En los últimos años, la participación que el Estado ha tenido en la economía mexicana ha sido errática y con una preocupante tendencia de nuestra actividad económica hacia el estancamiento y la pérdida sistemática de competitividad.

Situación cuestionable ya que el Estado, en cualquier economía del mundo, debe garantizar estabilidad y crecimiento económico mediante el uso adecuado de instrumentos jurídicos, fiscales, monetarios y financieros.

Recordemos que la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico. Esto nosotros lo reconocemos y proponemos que para alcanzar estabilidad y desarrollo económico, es necesario que la participación del Estado asuma, de manera integral, que los objetivos económicos básicos de éste sean, entre otros, asignación de recursos, distribución, estabilidad, crecimiento y vigilancia de la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

En este sentido su participación en la economía mexicana debe garantizar pleno respeto a los derechos de propiedad, con el fin de crear los incentivos suficientes para detonar crecimiento económico, equidad y viabilidad fiscal y financiera a la economía.

En nuestra historia reciente, el Estado mexicano, en el ámbito económico, ha transitado de un Estado excesivamente patrimonialista a un Estado "mínimo", condicionado y limitado por serias restricciones fiscales, monetarias y financieras.

Nosotros no compartimos ninguno de estos dos extremos, ni el patrimonialista por su ineficiencia observada en los años sesenta y setenta, ni el aparente Estado mínimo de los noventa, que deja todo a una aparente eficiente asignación de recursos por parte del mercado.

En Nueva Alianza proponemos un cambio de modelo basado en cambios jurídicos constitucionales que posibiliten una intervención oportuna y eficiente del Estado en la economía, en especial por medio de una política monetaria que, instrumentada



responsablemente por el Banco de México, posibilite el control de los agregados monetarios, pero sin perder la vista que el objetivo central de toda economía es el crecimiento del mercado interno, el empleo, el ingreso y la mejoría del bienestar social.

Con esta iniciativa proponemos una nueva y eficiente participación del Estado y sus instituciones en la regulación económica, que cree incentivos, asegure los derechos de propiedad y disminuya eficientemente los costos de transacción de los agentes económicos, con el fin de generar una economía competitiva y capaz de insertarse en la economía global.

La estrategia económica, puesta en práctica desde 1983, persiguió dos objetivos fundamentales: estabilización y reforma estructural. El gobierno llevó a cabo acciones para reducir el déficit público, se recortó el gasto, se incrementaron los ingresos por medio del ajuste de precios de los bienes del sector público y se dio un proceso de desincorporación de los bienes públicos de las empresas paraestatales; además, se tomaron medidas para reducir gradualmente la protección comercial y modernizar los sistemas fiscales y financieros. El éxito de estos esfuerzos de estabilización no lograron las expectativas esperadas, se redujo la disponibilidad de recursos para la inversión, la tasa de interés es alta y, en consecuencia, la actividad económica desaceleró y redujo drásticamente el crecimiento potencial del producto interno bruto.

En la actualidad, estamos obligados a transitar de un Estado con aparente tendencia minimalista en su participación en la economía a otro con un perfil de participación eficiente, en donde el cambio institucional propicie una relación óptima con los agentes económicos. En este sentido el Estado mexicano está obligado a crear expectativas económicas de estabilidad y riesgo bajo, y debe contribuir, como lo hacen en otros países con la eficiente intervención del Banco Central, a la promoción del crecimiento económico.

El Estado debe posibilitar que nuestras instituciones y las políticas que de ellas emanan promuevan la economía real y el fortalecimiento de los mercados financieros, debe facilitar la creación de normas jurídico-regulatorias con el fin de reducir los costos de transacción de nuestras empresas, de tal manera que los agentes económicos incrementen la inversión, el empleo, el ingreso, el consumo, el ahorro en un contexto de apertura económica y competitividad productiva y financiera.

Debe propiciar desarrollo económico en un ambiente de estrecha vigilancia de la evolución de los agregados fiscales, monetarios, el ritmo inflacionario, el nivel de las reservas y el tipo de cambio.

En suma, el Estado está obligado a perseguir, alcanzar y sostener crecimiento económico real y debe verlo como una consecuencia de la evolución estable de los fundamentales macroeconómicos, si el perfil de los indicadores refleja estabilidad real, la consecuencia inmediata es la presencia de crecimiento económico, convirtiendo este proceso en un círculo virtuoso.

En la actualidad lo que tenemos en nuestra economía es "estabilidad" en los indicadores macroeconómicos, pero perdemos dinamismo económico y competitividad internacional.

Un buen manejo de los instrumentos jurídico-económicos debe crear incentivos y la plena protección a los derechos de propiedad con el fin de detonar crecimiento económico y círculos virtuosos en la economía, propiciando inversión, empleo, ingreso, consumo, ahorro y competitividad.

En función de todo lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que urgen cambios estructurales en el funcionamiento del modelo económico y, en consecuencia, cambios en el perfil regulatorio de nuestro mercado interno.

Es precisamente en este sentido que, como integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, comprometida con el estudio e implementación de cambios legislativos dirigidos hacia una mejoría social y preocupada por el pobre desempeño de la economía nacional, propongo la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero. Se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

#### **Artículo 28. ...**

Párrafos uno a cinco (quedan igual).

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será promover crecimiento económico y procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

Párrafos siete a doce (quedan igual).

#### **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, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 10 de diciembre de 2009.

Diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso (rúbrica)

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

El suscrito, diputado Juan Carlos Natale López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa que reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En materia electoral uno de los principales temas pendientes de la agenda legislativa es la revisión de los procedimientos mediante los cuales el pueblo elige a sus representantes.

En el contexto actual, llegar a consensos en el marco de la democracia participativa debe ser la base fundamental para establecer un sistema electoral que incida de manera directa en los procesos de elección de los gobernantes del pueblo.

Es por ello que es indispensable revisar las líneas básicas que toda ley debe prever para garantizar la representación de los habitantes de un país.

El debate actual se desarrolla en medio de las propuestas de reelección inmediata, o escalonada, así como en la temporalidad de los periodos que un mandato por elección directa tiene. Los sectores académico, gubernamental y de la sociedad civil han coincidido en la necesidad de realizar cambios de fondo al sistema de representación.

En el marco de la reforma del Estado, la reelección legislativa encabeza uno de los pilares del proceso de modernización del marco jurídico nacional y, al mismo tiempo, sustenta el profesionalismo de los funcionarios que nos representan.

Es por esto que, el principio constitucional contenido en el artículo 59, para legisladores federales y en el artículo 116 para legisladores de las entidades federativas, deben actualizarse a efecto de fortalecer los gobiernos y mejorar las condiciones que permiten el ejercicio de los cometidos de la función pública.

Cabe decir que durante el proceso de reforma del Estado resurgió el debate de la representación política y la democracia participativa, asimismo, se propuso retornar al sistema original de la Constitución de 1917 el cual permitía la reelección inmediata de legisladores, y limitar la reelección para permitir que los legisladores que participan por el principio de representación proporcional participen de este beneficio sólo si se adopta el sistema de listas abiertas.

## **Antecedentes legislativos**

En el Plan de San Luis Potosí, el presidente Francisco I. Madero, el 5 de octubre de 1910, declaró como ley suprema de México el principio de la no reelección del presidente, vicepresidente, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales. En aquel entonces, Madero pudo cumplir y el 28 de noviembre de 1911 promulgó una reforma a la Constitución de 1857: El presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos.

En 1916 Venustiano Carranza redactó un decreto prohibiéndose la reelección presidencial y estableciéndose de nuevo el periodo presidencial de cuatro años. El Constituyente de 1916-1917 expidió una nueva constitución la cual fue sancionada por Venustiano Carranza, el 5 de febrero de 1917.

A partir del 29 de abril de 1933, se reformó el artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata de los diputados federales, iniciativa que fue reprobada por la Cámara de Diputados, pero no aprobada por la Cámara de Senadores.

En el año de 1998 se presentaron tres iniciativas de reforma al artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata limitada de los legisladores: una ante el Senado de la República y dos ante la Cámara de Diputados, de fechas 29 de octubre y 24 de noviembre de año, sin que prosperaran.

En el año 2001, el Congreso de Baja California presentó una reforma al artículo 116 de la Constitución para permitir la reelección de los diputados locales.

Dos años más tarde, en el Senado se presentó una iniciativa para reformar a los artículos 59 y 116 de la Constitución (2003), con el objetivo de reincorporar la reelección legislativa, en el ámbito federal y local. Esta propuesta ha sido de gran importancia, pues fue presentada dentro del proceso de transición democrático en el que se encuentra el país.

## **Nociones acerca de la no reelección**

La reelección es la acción y efecto de reelegir; ésta a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente.

El principio de la no reelección coincide a lo largo de la historia, como la previsión constitucional que se erige como reacción a los regímenes dictatoriales o autoritarios.

La no reelección para el constitucionalismo democrático desde la Revolución de 1910, significó el control del presidencialismo mexicano y la erradicación de la permanencia en el poder.

La no reelección es la imposibilidad de participar nuevamente en un proceso electoral como candidato a un puesto de representación popular para el cual ya ha sido electo, se privilegia

por ello la creencia en un sistema democrático, el sufragio universal y la libre expresión de la voluntad ciudadana.

No obstante, en México han cambiado profundamente las condiciones políticas, económicas y sociales que distan considerablemente del marco jurídico institucional de la época en que se instauró el principio de no reelección.

En épocas más recientes, diversos actores de la política y la sociedad han reconocido que vivimos una modernización de las instituciones, una pluralidad sin precedentes y una ciudadanización de los procesos electorales que configuran una nueva realidad de la vida política nacional, especialmente que dadas las demandas de transparencia, eficiencia y eficacia de los parlamentos demandan una profesionalización de éstos.

En la actualidad la Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 según el principio de representación proporcional y a la de senadores, por 64 senadores elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa, 32 asignados a la primera minoría y los 32 restantes elegidos según el principio de representación proporcional.

Desde el interior de las Cámaras se ha retomado el legítimo interés de fortalecer el Poder Legislativo a través del establecimiento de un nuevo equilibrio entre poderes, para lo cual es necesario posibilitar la reelección legislativa.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prohíbe la reelección legislativa inmediata no limitada de manera intermitente.

En el contexto internacional según el estudio denominado *Reelección inmediata de legisladores, estudio de las iniciativas presentadas en la LIX Legislatura, derecho comparado, reforma del Estado y opiniones a favor y en contra* de la Cámara de Diputados en 2006, señala algunos países que prevén en sus ordenamientos a saber:

México y Costa Rica son los dos únicos países, que no contemplan la reelección, de los 8 países analizados, vale la pena señalar que en el caso de Uruguay se eliminó la reelección, con modificaciones constitucionales en el año 2004.

En Argentina, los diputados son reelegibles, sin embargo, se renuevan por mitad cada bienio y sortean los que deban salir en el primer periodo, en cambio, en la situación de los Senadores, son reelegibles indefinidamente.

En Venezuela, es el único país en el que se consideran dos periodos como máximo para la reelección.

En el caso de Chile, Costa Rica, Guatemala y Bolivia, se prevé la reelección desde la Constitución, sin definir por cuantos periodos.

En este contexto, el Partido Verde propone establecer la reelección legislativa para diputados electos por mayoría relativa por cuatro periodos y a senadores por dos periodos consecutivos, a fin de que los legisladores puedan desarrollar una carrera parlamentaria, capitalizar su experiencia y especializarse en sus tareas.

Con la profesionalización de los representantes del Poder Legislativo, se logra una nueva dinámica legislativa, más efectiva y al mismo tiempo, la madurez de las representaciones políticas existentes.

En tal virtud, para establecer un mejor equilibrio entre poderes, en el marco de la reforma del Estado y de la democratización y fortalecimiento del país, es necesario que el Congreso de la Unión discuta y apruebe la reforma del artículo 59 de la Constitución.

En ese sentido, la presente iniciativa limitaría la reelección parlamentaria sólo a los elegidos bajo el principio de votación mayoritaria.

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

### **Decreto que reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 59.** Los senadores y diputados del Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados propietarios electos por el principio de mayoría relativa podrán ser electos para el periodo inmediato e inmediato siguiente, siempre que sean elegidos por el mismo principio de mayoría relativa y no exceda de 12 años consecutivos el ejercicio de su encargo.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio de su suplencia.

### **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, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los diez días del mes de diciembre del año dos mil nueve.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA EDITH ANAYA MOTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La que suscribe, Claudia Edith Anaya Mota, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y con fundamento en los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la libertad de creencias, como un derecho fundamental de todas las personas. Es esta disposición, la que da a México la característica de ser un Estado laico, en el que la tolerancia y la neutralidad deben ser la esencia de las relaciones entre éste y las diversas religiones que coexistan en un país. Pues, desde épocas de la Reforma, se buscó una mayor independencia entre la iglesia y el Estado, a fin de que éste último fortaleciera su institucionalización y su papel como ente dirigente y gobernante del país. Así, la secularización de la educación y los servicios de salud públicos, se erigieron como los dos proyectos centrales para posicionar la laicidad del Estado mexicano.

En este sentido, en el artículo 3o. constitucional se estableció la laicidad de la educación pública. Por lo cual, tanto las instituciones de educación pública, como las de índole privada, deben desarrollar una tarea educadora apegada a los lineamientos establecidos por el Estado. Entre estos, se menciona a la democracia, la solidaridad, la cultura, la ciencia, la tecnología, entre otros. Sin embargo, no se hace mención del derecho que todas las personas tenemos a recibir una educación en materia sexual. Pues, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 4o. constitucional, "toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos".

Por lo anterior, considero que la educación debe contener como uno de sus principios rectores este tema. Sobre todo, debido a que la falta de educación e información sexual, se traduce en un factor que facilita que las mujeres sean víctimas de violencia, al sufrir agresiones en su integridad física y al no tener posibilidades reales de ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. Pues, como lo han señalado organismos internacionales, como Amnistía Internacional, la defensa de los derechos fundamentales, incluidos los sexuales y reproductivos de las mujeres, es una acción fundamental para prevenir la violencia de género y ponerle fin. Ya que, al recibir una educación en la que se haga hincapié en los derechos sexuales y reproductivos que todas las personas poseemos, las mujeres y niñas tendrán posibilidades reales de evitar matrimonios forzados, que se traducen en la violación de derechos; ejercer el derecho de acceso a los servicios de salud reproductiva; ejercer el derecho a estar informadas respecto a su sexualidad; entre otros.



Asimismo, considero imperante especificar este atributo de la educación, debido a que el Estado mexicano se encuentra sumido en el dilema de la laicidad, provocado por la tolerancia que se ha brindado a fundamentalistas religiosos que emiten opiniones que afectan la libertad, la intimidad y la dignidad de las mujeres. Las cuales pretenden desposeer al ser humano de uno de sus atributos fundamentales: la sexualidad. Situación que deriva en el desconocimiento de la sexualidad de hombres y mujeres; traducido en una alta tasa de mortalidad derivada de la maternidad, en especial en aquellos casos de abortos clandestinos. Hecho que ha derivado en la recomendación específica, por parte del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de que el Estado mexicano intensifique su campaña educativa en relación a la salud sexual y genésica de la mujer e incorpore estos temas en los planes de estudio de las escuelas. Asimismo, el Comité derivado de la CEDAW ha señalado la deficiencia de la educación en materia de sexualidad, específicamente en lo relativo al uso de métodos anticonceptivos, sobre todo en zonas rurales y en el sector de adolescentes.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Toda persona tiene derecho a recibir educación...

La educación que imparta el Estado tendrá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; así como el conocimiento y ejercicio de sus derechos fundamentales, incluidos sus derechos sexuales y reproductivos.

...

IX. Garantizando el derecho de las personas a decidir sobre su sexualidad, el Estado incluirá dentro de sus planes de estudios materias relativas al libre ejercicio de este derecho, con las adecuaciones pertinentes en consideración a la edad de las niñas, niños y las y los adolescentes que reciben dicha instrucción. Sin que ello sea justificación para que ésta se impregne de creencias o valores religiosos, que dada la laicidad del Estado, deben ser ajenos a las políticas educativas que éste implante.

Palacio Legislativo, a 10 de diciembre de 2009.

Diputada Claudia Edith Anaya Mota (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 44 Y DEROGA EL 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUVENTINO VÍCTOR CASTRO Y CASTRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Los suscritos, diputados Juventino Víctor Castro y Castro, Alejandro Encinas Rodríguez, Víctor Hugo Círigo Vásquez, Eduardo Mendoza Arellano, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo, Feliciano Rosendo Marín Díaz, Indira Vizcaína Silvia, Ramón Jiménez López, Balfre Vargas Cortez, Laura Piña Olmedo, Emilio Serrano Jiménez, Héctor Hugo Hernández Rodríguez, Avelino Méndez Rangel, Arturo Santana Alfaro, Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, Luis Felipe Eguía Pérez, Rigoberto Salgado Vázquez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Alejandro Gertz Manero, del Grupo Parlamentario de Convergencia, y Jaime Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, todos integrantes de la LXI Legislatura y en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 44 y se deroga el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Un Estado federal como tal no requiere que, al constituirse constitucionalmente, se le fije un territorio especial para que en él residan los poderes federales con independencia de sus estados, cualquiera que sea la denominación específica bajo la cual se conozca a ese espacio territorial.

Existen en Europa países conformados como federación y que no incluyen con efectos políticos un concreto asiento territorial distinto de los Estados o provincias federadas. Son las necesidades políticas, jurídicas y sociales de cada Federación las que marcan su definitiva estructuración jurídica y política. En nuestra Constitución primera, la de 1824, en la cual se adoptó el sistema federal, nada se dispuso sobre este punto. La Ciudad de México funcionaba como la capital del estado de México.

El Estado federal mexicano, independientemente de las calidades con las cuales lo caracterizaron los consumidores de nuestra independencia, imitaron con frecuencia el modelo político creado por el primer país que en América obtuvo su independencia: Estados Unidos de América. Es el caso del Distrito Federal.

Por razones históricas que sólo a los propios norteamericanos toca justificar, al formar su federación no sólo convinieron en el reconocimiento de unos estados componentes de la misma, sino igualmente crearon una sede especial para que en ella se ubicaran los poderes federales, a la cual denominaron Distrito de Columbia.

Históricamente no se precisa la razón para establecer en México un Distrito Federal con una naturaleza diversa y ajena de la que adoptaron los Estados suscriptores del Pacto Federal, y mucho menos se justifica la supresión específica que se llevó a cabo del derecho de los habitantes de la Ciudad de México para elegir a sus autoridades mediante sufragio universal, tal y como lo había ordenado el decreto de noviembre de 1824, fundamentándose el Congreso en las facultades que diversas fracciones del artículo 50 de la Constitución de ese año le habían otorgado para elegir y variar la residencia de los supremos poderes de la Federación y para actuar como poder legislativo de él. El Distrito Federal así estructurado se estableció con superficies tomadas del estado de México.

Fue en el Constituyente de 1856 donde sus componentes más analizaron y polemizaron sobre la pérdida parcial que se decretaba de los derechos políticos de los ciudadanos con residencia en la capital. En lo político, una minoría de constituyentes pretendió la formación de un Estado especial en esa porción territorial donde sus residentes gozaran en su totalidad del ejercicio de sus derechos políticos, pero fueron rechazados, y quedó plasmada la pérdida de derechos ciudadanos plenos para los habitantes del Distrito Federal.

Debe subrayarse que cuando la Ciudad de México, anterior asiento del pueblo azteca, fue enaltecida al ordenarse que en ella residieran los poderes federales, a cambio de ello se le demeritó al negarse a sus habitantes en su calidad de ciudadanos, el derecho a ejercer los atributos de todos los de la federación. Esas calidades ciudadanas demeritadas se confirmaron al adoptar el país en su tiempo el sistema centralista, convirtiéndose al Distrito Federal en un departamento. Pero el tratamiento derogado se restableció en 1847 a través del Acta de Reformas de ese año, y aunque su división administrativa se estructuró en municipios y prefecturas, persistió la prohibición para que los ciudadanos del distrito federación pudieran elegir entre otros al Jefe gubernamental de la entidad restaurada.

También fue en 1857 cuando se previó, como ya se ha señalado, la posibilidad de transformar al Distrito Federal en un Estado de la federación, bajo el nombre de Valle de México, y se reconoció a los ciudadanos del Distrito el voto para elegir autoridades municipales y judiciales. Sin embargo al Distrito Federal se le suprimieron los municipios en 1928, otorgándose al Ejecutivo federal la facultad exclusiva de gobernar a la entidad.

En 1987 se constituyó una Asamblea Legislativa con facultades acotadas, y en 1993, como ocurre hasta la fecha, se declaró que la Ciudad de México sería el Distrito Federal, pero sin definir la naturaleza jurídica tanto de la Asamblea como de dicha entidad federativa, a pesar de que así lo asegure el actual artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ni mucho menos analizar la situación jurídica de sus ciudadanos.

El gobierno de la entidad-ciudad queda a cargo de los Poderes de la Unión y la reforma más trascendente ocurre en 1996 cuando el Ejecutivo Federal deja de tener facultades para nombrar a un jefe que administre en su nombre a la entidad, momento en que los ciudadanos recuperaron tan sólo parte de sus derechos y estuvieron en posibilidad de elegir directamente a su jefe de Gobierno; posteriormente se fingió una municipalización de la entidad, creando delegaciones, versión caricaturesca que resulta insuficiente. Por ejemplo, la fracción III del artículo 71 reconoce el derecho de iniciar leyes o decretos a las legislaturas de los estados, pero no al Distrito Federal, que no es estado.

Si se resolviera que se está en el caso de crear un nuevo estado federado bajo el nombre de Valle de México, sin intervención de los ciudadanos del Distrito Federal, tendría que designarse de cualquier manera una nueva sede de los poderes federales. El nuevo estado sería establecido por ciudadanos dotados, desde ese momento, con plenitud de derechos políticos; pero el hecho de designarse una nueva sede, automáticamente anularía los derechos plenos de los ciudadanos del nuevo asiento. Así no puede evadirse en forma alguna el planteamiento de normar constitucionalmente al Distrito Federal, parte integrante de la federación, en forma clara y funcional.

El artículo 39 constitucional precisa que todo poder público único, y el poder de soberanía, dimanen del pueblo. El precepto 40 dispone que por voluntad del propio pueblo nos hemos constituido en república democrática, compuesta de estados libres y soberanos unidos en una Federación. A su vez, el artículo 3o. constitucional nos precisa que la democracia, que nos circunda y nos da esencia, no es tan sólo una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundamentado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En tal sentido no cabe duda que la ciudadanía es el principal vínculo jurídico que relaciona a un individuo con un Estado de derecho, y un vínculo político que como establece nuestra norma fundamental autoriza al ciudadano para propugnar (como derecho y como obligación) por su mejoría económica, social y cultural. De todo ello es de lo que se ha privado a los ciudadanos del Distrito Federal.

Ningún daño, ninguna disminución en su esencia política se produciría en perjuicio de los estados federados otorgando una Constitución al Distrito Federal propia de su idiosincrasia, de su problemática y del apoyo a sus ciudadanos para llenar los fines que nuestra Carta Magna reconoce a todos los ciudadanos del territorio mexicano con derechos políticos totales. Es decir, elevar al rango de estado al Distrito Federal no lo haría en perjuicio alguno de los estados federados, pero sería un acto de justicia el conformarlo totalmente como estado que federa.

Por lo expuesto y fundado someto a consideración del honorable Congreso de la Unión la presente reforma al artículo 44 y la derogación del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

### **Decreto por el que se reforma el artículo 44 y se deroga el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único:** Se reforma el artículo 44 y se deroga el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 44.** El Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y su capital, la Ciudad de México, será también la de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y expedirá su Constitución local en forma soberana e independiente y tendrá las atribuciones, prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para las demás entidades federativas. Para el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el territorio actual el estado del Valle de México, con los límites y extensión que ahora se le reconocen.

**Artículo 122.** (Se deroga)

**Transitorios**

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

**Segundo.** Se constituye la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal en Congreso Constituyente de la entidad para el único efecto de que dentro del plazo de un año, a partir de la incorporación de esta reforma constitucional al texto del pacto federal proyecte, discuta y vote la Constitución Política del Distrito Federal.

**Tercero.** Hasta en tanto no entre en vigor la nueva Constitución del Distrito Federal, esta entidad se ajustará a las disposiciones constitucionales y reglamentarias actualmente vigentes.

**Diputados:** Juventino Víctor Castro y Castro (rúbrica), Alejandro Encinas Rodríguez (rúbrica), Alejandro Gertz Manero (rúbrica), Víctor Hugo Círigo Vásquez (rúbrica), Eduardo Mendoza Arellano (rúbrica), Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz (rúbrica), Indira Vizcaíno Silva (rúbrica), Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica), María Teresa Ochoa Mejía, Leticia Quezada Contreras (rúbrica), Ramón Jiménez Fuentes, Francisco Hernández Juárez, Enoé Margarita Uranga Muñoz, Teresa del Carmen Inchaustegui Romero, Ramón Jiménez López (rúbrica), Balfre Vargas Cortez (rúbrica), Nazario Norberto Sánchez, Vidal Llerenas Morales, Esthela Damián Peralta, Laura Piña Olmedo (rúbrica), Agustín Guerrero Castillo (rúbrica), Emilio Serrano Jiménez (rúbrica), Héctor Hugo Hernández Rodríguez (rúbrica), Leticia Robles Colín, María Araceli Vázquez Camacho (rúbrica), Samuel Herrera Chávez, Avelino Méndez Rangel (rúbrica), Arturo Santana Alfaro (rúbrica), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (rúbrica), Luis Felipe Eguía Pérez (rúbrica), Rigoberto Salgado Vázquez (rúbrica).

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA EDITH ANAYA MOTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, Claudia Edith Anaya Mota, 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; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de supremacía constitucional, de acuerdo con el cual, todas las leyes que integran el orden jurídico nacional deben ir acorde con la Constitución; pues ésta es considerada como la base angular de nuestro estado de derecho. Toda vez que, entendida en su sentido formal, constituye el fundamento de validez de todas las normas de carácter secundario, ya que en sus preceptos radican los valores supremos de la comunidad política y la organización del supremo poder. En este sentido, la Constitución necesariamente requiere del desarrollo y el estudio de instrumentos jurídicos y procesales que garanticen no sólo su defensa ante posibles violaciones y el desconocimiento de ésta, sino también su desarrollo y evolución de conformidad con los cambios políticos, sociales y económicos que se experimentan en el seno de la sociedad que regula.

En este sentido, y en aras de consolidar el desarrollo progresivo de los derechos humanos, los Estados Unidos Mexicanos se han caracterizado por ser un Estado comprometido con garantizar y proteger los derechos humanos. Lo anterior, principalmente mediante el impulso de la creación de instrumentos internacionales que garanticen los derechos de los grupos de población considerados en riesgo de exclusión. Asimismo, se encuentra entre los países que más tratados ha suscrito en materia de derecho internacional humanitario. Todo ello con la finalidad de extender el ámbito de protección y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en el territorio nacional; pues, de conformidad con el artículo 1o. de nuestra Carta Magna, toda aquella persona que se encuentre en el territorio nacional gozará de los derechos reconocidos por dicha Constitución. Es decir, no sólo se garantiza la protección de los mexicanos, sino también de aquellas personas que se encuentren en nuestro país. Y es precisamente este reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales lo que constituyen la esencia del Estado democrático de derecho.

Sin embargo, la interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecida a través de la tesis P. IX/2007, correspondiente a la novena época, emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "Tratados Internacionales", son parte integrante de la ley suprema de la unión y se sitúan jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del

artículo 133 constitucional", de fecha abril de 2007, ha determinado que los tratados internacionales se sitúan jerárquicamente debajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales. Situación que se traduce en la posibilidad de impugnar los derechos consagrados en instrumentos internacionales, por considerar que no están acorde con las disposiciones de la Constitución; hecho que atenta contra el principio de progresividad de los derechos humanos. Pues si bien las Constituciones contienen los principios y ejes rectores de un Estado, no se puede considerar que los tratados internacionales de derechos humanos, que son consensados en su creación y sometidos a análisis rigurosos para su ratificación e incorporación a los Estados como instrumentos normativos, puedan ser contrarios a ésta. Pues, en ellos se plasman las especificidades que en un instrumento de orden constitucional, dada su propia naturaleza, sería imposible especificar y prever.

Por ello considero que elevar a rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos, sería una medida legislativa importante que garantizaría que los órganos jurisdiccionales recurrieran a su análisis y aplicación, de manera que el espectro de derechos fundamentales de las personas que se encuentran en el país sea más amplio y claro. No basta que los tratados en esta materia sean reconocidos como la ley suprema de toda la unión. Es necesario reconocer que éstos tienen el mismo rango que la Constitución para que, al ser incorporados en el derecho interno, adquieran la máxima jerarquía normativa dentro del ordenamiento jurídico.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**"Artículo 133.** Esta Constitución, **los tratados internacionales celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, y las leyes del Congreso de la Unión que de ésta y de ellos emanen** serán ley suprema de toda la unión. **Los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como aquellos que contengan disposiciones en las que los reconozcan, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida que contengan disposiciones sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en la Constitución.** Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, tratados y leyes, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados, **debiendo interpretar los derechos y deberes consagrados en esta Constitución, de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado mexicano.**

Palacio Legislativo, a 10 de diciembre de 2009.

Diputada Claudia Edith Anaya Mota (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA EDITH ANAYA MOTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La que suscribe, Claudia Edith Anaya Mota, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de motivos**

En la actualidad, nuestro país sufre un grave desequilibrio en cuanto al flujo de energía se refiere, pues, a lo largo de los años, los mexicanos hemos contribuido a la destrucción de ese equilibrio en un afán de "progreso", auspiciado por la negligencia de las autoridades, y debido a la falta de una reglamentación eficiente referente a la materia ambiental. Así, podemos observar graves consecuencias de estos actos a través de fenómenos como la erosión y envenenamiento de suelo y agua, por mencionar algunos.

Para que un ecosistema mantenga un equilibrio en su distribución de energía es necesario que no existan alteraciones provocadas por agentes externos, ya que, de producirse éstos, se destruirán los hábitat necesarios para la subsistencia de determinadas especies, las cuales cumplen con una función específica dentro del ecosistema. Además, al producirse alteraciones de este tipo, el flujo de la energía a través de las cadenas alimenticias se interrumpirá, sobre todo, tomando en cuenta que las plantas son los primeros afectados por estas situaciones pues sufren de la falta de autótrofos que son los encargados de transformar la energía solar en química. Lo anterior provoca que muchos consumidores primarios se queden sin alimento y, por consiguiente, también los demás miembros que componen dicha cadena; esto nos puede llevar a que algunos animales que están en peligro de extinción empeoren su situación e incluso corran el peligro de desaparecer.<sup>1</sup>

Dicho desequilibrio ecológico pone en peligro no sólo la existencia de otras especies, sino la del propio hombre. De ahí que constantemente nos enfrentemos a situaciones cada vez más adversas, como las magnas consecuencias de los fenómenos climatológicos, las sequías, la proliferación de nuevas enfermedades como el cáncer, etcétera.

Debido a estas consideraciones, el Estado mexicano requiere atender y discutir el tema ambiental a fin de vincular los derechos fundamentales con el medio ambiente, situación que ya se ha presentado en el derecho internacional de los derechos humanos. Tal es el caso del protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que en su artículo 11 consagra el derecho a un medio ambiente sano, al establecer:

**Artículo 11.** Derecho a un medio ambiente sano.

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

De igual manera, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, de Estocolmo, establece que es un derecho del hombre gozar de las condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar. Como contrapartida a este derecho, la misma declaración reconoce el deber solemne de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras.

En este sentido, se hace necesario puntualizar el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar que estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4o., de manera que se incorporen en él las características de sustentabilidad y equilibrio que se vinculan a la garantía efectiva de este derecho.

Asimismo, al ser el medio ambiente el elemento indispensable para la conservación de la especie humana, es necesario reconocer su carácter colectivo pues se trata de un bien público cuyo disfrute o daños no sólo afectan a una persona, sino a la comunidad en general. Por lo cual, su defensa y titularidad debe ser reconocida en lo individual y en lo colectivo.

Por otra parte, considero de vital importancia que nuestra Carta Magna establezca el deber que tenemos de conservar el medio ambiente para las presentes y futuras generaciones, ya que así estaremos asumiendo un compromiso para evitar el daño ambiental, atendiendo al principio de solidaridad con una visión de sustentabilidad; al mismo tiempo, estaremos contribuyendo a garantizar la prevención del daño y deterioro ambiental, de manera que sea posible combatir con mayor eficiencia la impunidad en el país por daños ambientales.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 4o. ...**

...

...

...

**Toda persona tiene el derecho individual y colectivo de disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, apto para el desarrollo y bienestar humano, en el que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, pues el Estado, conjuntamente con la sociedad, tiene la obligación fundamental de proteger el medio ambiente y los recursos naturales del país, a fin de garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación.**

**Notas**

1. Cfr. Benítez, B. L. "La patología ambiental". Revista *Ciencia y Desarrollo*, volumen XVI, número 93, julio-agosto, México, 1990, páginas 69-84.

Palacio Legislativo, a 10 de diciembre de 2009.

Diputada            Claudia            Edith            Anaya            Mota            (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 37 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SAMI DAVID DAVID, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Sami David David, diputado integrante a la LXI Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por mi propio derecho y en nombre de los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones II, III, y IV del apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustentado en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En las fracciones II, III, IV y el último párrafo del apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulan las siguientes hipótesis normativas, en el marco genérico de precisión de las causales de pérdida de ciudadanía mexicana, aludida en la primera parte del inciso.

En la fracción II se prescribe su pérdida "por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente";

En la fracción III se pierde la ciudadanía mexicana "por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente";

En la fracción IV se regula la pérdida de la ciudadanía mexicana "por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal o de su Comisión Permanente; exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente";

Por su parte, en el último párrafo de este apartado C) del artículo 37 constitucional, se prescribe "en el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado".

Es importante puntualizar que el referido artículo 37 constitucional se integra por los apartados A), B), y C) y que, asimismo, está ubicado en el capítulo IV del Título Primero de la Carta Magna, denominado De los Ciudadanos Mexicanos, donde en los artículos 34 a 38 se regulan las diferentes hipótesis y supuestos inherentes a la ciudadanía mexicana, entre estos, la precisión de quienes son ciudadanos (artículo 34), sus prerrogativas (artículo 35); sus obligaciones (artículo 36); la consagración del principio por virtud del cual ningún mexicano por nacimiento podrá, en ningún caso, ser privado de su nacionalidad (artículo 37

apartado A); los casos en que se pierde la nacionalidad mexicana por naturalización (artículo 37 apartado B); los supuestos de pérdida de ciudadanía (artículo 37 apartado C); así como los supuestos de pérdida o suspensión de derechos y prerrogativas inherentes a la calidad de ciudadano (artículo 38).

## **I. Antecedentes constitucionales**

Los conceptos de nacionalidad y ciudadanía están presentes en el texto y contenido de nuestras cartas constitucionales y aún en otros importantes documentos de influencia decisiva en la construcción de las instituciones, los cuales citaré con el propósito de mejor ilustrar la propuesta de reformas materia de la presente iniciativa.

### **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)**

Expedida por decreto de fecha 4 de octubre de 1824, la lectura de sus 171 artículos permite inferir que el legislador no distinguió los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, aun cuando tratándose de la primera, su artículo 50, fracción XXV, otorgó al Congreso General, atribuciones para "establecer una regla general de naturalización", y por lo que toca a la ciudadanía, su artículo 23, fracción primera, precisaba que no pueden ser diputados "los que estén privados o suspensos de los derechos de ciudadano; y por su parte en el artículo 76 se dispuso "para ser presidente o vicepresidente", se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país.

El legislador de 1824 no incluyó en el texto constitucional precepto alguno que regulara la autorización para recibir de gobiernos extranjeros títulos o condecoraciones, como tampoco aludió a los requisitos para que los mexicanos pudiesen trabajar para gobiernos extranjeros.

### **Leyes Constitucionales (1836)**

Expedidas por decreto de 29 de diciembre de 1836. En el contenido de los artículos de las siete leyes, se distingue ya entre nacionalidad y ciudadanía. También se definen las primeras hipótesis de pérdida de la calidad de mexicano y con ella la de ciudadanía.

Los artículos que regulan, sin mencionar todavía el concepto de nacionalidad mexicana, son entre otros, el 1, 2, 3, 4, 5 y 6. Los que aluden al concepto de ciudadanía son el 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, todos de la primera de las siete leyes constitucionales de 1836.

En la segunda de las siete Leyes Constitucionales, se alude al concepto de ciudadanía en el artículo 11, fracción primera, donde se detallan los requisitos para ser miembro del Supremo Poder Conservador. Igual sucede con los artículos 6, fracción II, 12, fracción I, de la tercera ley, donde se regulan los requisitos para ser diputado y senador. De la misma forma se alude en el artículo 14, fracción primera, de la cuarta ley, tratándose de los requisitos para ser presidente de la República.

El concepto de ciudadanía utilizando en estos y otros artículos de las siete Leyes Constitucionales está asociado a la capacidad de ejercicio de derechos de naturaleza política administrativa y se distingue por el legislador entre nacionalidad y ciudadanía.

En lo que toca a la regulación de las hipótesis de pérdida de ciudadanía se precisaron seis, entre ellas dos vinculadas con el tema de esta iniciativa, ambas del artículo 5, fracciones IV y V, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 5. La cualidad de mexicano se pierde:

...

IV. Por aceptar empleo de otro gobierno.

V. Por Aceptar condecoraciones de otro gobierno sin permiso del mexicano.

### **Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843)**

Expedidas con fecha 13 de junio de 1843. En estas bases se distingue entre nacionalidad y ciudadanía aun cuando a la primera se le denomina como calidad de mexicano.

En sus artículos 11, 12 y 13, se regula la calidad de mexicano por nacimiento y por naturalización, por su parte en sus artículos 14 y 15, se prescriben derechos y obligaciones inherentes a la calidad de mexicano.

Este ordenamiento en su artículo 16 estableció las causales de pérdida de la calidad de mexicano en la forma siguiente:

I. Por naturalizarse en país extranjero.

II. Por servir bajo la bandera de otra nación sin licencia del gobierno.

III. Por aceptar empleo o condecoración de otro gobierno sin permiso del Congreso.

En cuanto a la ciudadanía, los artículos 18 a 24, regulan diversas hipótesis inherentes a la calidad de ciudadano, infiriéndose de su lectura, que en al menos este ordenamiento, el legislador distinguió con toda claridad los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, sancionando con la pérdida de la primera a quien se ubicara en la hipótesis definidas en las tres fracciones del artículo 16, antes transcrito.

### **Constitución Política de la República Mexicana (1857)**

Aprobada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857. En forma expresa dedica su Título Primero, Sección I, integrado por 29 artículos a regular los denominados "Derechos del Hombre". En su artículo 12 precisó: "No hay, ni se reconocen en la República, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Sólo el pueblo,

legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de los que hayan prestado o prestaren servicios eminentes a la patria o a la humanidad".

Sin mencionarlo en forma expresa este ordenamiento distingue entre nacionalidad y ciudadanía, conforme se infiere de la lectura de sus artículos 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38, los cuales establecían la "calidad de mexicano".

La sección IV, denominada "De los Ciudadanos Mexicanos", se integra por los artículos 34, 35, 36, 37 y 38. En su artículo 37 se regulan las diferentes hipótesis de pérdida de la ciudadanía. Su texto es el siguiente:

Artículo 37. La calidad de ciudadano se pierde:

I. Por naturalización en país extranjero.

II. Por servir oficialmente al gobierno de otro país o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal. Exceptúense los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente.

En el artículo 38 se remite a la ley como el instrumento donde se fijarán los casos y la forma en que se pierden o suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación.

Por su parte la fracción XXI del artículo 72 de este ordenamiento, otorgó atribuciones al Congreso para "dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía".

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)**

La Carta Magna vigente, se promulgó el 5 de febrero de 1917. Al igual que la anterior de 1857, regula en sus artículos 30 a 38, los temas "De los Mexicanos" (Capítulo II, artículos 30, 31 y 32); "De los Extranjeros" (Capítulo III, artículo 33); "De los Ciudadanos Mexicanos" (Capítulo IV, artículos 34 a 38).

Su texto original no hizo alusión expresa al concepto de nacionalidad, aun cuando se entiende asimilado a la expresión "calidad de mexicano". Al reformar el artículo 30, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de diciembre de 1969, e incorporar en forma expresa el concepto nacionalidad al texto constitucional, el legislador permitió al intérprete distinguir los términos nacionalidad y ciudadanía y facilitar el conocimiento de él o los procedimientos de adquisición y pérdida de estas dos condiciones jurídicas.

En forma específica, son materia de la presente iniciativa, el contenido de las fracciones II, III, IV y el último párrafo del apartado C) del artículo 37, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



El artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ha sufrido dos reformas.

- a) Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de enero de 1934, en cuanto a la "ampliación de los términos para perder la nacionalidad y la ciudadanía mexicana"; y
- b) Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de marzo de 1997, reforma que es objeto del presente comentario.

Una vez leído el texto reformado vemos que el artículo constitucional divide en tres grandes apartados los importantes temas del reconocimiento a la doble nacionalidad (apartado A); de las hipótesis por virtud de las cuales se pierde la nacionalidad mexicana por naturalización (apartado B); así como las causales de pérdida de ciudadanía (apartado C).

Sin duda, por razones ampliamente aceptadas, el reconocimiento a la doble nacionalidad permite como nación, mantener unidos a México a un importante número de connacionales radicados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos de América, a la vez que se les facilita la obtención de la calidad migratoria que les permite el reconocimiento social.

Por lo que respecta a los supuestos de pérdida de la nacionalidad mexicana adquirida por naturalización, está debidamente justificada en razón de tratarse de extranjeros que por las razones que fueron dejaron de cumplir con los requisitos de conducta definidos por las leyes.

En el apartado C, se determinan las causas que de presentarse, propician la pérdida de la ciudadanía mexicana.

A partir de la reforma al artículo 30, que introdujo a la constitución el concepto de nacionalidad, es más fácil distinguir entre nacionalidad y ciudadanía, condiciones jurídicas diferentes que son consideradas similares en diversas constituciones extranjeras.

Para Rabasa: "Vibrar al recuerdo de una común tradición histórica, estar vinculados a otros hombres de la misma raza, hablar igual idioma, practicar costumbres semejantes, habitar un determinado territorio, estar sujetos a cierto orden jurídico, poseer la conciencia de que se pertenece a una colectividad y el propósito de compartir y realizar un destino común, es lo que forma la nacionalidad". (hasta aquí la cita)

Por su parte, Nuria Ortiz expresa y sostiene que "la ciudadanía como derecho político", es un atributo de la personalidad, es "la capacidad de ejercicio de los derechos políticos y se adquiere cuando el mexicano ha alcanzado la edad de 18 años cumplidos, y se tiene un modo honesto de vivir". La ciudadanía atribuye capacidad de ejercicio de los derechos políticos, o si se quiere, capacidad de disfrute de las prerrogativas del ciudadano, entre las que figura el derecho al sufragio, por medio del cual se participa en la estructura y funcionamiento del Estado del que se es ciudadano", agregando que "es una situación

política que se adquiere con la mayoría de edad y el pleno uso de la capacidad mental, por lo que de no reunirse tales requisitos nunca se alcanzará la ciudadanía, en tanto que para obtener la nacionalidad mexicana bastará con ser hijo de mexicano, nacer en el territorio nacional o bien solicitar y obtener la nacionalidad vía naturalización, tal y como determina el artículo 30 constitucional". (Hasta aquí la cita)

Como apuntamos, uno de los principales aspectos de la reforma constitucional de los artículos 30, 32 y 37, es el referente a la no pérdida de la nacionalidad mexicana ya que se promovió la reforma constitucional para que los mexicanos de origen o por nacimiento, conserven su nacionalidad mexicana, independientemente de la ciudadanía o residencia que hayan optado con posterioridad. En el texto constitucional vigente, como podemos observar, se asienta el principio de la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana que puede ser por nacimiento u originaria, ya sea por *ius sanguinis* (artículo 30, apartado A, fracción II y III) o por *ius soli* (artículo 30, apartado A, fracción I y IV).

Por otro lado, el apartado C, del artículo 37 constitucional, introduce las causas de pérdida de la ciudadanía mexicana y sólo se establece en la reforma la omisión, en su fracción I, de la frase "que impliquen sumisión" con respecto a la aceptación o uso de títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros, o sea, al legislador no le interesa si la aceptación implica o no sumisión.

El resto de las fracciones (II, III, IV, V y VI) no han sufrido modificación; no obstante, es conveniente realizar ciertas observaciones a las fracciones mencionadas.

La fracción II se refiere a la pérdida de la ciudadanía por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso federal.

Su fracción III refleja, asimismo, la pérdida de la ciudadanía por aceptar o usar condecoraciones, se exceptúan, en su fracción IV, los títulos literarios, científicos o humanitarios, éstos no comprometen, verdaderamente, la seguridad de la nación, la tranquilidad o el interés público del Estado mexicano.

La fracción V enuncia que habrá pérdida de la ciudadanía mexicana a quien ayude, en contra de la nación, a un extranjero o a un gobierno extranjero y se privará de la ciudadanía ante la falta de una lealtad a la nación mexicana.

Por último, la fracción VI delega en las leyes federales secundarias los demás casos en que se pueda aplicar la pérdida de la ciudadanía mexicana.

Asimismo, se amplía un párrafo final al apartado C del artículo 37 constitucional que establece: "En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado".

El motivo del inciso se debe a que no en todos los casos está justificado que el pleno de ambas Cámaras concentre su esfuerzo en analizar estos asuntos de mero trámite y se propuso una legislación secundaria que establezca los casos particulares en que se puede dispensar la autorización del Congreso.

El texto de las fracciones II a IV y el párrafo último del apartado C) del artículo 37 son, precisamente, materia de la presente iniciativa, por las razones que a continuación se expresan.

La fracción II, del multireferido artículo 37 constitucional regula la hipótesis de pérdida de ciudadanía mexicana "por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente;"). Esta disposición tiene sus antecedentes constitucionales en lo dispuesto por el artículo 5, fracción IV, de la Ley Constitucional de 1843; en el 16, fracción III, de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843; en el artículo 37, fracción II, de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857. En los dos últimos ordenamientos citados, al igual que en el texto constitucional vigente, él o los mexicanos que pretendan laborar o prestar servicios a un gobierno extranjero, para conservar su calidad de ciudadano mexicano, deben obtener el Congreso federal o de su Comisión Permanente el permiso que así lo acredite.

La justificación principal de esta disposición es histórica y a nuestro juicio mantiene su vigencia, considerando la inestabilidad política a que estuvo sujeta la vida independiente de México en el siglo XIX; los grandes movimientos sociales de principios del siglo XX, y la permanente obligación del gobierno mexicano de velar por la seguridad nacional.

La proliferación de representaciones diplomáticas en nuestro territorio; el nuevo contexto internacional caracterizado por la creciente apertura comercial, son argumentos sostenidos por quienes demandan agilizar las solicitudes de ciudadanos mexicanos para prestar servicios laborales a gobiernos extranjeros.

Aún cuando se admite que las circunstancias políticas, económicas y sociales, son distintas a las prevalecientes en los siglos XIX y XX, no por ello deja de estar latente la posibilidad de que alguien lesione o ponga en riesgo nuestra seguridad nacional y ello es suficiente justificación para sujetar el inicio de la relación laboral con otros gobiernos al permiso del gobierno mexicano. Sin embargo, es posible y conveniente modificar el texto constitucional para precisar las atribuciones que le corresponde desempeñar a cada cámara, o en su caso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, considerando que estos permisos entrañan más que asuntos diplomáticos y de política exterior, supuestos de seguridad nacional, que deben ser analizados y despachados por quienes en todos los tiempos constitucionales han representado al pueblo de México.

En razón de lo anterior propongo reformar el texto de la fracción II del apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;

En la fracción III, del apartado C), del artículo 37 constitucional vigente, se regula la hipótesis de pérdida de ciudadanía mexicana: "Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente". Esta disposición registra antecedentes constitucionales históricos, en lo dispuesto en el artículo 5, fracción V, de la Ley Constitucional de 1843; en el artículo 16, fracción III, de las Bases de Organización Política de la República Mexicana; en el artículo 37, fracción II, de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en congruencia con su artículo 12.

La Constitución de 1857, como lo hace ahora la vigente de 1917, estableció como excepción a la regla general que exigió la previa licencia del Congreso para aceptar y usar condecoraciones extranjeras, los títulos literarios, científicos y humanitarios, los cuales pueden aceptarse libremente.

Precisamente ahora que la humanidad vive tiempos inspirados en la libertad, democracia, justicia social y de apertura económica, se hace necesario adicionar el contenido de la fracción III del apartado C) del artículo 37 constitucional, para disponer que los servidores públicos no podrán, durante el ejercicio de su responsabilidad, aceptar condecoración o título alguno de gobiernos extranjeros, considerando precisamente que excepcionalmente existan ocultos, intereses contrarios al bienestar general de la nación.

Los servidores públicos deben inspirar su actuación en la humildad que caracterizó la entrega al servicio público y a las mejoras causa nacionales, de nuestros más egregios próceres, me refiero a Hidalgo, Morelos, Juárez, Cárdenas, entre otros, cuyos méritos son recogidos y registrados por los más gloriosos capítulos de la historia nacional.

Por las razones expuestas, propongo se adicione la fracción III del apartado C) del artículo 37 constitucional para quedar como sigue:

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Los servidores públicos, no podrán, durante el tiempo de su encargo, aceptar ni recibir de gobierno extranjero, condecoración, título o reconocimiento de ninguna índole.

Similares razones sustentan la propuesta de modificación del actual único párrafo de la fracción IV del apartado C), del artículo 37 constitucional, asignando a la Cámara de Diputados la responsabilidad de otorgar la licencia ahí aludida. También propongo adicionar esta fracción con un segundo párrafo que expresamente señale que ningún servidor público podrá, durante el tiempo de su encargo, admitir del gobierno de otro país título o función de ninguna índole.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, con el siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Único.** Se reforma el texto de las fracciones II, III y IV, del apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona un segundo párrafo a las fracciones III y IV, del apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 37.**

A) ...

B) ...

I. ...

II. ...

C) ...

I. ...

**II.** Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso de la **Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;**

**III.** Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso de la **Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Los servidores públicos, durante el tiempo de su encargo, no podrán portar ni usar condecoraciones que le hayan sido otorgadas por gobierno extranjero.**

**IV.** Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia de la **Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente.**

V. ...

...

## **Transitorio**

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

Palacio Legislativo, a 10 de diciembre de 2009.

Diputado Sami David David (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El suscrito, Juan Carlos Natale López, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde de la LXI 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 fracción II del artículo 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En nuestra gradual y accidentada transición que se ha prolongado por poco más de 25 años, se han erigido reformas jurídicas que han hecho posible nuestro actual régimen político, económico y social.

Por un lado, el papel que tuvo el Legislativo en los inicios de tal proceso, obedeció básicamente a las sujeciones que el contexto del presidencialismo le impuso sin cortapisas ni reclamos; además de que sirvió como un órgano legitimador por excelencia de los actos del Ejecutivo sin mayores complicaciones que ser la instancia idónea para consumir todo acto emanado del poder mediante la ratificación institucional. En ese sentido, la vigilancia y rendición de cuentas, que asumen y profesan los principios de separación y equilibrio de poderes, solo se podía explicar al margen de una desbordada concentración de poderes, funciones y recursos con que se gobernaba para garantizar el orden y la estabilidad.

Por otro lado, la competencia política de aquellos años, se limitó en la existencia de un sistema de partidos condicionado dada la hegemonía de una sola entidad partidista que ejercía su absoluta dominancia en los congresos locales y en el mismo Congreso de la Unión; siendo inútil los esfuerzos de cualquier ente u órgano fuera del ámbito del poder público que hiciera eco en el legítimo interés y derecho de exigir la rendición de cuentas hacia a los gobernados.

Fueron hasta la LVI y LVII Legislaturas cuando las condiciones sociales y la correlación de fuerzas políticas que integraron el Congreso de la Unión, hicieron conveniente la oportunidad de procesar reformas con alto sentido de renovación institucional; entre las que destacan: la reforma electoral, la del nuevo federalismo con la creación de nuevos fondos a estados y municipios; la social con la institucionalización de nuevos programas sociales; y la que tiene que ver con la fiscalización y rendición de cuentas a través de un nuevo ente fiscalizador por parte de la Cámara de Diputados.



De este modo, el tema central del fortalecimiento de las facultades de fiscalización y control del Poder Legislativo, partió del propósito por robustecer la actividad de control y vigilancia de la Cámara de Diputados que había llegado a un nuevo contexto político idóneo para adecuar el marco institucional que rige la separación y equilibrio de poderes a la nueva realidad política que experimentaba el país para construir las bases de un real y verdadero régimen de rendición de cuentas mediante la vigilancia recíproca y efectiva entre los tres órganos de gobierno.

Por lo tanto, es un hecho que México hace apenas unos años inició en la práctica, el despliegue de un Congreso mucho más proactivo y beligerante con el Ejecutivo sin el afán de acotar sus funciones, sino de asumir como en un régimen de pesos y contrapesos, las facultades y atribuciones que la máxima norma le había delegado desde hace más de 70 años; en donde ya se preveía mecanismos formales de control y vigilancia sobre la actuación de los demás poderes: la responsabilidad política, el desafuero, la ratificación de nombramientos, la aprobación de los presupuestos, la revisión de la cuenta pública, y otros actos desempeñados por los congresos que permiten apreciar las funciones de control ínter orgánico que el legislativo ha desarrollado sobre los poderes Ejecutivo y Judicial en los últimos años; ya que sin equilibrios ínter orgánicos, no puede existir una auténtica división de poderes.

Sin embargo, tal equilibrio tiene que ver con las condiciones jurídicas y políticas para que cada uno de los poderes ejerza a plenitud sus facultades independientemente de que haya o no mayorías absolutas o congresos sin mayorías o gobiernos divididos, lo verdaderamente importante es diseñar y ejercer una ingeniería institucional para que el Congreso enfrente esos obstáculos de manera eficaz sin complacencias ni excepciones en su papel de control y vigilancia. En este renglón, se reconocen los logros alcanzados hasta ahora en el cumplimiento de la función de fiscalización del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, sin embargo, siguen siendo un hecho las notables insuficiencias con las que opera el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados, aun muy por debajo de lo que es en cualquier democracia consolidada.

### **Antecedentes**

No han sido pocas las propuestas de reformas legislativas presentadas en anteriores legislaturas de este Congreso con el objeto de robustecer la actividad fiscalizadora de ésta soberanía a través de su órgano técnico de auditoría. Sin embargo, la iniciativa aprobada por el Senado en la LIX Legislatura, ha sido la de mayor profundidad y madurez que en su momento tuvo a bien aprobarse por la colegisladora no siendo así por la Cámara de Diputados más por cuestiones políticas que de indefiniciones. Dicha propuesta se puede reseñar en los siguientes términos:

El 27 de abril de 2004, la Cámara Alta a través de los integrantes de la LIX Legislatura y de la fracción parlamentaria del PRI, entre ellos las senadoras Georgina Trujillo Zentella, Laura Alicia Garza Galindo, Dulce María Sauri Riancho y los senadores Carlos Chaurand Arzate, Mariano González Zarur, Carlos Rojas Gutiérrez, Fernando Gómez, Manuel Bartlett Díaz y Enrique Jackson Ramírez, presentaron una magnánima iniciativa que reformaba los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 constitucionales confluyendo en gran

parte las exigencias de diversas proposiciones de reformas que desde 1999 se habían presentado en aras de consolidar la primera etapa desde aquél año.

En este sentido el senado destacó en la exposición de motivos de la iniciativa que la reforma de 1999 había establecido las bases y principios con los que la Cámara de Diputados habría de fortalecer con nuevas atribuciones la facultad de fiscalización superior de la Cuenta Pública y del manejo, custodia y ejercicio del gasto público federal.

También señaló que el fortalecimiento de las facultades del Poder Legislativo para el control y vigilancia de la gestión gubernamental, como uno de los objetivos esenciales que dieron origen a la reforma constitucional y a su ley reglamentaria, gozó del respaldo de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso y de las Legislaturas de las entidades federativas animados principalmente por emprender una reforma democrática del Estado, y con la finalidad de propiciar una mejor distribución de competencias entre poderes y la instauración de mecanismos más eficientes y transparentes para asegurar la rendición de cuentas.

Asimismo, la iniciativa puntualizó que se requiere de una generación de reformas que eleven la calidad, la oportunidad y la autonomía de la fiscalización superior; y que si en su momento no se reflejaron en los textos finales, ya sea por dificultad técnica o por no sobrecargar el trabajo a la entidad que se creaba, entre otros, ahora se debía subsanar ineludiblemente omisiones o aspectos insuficientemente valorados. Por lo que exclamaron el imperativo, legal, político y ético de prevenir y poner freno a los actos de corrupción de los servidores públicos al pugnar en contra del desempeño de las contralorías internas del propio Ejecutivo federal al señalar textualmente lo siguiente: "son más conocidos por la labor de los medios de comunicación que por las tareas de investigación y sanción de la vasta red de contralorías internas o de la propia Secretaría del ramo, responsable de prevenir el uso irregular o ilícito de los recursos, pues es evidente la ineficiencia en la que operan en prevenir y sancionar delitos en contra del patrimonio federal, y por otro lado, las limitaciones –en buena medida, la vulnerabilidad– con las que opera la ASF".

Por otro lado, resaltaron la falta de claridad de las disposiciones constitucionales acerca del alcance de las atribuciones y facultades de la ASF para el control y la fiscalización de la totalidad de los recursos públicos federales, incluidos los transferidos a las entidades federativas ya que cabe precisar que suele ser copiosa la necesidad de que el máximo organismo fiscalizador se mantenga al margen de la revisión hasta que exista convenio alguno de colaboración para la fiscalización del gasto federalizado para con las entidades federativas.

Ante esta exposición general de causales de reforma, un número considerable de senadores propusieron cuatro ejes fundamentales para la concreción del fortalecimiento al control y fiscalización por parte de la Cámara de Diputados y desde luego de la ASF, entre ellos: 1) Adelantar la fecha de presentación de la Cuenta Pública del año anterior, a más tardar el último día hábil del mes de febrero y reducir el plazo para la entrega del Informe de Resultados a más tardar el 31 de octubre del mismo año de su presentación esto para darle utilidad al Informe para la corrección y, en su caso la sanción oportuna ante eventuales irregularidades; 2) Que la Cámara Diputados además de recibir y turnar la Cuenta Pública a

la ASF, tenga la obligación de dictaminarla a más tardar el 15 de diciembre de ese mismo año para la oportuna y objetiva toma de decisiones; 3) Instituir las entidades estatales de fiscalización y establecer mecanismos de homologación de los sistemas jurídicos de fiscalización federal y locales para que la actividad sea regida por principios únicos; 4) Otorgar inmunidad relativa constitucional al titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación así como su responsabilidad correspondiente.

En consecuencia, el día 17 de febrero de 2005 las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, emitieron el dictamen respectivo y convinieron con los motivos expresados en la iniciativa, así quedó asentado en las consideraciones donde se expresa que la materia relativa a la fiscalización superior es una de las más importantes por estar íntimamente relacionada con la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

El 22 de febrero dicho dictamen fue presentado ante el pleno del Senado donde fue aprobado finalmente por 98 votos a favor, una abstención y cero votos en contra. Por lo que se turnó a las Comisiones de Unidas de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados el día 24 del mismo mes para su proceso correspondiente. Dicha minuta ha sido prolongada en la Cámara de Diputados hasta la fecha.

En el marco de la reforma fiscal de 2007 en la LX legislatura, fueron presentadas siete propuesta de reforma dentro de la cual destaca la referente a la de incrementar la calidad del gasto público y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos, esta iniciativa de reforma constitucional presentada a la Comisión Permanente, pudo anteponerse sobre cualquier otra consideración más allá de que si era conveniente y propicio incidir con reformas jurídicas de fondo en la materia. En este sentido, esta reforma sólo coincidió con la del Senado por cuanto a los propósitos del proyecto de decreto, únicamente con respecto a instituir constitucionalmente entidades estatales de fiscalización y a establecer mecanismos de homologación de los sistemas jurídicos de fiscalización federal y locales para que la actividad fuese regida por principios únicos.

Como podemos observar, el Congreso ha tenido la oportunidad de concretar un cúmulo de aspiraciones para modernizar parte de nuestro actual sistema de transparencia y de rendición de cuentas sin demeritar las reformas recién aprobadas por éste Congreso como la que creó la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley General de Contabilidad Gubernamental sin que hayan aún resultados concretos de las mismas; ya que de la información y de los actos conducentes que de las mismas se desprendan se probará su plena eficacia y la real determinación de éste Congreso.

### **Resultados de la función fiscalizadora de la ASF**

A casi diez años de la reforma constitucional de dio origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, y derivado de la actuación desarrollada en los casi ocho años de gestión correspondientes al periodo 2002-2009, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha registrado importantes acciones, logros y resultados, entre los que destacan los siguientes:

Ha presentado a la Cámara de Diputados y a la opinión pública nacional, los Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de los ejercicios fiscales de los años 2000 al 2007, estando en proceso de revisión la del año 2008;

Ha multiplicado en más de tres veces las auditorías practicadas, al pasar de 312 en la Cuenta Pública del año 2000, a 979 en la del 2007;

Ha aumentado, en más de ocho veces la muestra fiscalizada en relación al gasto total ejercido, mediante la ejecución de auditorías de regularidad y de cumplimiento financiero, de desempeño y especiales, horizontales, integrales y de centricidad, así como de seguimiento y de situación excepcional;

Ha incrementado el número de observaciones en 187 por ciento y las acciones promovidas en 134 por ciento;

Ha practicado cerca de 600 auditorías de desempeño para la evaluación de las políticas y programas públicos, lo cual coloca a nuestro país dentro de las corrientes más avanzadas del mundo en este tipo de revisiones;

Ha realizado múltiples revisiones a las operaciones del rescate bancario. Los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han limitado, en su oportunidad, los resultados de la ASF, y por ende, han evitado fincar responsabilidades y recuperar importantes recursos en beneficio de la sociedad;

Ha realizado evaluaciones al Programa Oportunidades; a los servicios de educación; al programa estratégico para detener la degradación del medio ambiente, a la red de autopistas, carreteras y caminos rurales; así como al desempeño de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, entre otras;

Ha llevado a cabo un número significativo de auditorías horizontales a los principales regímenes de jubilaciones y pensiones; a los sistemas de servicio civil de carrera; a la regulación y evaluación del sistema financiero de fomento; a la operación de impacto financiero de los Pidiregas; a las remuneraciones y percepciones del sector público; al registro y control de donativos; a las políticas y acciones para el abasto de medicamentos en el sector salud; y al Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otras;

Ha iniciado la práctica de auditorías de "centricidad", que permiten la evaluación de la concurrencia en regiones de alta marginación, respecto de diversos programas y proyectos institucionales para atender las necesidades de un grupo específico de población;

Ha efectuado diversas auditorías a fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos. Mediante modificaciones a la ley, se ha obligado a estas figuras jurídicas a rendir cuentas y ser sujetos a procesos de fiscalización;

Ha logrado que las universidades públicas rindan cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos federales que les son transferidos. Estas instituciones, en el pasado, tampoco

permitían la fiscalización de sus operaciones anteponiendo como argumento la invasión de su autonomía;

Ha puesto énfasis en la detención de operaciones no registradas, registradas erróneamente, o bien, no reveladas con suficiencia y consistencia en los estados financieros de los entes fiscalizados o en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de acuerdo a los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental y con base en lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación;

Ha impulsado, en forma decidida, un número creciente de auditorías a los recursos federales transferidos a estados, municipios y al Gobierno del DF, incluyendo en lo posible, la revisión del cumplimiento de objetivos y metas de los fondos que conforman el Ramo general 33 y en su oportunidad, los que integraban el Ramo general 39; en ese propósito, ha suscrito 32 convenios de coordinación en los Congresos locales para fortalecer los procesos de fiscalización de los recursos que se transfieren a esas instancias de gobierno. Como resultado de ello ha incrementado en más de 13 veces el número de auditorías directas al ejercicio de estos recursos;

Ha elaborado y promovido propuestas de Reglas de Operación de los Fondos del Ramo General 33, algunas de las cuales han sido ya incorporadas en los decretos aprobatorios de los Presupuestos de Egresos de la Federación de los años 2008 y 2009, así como en la Ley de Coordinación Fiscal;

Ha presentado 31 denuncias de hechos ante las autoridades de la Procuraduría General de la República, de las cuales 8 de ellas contaron con resolución definitiva mediante acuerdos de acumulación y de no ejercicio de la acción penal quedando vigente las 23 denuncias restantes cuyo proceso aun no se resuelve;

Ha logrado recuperaciones por 33 mil 949 millones de pesos con corte al 30 de junio de 2009, los cuales han sido reintegrados al erario público; este monto representa más de 30 veces el presupuesto anual de la institución, situación inédita en el país;

Ha identificado 17 grandes áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano que representan oportunidades de mejora de la gestión pública, siendo éstas las siguientes: eficiencia recaudatoria del Estado; fideicomisos; fondos, mandatos y contratos análogos; educación pública en sus componentes de calidad y cobertura; pensiones y jubilaciones; recursos federales transferidos a estados y municipios; proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (Pidiregas); recursos destinados a procesos electorales; sistema contable electoral; remuneraciones de servidores públicos; sistema de evaluación del desempeño (SED); donativos a los recursos públicos; mejora regulatoria; preservación del medio ambiente; subejercicios presupuestales; disponibilidades de recursos; discrecionalidad de los servidores públicos; y regulación y supervisión del Estado;

Ha instrumentado, hacia el interior de la institución, la operación del Servicio Fiscalizador de Carrera, con el propósito de atender e impulsar la mejora continua de su personal, basada ésta en el mérito, la experiencia y la medición de resultados;

Ha mejorado substancialmente la calidad, tanto el contenido de los informes particulares de auditoría que formula, como del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que rinde anualmente a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia; a pesar de que ésta última, siga sin emitir oportunamente los dictámenes para su conducente aprobación ante el pleno de ésta soberanía; entre otros aspectos no menos relevantes.

En fin, ha sido ampliamente destacable la labor de la ASF a lo largo de casi ocho años de gestión a pesar de que financieramente la dependencia del ramo del Ejecutivo federal ha llegado a duplicar el presupuesto del órgano técnico fiscalizador del Congreso sin resultados tan holgados y contundentes. Sin embargo, progresivamente se han ido disminuyendo las marcadas diferencias presupuestales entre la dependencia administrativa del Ejecutivo y el órgano fiscalizador del legislativo; resaltando que, entre 2009 y 2010, la diferencia por la comparación presupuestal se disminuye de un 34.5 por ciento a 1.7 por ciento respectivamente, esto debido más que nada a la pretensión inicial del Ejecutivo por desaparecer la dependencia administrativa a su cargo. Por lo que el presupuesto para 2010 es, en términos generales, casi igual al de la ASF.

Es un hecho que a pesar de que la ASF de 2009 a 2010 muestra un incremento en casi 20 por ciento de recursos presupuestales; es previsible que continúe presentando restricciones y riesgos tanto financieros como de facultades en las postrimerías sino se realizan reformas de fondo que garanticen un pleno control, fiscalización y vigilancia hacia quienes ejercen recursos públicos bajo cualquier modalidad, ahí están las constancias de los juicios perdidos por la entidad fiscalizadora en detrimento del erario público y la entronización de la corrupción y la opacidad en las más altas esferas del poder público.

Por lo que esta soberanía tiene el imperativo de aportar al diseño institucional de la transparencia y la rendición de cuentas el andamiaje constitucional y legal para consolidar la transición del máximo organismo mexicano que controla y evalúa gran parte de los actos de gobierno, más aún cuando estamos en la etapa idónea para designar al nuevo titular de la ASF como un acto de corresponsabilidad en el compromiso y la obligación de privilegiar la plena transparencia, eficiencia y la cultura de la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, se propone el siguiente proyecto de:

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

**Artículo Único.** Se reforman los párrafos tercero y cuarto de la fracción VI del artículo 74; primero y segundo de la fracción I; así como el primer y segundo párrafos de la fracción II del artículo 79; los párrafos primeros de los artículos 110 y 111; y se adiciona un sexto párrafo a la fracción I del artículo 79, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:



I. a V. ...

VI. ...

...

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el **último día hábil del mes de febrero** del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de éste artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública, **con la aprobación del dictamen correspondiente a más tardar el 15 de diciembre** del año de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

...

...

...

**Artículo 79. ...**

...

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, **dichos fondos y recursos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.** Asimismo, realizará auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal, y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las



participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y ejerzan por cualquier entidad de **derecho e interés público**, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

...

...

...

**La entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo el control de los órganos internos de fiscalización de los Poderes de la Unión, mismos que tendrán la obligación de coordinarse con esta entidad a efecto de comunicar los avances y resultados de las auditorías preventivas que realicen.**

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el **31 de octubre del mismo año** de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara **para efectos de su aprobación** y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

...

...

...

...

...

...

III. ...

IV. ...

...

...

...

...

...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, **el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación**, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación**, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

### **Artículos Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Las reformas relativas a la entrega de la Cuenta Pública a más tardar el último día de febrero; así como la reforma relativa a la presentación del Informe de Resultados a más tardar el 31 de octubre del año de su presentación, a que se refieren el párrafo tercero de la fracción VI del artículo 74 y el primer párrafo de la fracción II del artículo 79 de esta Constitución, respectivamente, entrarán en vigor al primer día de enero del año 2011.

**Artículo Tercero.** Para los efectos conducentes derivados de la adición del sexto párrafo a la fracción I del artículo 79, se subrogarán y trasladarán funciones, facultades, recursos técnicos, materiales y humanos de los órganos internos de control a nombre de la Auditoría Superior de la Federación. Por cuanto a la unidad administrativa responsable en el ramo del Ejecutivo federal, tendrá a su cargo única y exclusivamente, las competencias, funciones y atribuciones que marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con excepción de las funciones de control y auditoría; siendo su mayor competencia, las relativas a las que marcan la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal y todas las concernientes al diseño y aplicación de sistemas gestión pública en mejora a la calidad de los servicios y procesos administrativos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los quince días del mes de diciembre del año dos mil nueve.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO SARACHO NAVARRO Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los diputados federales de la LXI Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Francisco Saracho Navarro, Hugo Martínez González, Melchor Sánchez de la Fuente, Rubén Moreira Valdez, Miguel A. Riquelme Solís, Héctor Fernández Aguirre, Héctor Franco López, Hilda Flores Escalera y Tereso Medina Ramírez, con fundamento en el artículo 71, fracción II, y artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

La presente iniciativa tiene como finalidad otorgar a las autoridades de las entidades o dependencias pertenecientes a la administración pública de los estados y municipios, un medio de defensa que, lejos de implicar un sometimiento a la jurisdicción de los tribunales federales, les confiere la posibilidad de cuestionar la legalidad de las decisiones con que culminen los juicios de lo contencioso administrativo, prerrogativa con la que actualmente cuentan tanto los particulares, como las autoridades de la Federación y del Distrito Federal que funjan como demandadas en los juicios en mención, a través del recurso de revisión que prevé la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El planteamiento parte, por un lado, de la reflexión sobre las repercusiones que actualmente genera la disparidad antes anotada y, por otro, el de la conveniencia de establecer para los juicios de nulidad seguidos ante los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas, otra instancia que genere mayor certeza a la decisión final, y sea substanciada ante el Poder Judicial de la Federación, como consecuencia de la inconformidad que, la autoridad de la propia entidad federativa, haga valer en los juicios en comento.

La inequidad procesal que actualmente impera, en ningún supuesto tiene justificación, dado que, en pro del principio de seguridad jurídica, tanto el particular como la autoridad demandada en el juicio de nulidad, deben contar con las mismas oportunidades de defensa que garanticen que el juzgador que dirima la controversia, cuente con los elementos de convicción indispensables para arribar a una decisión definitiva apegada a derecho.

Entonces, se considera que no se irrumpe el principio del federalismo sino por el contrario, al generar equidad entre las partes contendientes en un juicio de nulidad, cuando se establece la posibilidad de que, a través del recurso de revisión previsto la fracción I-B del

artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tribunales de la Federación puedan revisar la legalidad de las sentencias definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo estatales, **a petición de la propia autoridad administrativa perteneciente a la entidad en que ejercen jurisdicción dichos tribunales**, implica que las autoridades estatales puedan hacer valer un medio de impugnación con el que sólo cuentan las de la administración pública federal y del Distrito Federal, además de que se propician las condiciones para que las resoluciones que se dicten en los juicios de nulidad sean, en mayor medida precisas.

Los tribunales de lo contencioso administrativo fueron incorporados en el sistema jurídico mexicano, tomando como modelo el francés, pues son órganos jurisdiccionales ubicados dentro de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, para conocer y resolver los conflictos suscitados entre la administración pública y los particulares.

Para la finalidad antes precisada se creó el antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, en 1936, ante el cual los particulares sólo podían plantear demandas de nulidad pero de carácter eminentemente fiscal.

Ahora la competencia de dicho tribunal denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha extendido a la mayoría de las resoluciones definitivas que emitan las autoridades de la administración pública federal y sus sentencias definitivas pueden ser impugnadas por los particulares en la vía de amparo directo; sin embargo, para las autoridades demandadas, este medio de defensa extraordinario está vedado, al no contar con la calidad de gobernado que las legitime para promover demanda de amparo.

Sin embargo, actualmente las aludidas autoridades de la administración pública federal, pueden interponer el recurso de revisión, previsto en el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política, contra las resoluciones de los tribunales de lo contencioso-administrativo, más no siempre fue así.

El recurso de revisión tiene su antecedente en el recurso de súplica previsto en el texto original del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, que establecía que las sentencias dictadas en segunda instancia en controversias del orden federal podían suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La reforma del 15 de diciembre de 1934 suprimió tal recurso, subsistiendo únicamente la apelación contra las sentencias en primera instancia y el juicio de amparo contra las sentencias definitivas; con lo que, en opinión de las autoridades hacendarias, dejaba a éstas sin la posibilidad de defender sus intereses, pues les estaba vedado interponer el amparo.

Ante el tema de la desventaja procesal en los juicios fiscales, que argüía la autoridad, se reformó la fracción I del artículo 104, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, a través del que se restableció la antigua súplica pero ahora con la denominación de revisión fiscal, cuya competencia era exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para evitar la acumulación de asuntos en el máximo tribunal del país, el Código Fiscal de 1967 restringió la procedencia de la revisión fiscal estableciendo que, contra las sentencias de la salas ordinarias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, procedía una primera revisión ante su Sala Superior y en caso de que la resolución que recayera aún fuera contraria a los intereses de la autoridad administrativa demandada, podía interponer recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando, a juicio de aquélla, el asunto fuera importante y trascendente (debiendo razonar tales circunstancias) o bien, fuera de una cuantía mínima de quinientos pesos.

Por decreto de 25 de octubre de 1967, se reformó nuevamente el artículo 104, fracción I, constitucional que estableció, entre otras cosas, que contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo federales, procedía el recurso de revisión competencia del máximo tribunal del país, el cual se regiría por las normas contenidas en la Ley de Amparo, aplicables al también denominado recurso de revisión que ya regía para la propia materia de amparo.

En virtud de la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y, para limitar la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los asuntos estrictamente constitucionales, por decreto de 10 de agosto de 1987, se adicionó la fracción I-B del mencionado artículo 104, que otorga competencia a los tribunales en mención, para conocer y resolver de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo.

El 25 de octubre de 1993, la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución, sufrió una modificación más, dado que se extendió la competencia de los tribunales colegiados de circuito, para conocer de los recursos de revisión que se intenten contra las resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Sin embargo, como se dijo al principio, el mencionado recurso de revisión sólo podrá ser interpuesto contra las resoluciones o sentencias dictadas por los tribunales administrativos federales o del Distrito Federal, de modo que, sólo las autoridades de la administración pública federal y del Distrito Federal, demandas en los juicios de nulidad, se encuentran legitimadas para interponerlo.

Ahora bien, aunque la Constitución Federal reconoce en su artículo 116, fracción V, la posibilidad de que en los estados se instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, **la fracción I-B del artículo 104 del mismo ordenamiento, no prevé el recurso de revisión contra las resoluciones o sentencias definitivas que dicten los tribunales estatales a los que se les encomienda la impartición de justicia administrativa.**

Se ha sostenido que la razón de excluir a los tribunales de lo contencioso administrativo estatales de la revisión del Poder Judicial de la Federación, es que éstos están concebidos en un sistema federal, en el que los estados son "libres y soberanos" en todo lo concerniente a su régimen interior.

Sin embargo, el argumento carece de validez, pues ya a través del amparo directo las sentencias definitivas pronunciadas por cualquier tipo de tribunal estatal, son revisadas por los tribunales colegiados de circuito, pertenecientes al Poder Judicial de la Federación.

Además, como se ha expuesto, la propia autoridad demandada que forma parte de la administración pública estatal es la que, al interponer el recurso de revisión, daría pie a la substanciación de otra instancia ante los mencionados tribunales colegiados, lo que evidencia que la intervención de éstos es validada por la petición de una autoridad estatal, por lo que no existe ninguna intromisión de la autoridad federal que atente contra la soberanía de los estados.

Finalmente, si se considera que, bajo el esquema actual, las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pueden ser recurridas por la autoridad demandada, es incongruente que sean revisables las resoluciones de los tribunales administrativos de una sola entidad federativa, y no así, las de los tribunales de las restantes entidades.

Por lo antes expuesto, se presenta ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 104.** Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. ...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73, **la fracción V del artículo 116 y el Apartado C, Base Quinta** del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II a la VI

**Transitorios**

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



**Artículo Segundo.** Los Congresos de los estados, en un plazo de ciento veinte días naturales, posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, deberán incluir el recurso de revisión en las leyes que rijan el juicio ante sus tribunales contenciosos administrativos, en las que se establecerán con precisión, los criterios de cuantía, importancia y trascendencia, para delimitar su procedencia.

**Artículo Tercero.** Respecto a los juicios contencioso administrativos que se encuentren en trámite ante los tribunales administrativos estatales, a la entrada en vigor del presente decreto, sólo será aplicable lo relativo al recurso de revisión materia del mismo, para los que no se haya dictado la sentencia definitiva con que culmine la instancia ante dichos tribunales, al momento en que el Congreso estatal respectivo, expida las leyes a que se refiere el artículo segundo transitorio.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Distrito Federal, a 15 de diciembre de 2009.

**Diputados:** Francisco Saracho Navarro, Hugo H. Martínez González, Melchor Sánchez de la Fuente, Rubén I. Moreira Valdez, Miguel A. Riquelme Solís, Héctor Fernández Aguirre, Héctor Franco López, Hilda Flores Escalera, Tereso Medina Ramírez.

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARY TELMA GUAJARDO VILLARREAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, Mary Telma Guajardo Villarreal, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del pleno de esta soberanía la siguiente: Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Los espacios que ocupan las mujeres en nuestro país en el ejercicio del servicio público, representación popular o de toma de decisiones, descansa sobre la base de una lucha de mujeres que se atrevieron a exigir lo que por derecho les corresponde.

Es un hecho que ninguno de los espacios de representación popular ocupados por mujeres en este momento son una graciosa concesión. Son espacios ganados con muchos años de lucha para transformar, una sociedad instaurada en un sistema con predominio de lo masculino; cabe señalar que en ésta lucha el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de destacadas militantes es parte importante en este esfuerzo.

Las cuotas electorales de género surgen a partir de la constatación del bajo índice de mujeres que acceden a los puestos de elección popular.

Sin embargo, en un estudio comparado con otros países, podremos darnos cuenta que el promedio mundial de parlamentarias en el mundo es alrededor del 12 por ciento; en Europa sobre el 15 por ciento, sin embargo en los países árabes su representación es muy reducida. En la clasificación mundial, México ocupa el lugar número 30 en la cantidad de mujeres en los parlamentos, luego de Irak, Vietnam y Sudáfrica.

En Latinoamérica y África, hay en promedio 5 por ciento más de mujeres en parlamentos en los últimos 10 años. Gracias a esta medida, en la actualidad la representación parlamentaria ha aumentado significativamente en otros países como Suecia, con el 43 por ciento de mujeres en el parlamento, Dinamarca, que cuenta con 38 por ciento de legisladoras, Finlandia, con un 37.5 por ciento y 36 por ciento en los países bajos. Rwanda es el mejor ejemplo de la aplicación de las acciones afirmativas para contrarrestar la discriminación en la participación política: en 10 años, el país africano pasó de contar con un 4 por ciento de mujeres en la Cámara baja, al 49 por ciento de mujeres en los escaños, de acuerdo con el Informe de la Comisión del Estado de las Mujeres elaborado por la ONU y presentado el 8 de marzo del 2008.

En el caso de México, conviene recordar que nuestro partido desde 1989 estableció en su Estatuto que ningún género pueda ocupar más del 70 por ciento de las candidaturas a los puestos de elección popular; principio que con posterioridad se estableció como obligación a los partidos políticos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales desde 1996, es una clara muestra de que acciones afirmativas, concretas y definidas, son eficaces y cumplen con el propósito para el que fueron establecidas. Desde entonces ha habido un aumento paulatino en la representación de las mujeres en el Congreso, pasando de un 14 por ciento de representación de mujeres en 1995 al 16 por ciento en el 2000, mientras que para las elecciones de 2003 aumentó al 22 por ciento y en el 2006 no hubo ningún avance y se mantuvo el 22 por ciento.

En el caso de la actual Legislatura, se tiene un déficit en materia de representación de mujeres donde quedamos 126 diputadas de las 138 que fuimos electas, luego del vergonzoso caso en el que los partidos políticos impusieron por la vía de los suplentes a hombres que atienden intereses de grupo o de empresas televisivas, ignorando la decisión de las y los electores que votaron el 5 de julio para elegir a su legisladora.

Por otra parte, en el ámbito municipal los datos no varían sustancialmente. En el 2004, de los 2 mil 435 municipios que hay en México, solamente el 3.5 por ciento, es decir 87 municipios, eran gobernados por mujeres, según los datos el Sistema Nacional de Información Municipal, es decir sólo el 6 por ciento de la población nacional estaba gobernada por alcaldesas. Esta proporción de alrededor del 3.5 por ciento, más o menos, se ha mantenido inalterable desde hace dos décadas, nunca superando el 4 por ciento del total de los municipios. En cuanto a los otros cargos en el ayuntamiento, a principios de 2004 había 195 mujeres síndicas; y 3 mil 468 regidoras, en todo el país.

Ante esta perspectiva, conviene preguntarnos ¿Por qué es necesario impulsar la presencia de las mujeres en los espacios públicos?

Se ha dado un nulo peso al análisis de la incorporación de la agenda de la equidad de género en los diferentes sectores y grupos sociales, lo que muestra el privilegio que se da a la manera tradicional de hacer política.

La agenda de las mujeres todavía es percibida como asunto menor y además suele relacionarse con una valoración negativa del feminismo.

Las exigencias para una mayor representación de las mujeres han tenido diferentes niveles de éxito, la integración de las mujeres en las estructuras de partidos como organismos femeninos, a veces con cierta autonomía, pero muy acotados en apoyos y en un aislamiento hacia un único espacio de participación.

Sin embargo, las exigencias de representación política de los partidos afectan inevitablemente a las estrategias que las mujeres emplean para introducir sus reivindicaciones.

Todos los partidos tienen distintos procedimientos de toma de decisiones que consisten en reglas formales y prácticas informales. Estas reflejan la expresión de su ideología y sus objetivos.

Muchas de las reivindicaciones son cuestionadas al interior de los partidos, pero la oposición más intensa ocurre ante la petición de incrementar la presencia de las mujeres.

Los escaños son el premio político hacia el que se dirige gran parte de la política del partido, de ahí que el acceso esté guardado celosamente.

A contraviento, las mujeres han dado la cara desafiando y exigiendo cuotas e igualdad de oportunidades, y al impulso de una agenda con un proceso de sensibilización continua y construyendo pactos.

De esta manera, las perspectivas futuras muestran todavía una agenda llena de asignaturas pendientes, y de necesidad de voluntades políticas, en las cuales estamos comprometidas a seguir impulsando.

Por tanto, la iniciativa que ponemos a la consideración de esta soberanía tiene que ver con el hecho de que desde la Constitución se establezca la paridad entre hombres y mujeres a través de los partidos políticos, los cuales promoverán y garantizarán, la igualdad de oportunidades en la vida política a través de la postulación a cargos de elección popular tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Proponemos que para los procesos electorales que se rigen por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos postulen una proporción paritaria de candidatos de ambos géneros, lo que será aplicable para candidatos propietarios y suplentes.

En los casos de las listas de representación proporcional a cargos de elección popular de propietarios y suplentes, se conformarán y asignarán en formulas, bajo el principio de alternancia de ambos géneros, hasta agotar el derecho de cada partido político.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo y se adicionan los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41. ...**

...

I. ...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; **los cuales promoverán y garantizarán, en los términos de esta Constitución y la ley, la igualdad de oportunidades y la paridad entre las mujeres y los hombres en la vida política a través de la postulación a cargos de elección popular tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.** Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

**En los procesos electorales que se rigen por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos promoverán, en términos de equidad, que se postule una proporción paritaria de candidatos de ambos géneros, lo que será aplicable para candidatos propietarios y suplentes. Se exceptúa de lo anterior el caso de que las candidaturas de mayoría relativa sean resultado de un proceso interno de elección de democracia directa.**

**Las listas de representación proporcional a cargos de elección popular de propietarios y suplentes, se conformarán y asignarán en formulas, bajo los principios de paridad y de alternancia de ambos géneros, hasta agotar el derecho de cada partido político.**

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

### **Transitorio**

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

Diputada Mary Telma Guajardo Villareal (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXVI, 78, FRACCIÓN VI, 83, 84, Y 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE AUSENCIA TOTAL Y DEFINITIVA DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA BEATRIZ PAREDES RANGEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Uno de los temas constitucionales más olvidados, a lo largo de muchas décadas, ha sido el de la sustitución del presidente de la república. Es decir, al procedimiento que debe surtir para colmar su suplencia, en el caso de su ausencia total y definitiva.

Quizá por no herir la susceptibilidad del mandatario presidencial este asunto se convirtió en un tabú a lo largo ya de nueve décadas. Sin embargo, hoy en día, se impone el debate congresional y académico sobre si el sistema vigente es el adecuado o si se debe sustituir por otro.

Previamente, debe ubicarse que existen diez supuestos básicos en los que puede faltar el presidente mexicano.

1o. Porque el presidente electo no se presente a tomar posesión, supuesto contemplado en el artículo 85 constitucional.

2o. Porque no se haya calificado la elección llegado el día de asumir el cargo, supuesto también previsto en el numeral precitado.

3o. Porque la elección haya sido calificada de inválida y se nulifique; misma ubicación constitucional.

4o. Por impedimento de salud física. Este caso y los cuatro siguientes están implícitos en el supuesto previsto por el artículo 84 constitucional.

5o. Por impedimento de salud mental.

6o. Por desaparición o ausencia.

7o. Por abandono del encargo.

8o. Por muerte del mandatario.

9o. Por quedar sujeto a prisión, de acuerdo con lo previsto por el artículo 108 constitucional.

10. Por renuncia al cargo, supuesto previsto por el artículo 86 constitucional.

Ahora bien, existen en el mundo dos sistemas básicos de sustitución presidencial: el automático y el electivo. El automático se subdivide en vicepresidencial y en no

vicepresidencial. El electivo, a su vez, se subdivide en cerrado y en abierto. Existen, también, combinaciones de diversas características.

Ningún sistema es, de suyo, perfecto. Todos reportan beneficios y todos acarrear problemas. Las más de las veces sus efectos dependen de las circunstancias del momento y no de la estructura del sistema.

México tiene un sistema de sustitución electiva que, en ciertos supuestos, opera en la modalidad de abierta y, en otros, en la de cerrada.

El sistema automático vicepresidencial hace primer sustituto a un vicepresidente, aunque suele establecer segundos sustitutos, en caso de que a la falta del presidente se sume la del vicepresidente. El ejemplo más a la mano de este sistema es el norteamericano. Se le atribuyen las ventajas de que permite la sustitución de manera inmediata y sin disputa de ambiciones. Reporta la desventaja de que el vicepresidente se elige en planilla junto con el presidente y esto ha provocado, en ocasiones, varios inconvenientes.

Uno de ellos es que si el presidente surge de una candidatura fuerte, que no requiere grandes aportaciones de su compañero de fórmula, llevará como vicepresidente a una figura de bajo perfil y hasta de capacidad, que, dadas las eventualidades, puede convertirse en presidente y, por añadidura, en momentos de crisis nacional.

El otro riesgo es que, si el presidente surge de una candidatura débil, tenderá a reforzarse con las aportaciones de un vicepresidente de alto perfil que pueda resultar, si no perverso ni asesino, sí ambicioso e incontrolable.

Por otra parte, dentro de todo ese escenario ha habido vicepresidencias atípicas. La precaria salud y el desinterés político de Dwight Eisenhower llevaron un enorme depósito de operación y de poder a la oficina del vicepresidente Richard Nixon. Dos presidentes de alto perfil escogieron a vicepresidentes de amplio formato como lo fueron George Bush durante la presidencia Reagan y Albert Gore durante la presidencia Clinton.

Por otro lado, hubo vicepresidentes considerados tan incompetentes que llegaron a inquietar a los estadounidenses. Cuando resultaba ya inminente la renuncia de Richard Nixon, la negociación implicó que, unas semanas antes, renunciara el vicepresidente Spiro Agnew, so pena de que lo encarcelara el fisco, a efecto de que el Congreso designara vicepresidente al representante Gerald Ford, para entonces inminente presidente.

Todos estos ejemplos no tienen otro objeto que poner de manifiesto que un mismo sistema puede resultar excelente o pésimo, dependiendo de las circunstancias y de las personas. Todo ello, sin considerar que existen sistemas de sustitución automática donde el sustituto no es un vicepresidente relacionado con el presidente, sino otro funcionario que le puede ser ajeno y lejano en los afectos y en las lealtades como pudiera ser el presidente del Congreso o el de la Suprema Corte.



No se diga algunos sistemas verdaderamente inexplicables, donde el primer sustituto es el candidato presidencial de segundo lugar, como sucede en los concursos de belleza.

Por otra parte, en el sistema electivo no existe un sustituto predeterminado sino que, al ocurrir la falta de presidente, tiene que realizarse una elección. Esta puede ser cerrada si se realiza por un órgano gubernamental bien sea el congreso, el parlamento o la junta de ministros. O, bien, es abierta cuando concurre el electorado ciudadano en general. A este sistema ha pertenecido nuestro país, en sus dos modalidades.

Si la falta de presidente ocurre durante los dos primeros años del sexenio, de inmediato el Congreso de la Unión designa un presidente llamado provisional y se convoca a elecciones generales para que la ciudadanía elija a un presidente llamado sustituto, el cual concluirá el sexenio. Si el presidente faltara durante los últimos cuatro años, entonces el Congreso de la Unión procederá directamente a elegir al presidente sustituto que concluirá el periodo incompleto.

Al igual que el sistema automático, el sistema electivo también reporta sus beneficios y acarrea sus inconvenientes. Su mayor ventaja reside en que el electo, bien sea por el Congreso o bien por el pueblo, sería un hombre fuerte políticamente que logró atraer a las mayorías y, con ellas, una legitimación política muy provechosa para una nación cuya falta de Ejecutivo puede ser producto de una crisis política tan grave como el abandono o la renuncia.

Sus principales inconvenientes son derivados de ciertas imprecisiones o imprevisiones normativas que es urgente solucionar. La más grave es que la elección congresional requiere resolverse por una mayoría absoluta de los miembros presentes y puede darse el caso de que esta proporción no se lograra nunca o que se lograra al precio de una negociación que llegara a los inconvenientes escenarios de la debilidad, de la inconfesabilidad o de la vergüenza.

Esto se resolvería tan sólo con disponer que la elección se decida por mayoría simple e, incluso, con el dispositivo de segunda vuelta.

Otras imprecisiones, desde luego corregibles, tienen que ver con el tiempo en el que comenzaría y cuánto duraría el encargo, cuando la falta fuera del presidente electo que no ha asumido. Otra imprecisión es si la congresional es una verdadera elección y, entonces, no serían elegibles ni los diputados y senadores, ni los funcionarios federales y locales, ni los militares en activo, todos ellos por no haberse separado del cargo con la anticipación que dispone la Constitución.

Todas estas imprecisiones podrían provocar durísimas discusiones legaloides al momento de ponerse en operación.

Con ciertas composturas el mexicano parece ser el sistema adecuado para México. El sistema automático nos asusta por la triste experiencia histórica que, durante el siglo XIX, provocó innumerables remociones presidenciales auspiciadas por los vicepresidentes. La usurpación huertista tuvo, también, su punto de apoyo en el sistema automático.

No puede desconocerse, es cierto, que el sistema electivo pudo ser riesgoso para la estabilidad en tiempos pasados. Quizá hace cincuenta años hubieren sonado balazos en el Congreso o este hubiese sido sitiado y forzado por un aspirante no fuerte sino forzado. Pero hoy, estos parecen riesgos improbables.

El sistema mexicano vigente ya ha tenido, lamentablemente, que funcionar. Pero, por fortuna, en los dos casos funcionó bien. El primero, cuando el asesinato del presidente electo, Álvaro Obregón, en 1928. El segundo, cuando la renuncia del presidente Pascual Ortiz Rubio, en 1932.

Sin embargo, las circunstancias actuales de composición congresional no facilitan una elección presidencial sustituta, sobre todo en lo que ella tiene de ingredientes de prisa, de crisis y, en algunos casos, hasta de conmoción nacional. En momentos difíciles la consciencia y la voluntad políticas se aturden y hasta se atrofian, impidiendo la adecuada selección de opciones de gobierno.

Porque la desaparición física del gobernante, bien sea por razón de enfermedad o de muerte, pese al dolor nacional que entraña, no siempre es la más complicada para el devenir nacional. Bien sea por causas naturales como la de Roosevelt, Nasser o Juárez; bien sea por causas accidentales como la Torrijos; o bien por causas intencionales, como las de Lincoln, Kennedy o Sadat.

Pero la desaparición política es muy atrofianante para la vida nacional, bien sea porque el mandatario haya renunciado al encargo, porque haya incurrido en el abandono de su función o porque haya sido recluido en prisión. En estos casos, la ingobernabilidad asoma a las puertas de las naciones, con todas sus consecuencias.

De allí que hoy los mexicanos hemos empezado a apreciar las nobles ventajas que, en situaciones anormales, reporta el sistema de sustitución automática, el cual nos libera de los riesgos de la selección incómoda.

Sin embargo, deben reducirse los riesgos que implica el que un hombre dedicado a la política fuera el predeterminado por la ley para el caso de una sustitución presidencial eventual. Quedaría en una línea de espera inconveniente para él y para el sistema. Pero tampoco es bueno que un sustituto automático esté tan alejado de la problemática nacional y de la aceptación ciudadana que ello le haga imposible la difícil encomienda presidencial en tiempos de crisis.

Es por ello que la presente iniciativa considera que el sucesor automático y, desde luego, transitorio para la eventual ausencia del titular del Poder Legislativo debiera ser el ciudadano que en ese momento estuviere en ejercicio de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las razones principales son de tres órdenes: la primera, la legitimidad; la segunda, la imparcialidad; la tercera, la respetabilidad.

La primera reside en que se trata de un funcionario proveniente de un origen de alta legitimación. Su designación como ministro del más alto tribunal nacional se realiza por el concurso de los otros dos poderes federales. La propuesta presidencial y la selección senatorial le brindan ese privilegio. Su designación se forma por de los más altos funcionarios que la Federación tiene provenientes del voto popular, como son el presidente de la república y la mayoría calificada de los integrantes del Senado de la República. Por añadidura, su designación para presidir el colegiado judicial lo hacen sus propios pares, todos ellos designados como ha quedado señalado.

La segunda razón consiste en que es un funcionario instalado en la independencia de un poder gubernamental que no depende de los otros dos. Que, aunque ello no está vedado, la realidad política mexicana ha hecho que los ministros de la Suprema Corte no tengan una participación partidista en su antecedente curricular. Baste mencionar que, salvo dos de ellos, los actuales ministros nunca se han desempeñado como políticos profesionales aunque, se repite, ello no es un desdoro ni un veto.

Por último, el Poder Judicial de la Federación ha logrado disfrutar de uno de los más sólidos prestigios públicos que hoy posea institución alguna. Esto constituye un activo que es muy importante para los momentos difíciles que, a toda nación, siempre le acarrea la sustitución de sus jefes de Estado o de gobierno.

Por otra parte, se propone que el ejercicio de la presidencia sustituta sea ejercida por un periodo mucho más breve que el que hoy está previsto: tan sólo seis meses para convocar y realizar elecciones de presidente definitivo; dos meses más para calificar y declarar el resultado definitivo de la elección; y dos meses para los ejercicios y trabajos de transición. Total, diez meses, mucho más reducidos que los actuales dieciocho y más meses, previstos por el artículo 84 constitucional.

Las únicas excepciones a la regla anterior serían cuando el presidente en ejercicio faltara ya iniciado el proceso electoral de su sucesión o cuando faltare el presidente electo.

En el primer caso, ya no se convocaría a elección especial, sino que la que está en puerta surtiría los efectos necesarios de elección y el proceso de sustitución se atendería a los tiempos ordinarios. En el segundo caso, el presidente en ejercicio cumpliría su encargo y el tiempo de sustitución empezaría a correr desde que asumiera el presidente sustituto.

Por último, en el caso de que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estuviere impedido constitucionalmente para asumir la presidencia sustituta de la nación o este también faltara, el segundo sucesor automático sería el ministro decano y así sucesivamente.

En fin, lo cierto es que no hay un sistema de validez plena y que cada sociedad tiene que darse el que mejor le convenga. La república y la dinastía más antiguas del planeta, hoy todavía vigentes, como son la república norteamericana y la dinastía vaticana, han optado por sistemas distintos y a ambas les ha funcionado bien y ninguna ha pensado en cambiarlos. A la oficina oval se llega por sustitución automática y al trono de Pedro se llega por sustitución electiva. A la inversa, sería incoherente y absurdo. No puede imaginarse a

los Estados Unidos celebrando un cónclave secreto ni a la Iglesia Católica con un Vice-Papa.

El debate está sobre la mesa. Ya no es un tema tabú. Tan sólo requiere de buena reflexión.

Es por eso que nos permitimos presentar la presente

**Iniciativa de reforma a los artículos 73, fracción XXVI, 78, fracción VI, 83, 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 73, fracción XXVI, 78, fracción VI, 83, 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73. ...**

I. a XXV. ...

XXVI. Para conceder licencia al presidente de la república.

XXVII. a XXX. ...

**Artículo 78. ...**

...

...

I. a V. ...

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la república.

VII. y VIII. ...

**Artículo 83.** El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente o con el carácter de sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

**Artículo 84.** En el caso de falta absoluta del presidente de la república, de inmediato asumirá ese cargo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre y cuando no tenga ningún impedimento constitucional en cuyo caso asumirá el ministro decano de la Suprema Corte. Sin más protocolo, se rendirá protesta pública con el carácter de "presidente sustituto de los Estados Unidos Mexicanos" y se procederá de la siguiente manera:

I. Si la falta absoluta ocurriera en los primeros cinco años del periodo respectivo, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, según el caso, expedirá, en no más de cinco días, la convocatoria para la elección de nuevo presidente. Esta deberá celebrarse en un plazo no menor de tres ni mayor de seis meses. Para calificar la elección, las autoridades dispondrán de un plazo máximo de un mes. Todo ello a efecto de que el que haya resultado electo asuma el día 1 de diciembre. Si no fuera posible cumplir con la fecha mencionada, el presidente sustituto continuará en ejercicio por los días indispensables del nuevo periodo.

II. Si la falta absoluta ocurriera en el sexto año, la elección ordinaria surtirá sus efectos plenos, sin necesidad de nueva convocatoria.

III. Si la falta absoluta ocurriera después de la elección ordinaria, el presidente sustituto concluirá el periodo respectivo, sin convocar a nueva elección.

IV. Si la falta absoluta fuera la del Presidente Electo, la elección no estuviere calificada o fuere declarada como nula, el presidente en funciones concluirá el periodo para el que fue electo y al término asumirá el presidente sustituto, para proceder en los términos de de la fracción I de este artículo.

**Artículo 85.** La falta absoluta de presidente de la república o de presidente electo, así como la falta de calificación electoral o de elección válida, requieren declaratoria del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, según sea el caso. Los supuestos mencionados se dan cuando

- 1o. El presidente electo no se presente a tomar posesión.
- 2o. No se haya calificado la elección llegado el día de asumir el cargo.
- 3o. La elección haya sido calificada de inválida y se nulifique.
- 4o. Por impedimento de salud física.
- 5o. Por impedimento de salud mental.
- 6o. Por desaparición o ausencia.
- 7o. Por abandono del encargo.
- 8o. Por muerte.
- 9o. Por estar sujeto a prisión, de acuerdo con lo previsto por el artículo 108 constitucional.
10. Por renuncia al cargo, de acuerdo con lo previsto por el artículo 86 constitucional.

**Artículo Transitorio.** Esta reforma iniciará su vigencia el día 1 de septiembre de 2012, por lo que concierne al presidente electo y el día 1 de diciembre del 2012, por lo que concierne al presidente en funciones.

**Diputada:** Beatriz Paredes Rangel (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La que suscribe, diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo, de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa de ley que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

En la actualidad, el artículo 3o. de la Constitución General de la República considera el derecho de todo individuo a recibir educación, además establece la obligación del Estado – federación, estados, Distrito Federal y municipios– de impartir la educación básica, la cual incluye la educación preescolar, primaria y secundaria, pero no considera la media superior finalmente, considera como una obligación de todo mexicano cursar dichos estudios.

México reclama transformaciones y políticas que respondan a los nuevos desafíos que nos impone la sociedad del conocimiento; muchos son los ámbitos que nos exigen ser atendidos para sentar bases sólidas para un desarrollo sustentable e incluyente. La educación es el camino; sólo a partir de un sistema educativo fuerte y de calidad tendremos la capacidad, como nación, de generar los recursos humanos, los conocimientos y la innovación que nos permitan competir con mejores empleos y una economía que crezca a un mayor ritmo que la población.

De acuerdo con las cifras y datos del sistema educativo, el panorama de la educación en el país presenta avances relevantes en el nivel de la escolaridad básica formal, puesto que 96.9 por ciento de quienes tienen entre 15 y 29 años de edad sabe leer y escribir, y el promedio de escolarización es de casi nueve años.

Es evidente que se requiere una profunda transformación de nuestro sistema educativo para lograr la construcción de un modelo educativo que contemple la integración de la educación media superior que debe conformar la educación básica obligatoria, equitativa y sustentable, que parta de reconocer la pobreza, la desigualdad social y la tremenda concentración del ingreso; de aceptar que la sociedad mexicana ha experimentado tal cantidad de cambios demográficos, económicos y políticos, que resulta impensable que el sistema educativo siga siendo útil sin antes reconocerlos; y que incorpore a nuestra educación las megatendencias, que no sólo indican hacia dónde se orientará la civilización en un futuro cercano, sino que ya señalan las fronteras entre tener viabilidad como país o no tenerla.



Un indicador de la enorme desigualdad e inequidad de nuestro sistema se expresa de manera significativa en las condiciones de referencia para la educación media superior. Este nivel educativo que no se volvió obligatorio y se convirtió de facto en el último tramo de escolaridad básica. A 14 años de la obligatoriedad de la educación secundaria, es revelador que de cada 100 estudiantes que ingresan a educación media superior 22 no la finalizan en el tiempo establecido, y de acuerdo con las evaluaciones aplicadas en este nivel se deduce que se tiene un muy pobre desarrollo de las competencias entre la educación media superior.

Las estadísticas indican que de cada 100 alumnos que ingresan a la educación media superior, sólo 15 concluyen la educación media superior y sólo 6 logran terminar algún programa de educación superior. De hecho, nuestro país está catalogado como uno de los que presentan más bajos índices de escolarización en este nivel (20 por ciento para El Salvador, 21 por ciento para Perú, 33 por ciento para Bolivia, 34 por ciento para Chile, 48 por ciento para Argentina y 19 por ciento para México).

El país requiere de nuevas políticas y estrategias que estimulen la búsqueda de opciones educativas para 14 por ciento de niños en edad de cursar la primaria que no lo hacen; para 22 por ciento de los jóvenes que no llegan a la secundaria, por tanto, mucho menos a la educación media superior siendo una base muy importante en el trayecto educativo y para el casi 45 por ciento de los que no llegan al nivel superior.

Considero que la incorporación a conformar la educación básica obligatoria de la educación media superior debe partir del reconocimiento de su valor estratégico para la formación de los profesionistas, técnicos y científicos que nuestro país demanda; por ello es pertinente que desde esta soberanía se contribuya a reconocer la importancia de ese nivel educativo.

Entre 2012 y 2020 las posibilidades de desarrollo educativo, científico y tecnológico se definirán como las bases de una sociedad del conocimiento en el país. El cambio de conformar la educación básica obligatoria sistema educativo será el motor de este período que tendrá como características, el dinamismo y la ruptura con los paradigmas que definieron casi un siglo de vida educativa y de desarrollo.

Estamos a tiempo de generar las condiciones desde el sistema educativo para que nuestro país cuente con un instrumento eficaz de combate a la pobreza y la inequidad y se generen los adecuados y necesarios recursos humanos para lograr cada vez mayor competitividad entre nuestros jóvenes.

Con base en lo anterior y en función del bienestar de los mexicanos, como integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presento a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que Reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el 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, secundaria y **media superior** conforman la educación básica obligatoria.

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 y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

**I. y II. ...**

**III.** Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y **media superior**, normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

**IV.** Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

**V.** Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y **media superior** señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación **media superior** y superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

**VI. y VII. ...**

**VIII.** El Congreso de la Unión, a fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

### **Transitorio**

**Único.** Las presentes reformas entrarán 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 27 de enero de 2010.

Diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica)

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, diputado Pedro Vázquez González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXI legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de este pleno, la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un tercer párrafo a la segunda fracción del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ratificar la aprobación de Bandos, Estatutos o Reglamentos municipales a través del referéndum, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

México vive condiciones sociales, políticas y económicas más difíciles de su historia. De no corregir esta situación, se complicará el accionar de las administraciones en el ejercicio de sus gobiernos, así como de millones de mexicanos.

En lo general, la implantación de proyectos y programas en beneficio de la población mexicana, es sin lugar a dudas, un aspecto medular para tener buenos gobiernos y generar políticas en beneficio de las grandes mayorías.

El nivel de gobierno que requiere mayor apoyo es el municipal, porque es el que tiene contacto directo con la gente. Paradójicamente en muchas ocasiones los planes de gobierno y las acciones que se derivan de él no toman en cuenta las necesidades y opiniones de los ciudadanos.

Normativamente, el quehacer político y administrativo en un municipio, contempla su funcionamiento y sus acciones de gobierno a través de bandos municipales y reglamentos, que son de manera concreta las políticas públicas municipales, así se considera que ambos ordenamientos, son el resultado de actos ya sea del presidente municipal dentro de sus facultades o actos legislativos cuando provienen del cabildo.

Cabe mencionar que en el entendido de que un bando, estatuto o reglamento no es creado en una sede legislativa como lo es un Congreso local, tienen la misma fortaleza jurídica al ser una norma que aplica disposiciones generales y escritas, que está dictada por una autoridad competente como es el caso del cabildo, siempre con apego a las leyes emitidas para su efecto por dichos Congresos locales.

No está por demás decirlo, la naturaleza en la integración de un cabildo es en esencia la representación poblacional de un municipio, pensada en dar consecución y respuesta a sus necesidades más apremiantes.

De esta forma, podemos decir que para tales necesidades la población exige soluciones y en estricto sentido reclama ser escuchada en la toma de decisiones de cualquier aspecto de la vida municipal, ya sea en materia política, económica o simplemente de gestión. En síntesis, hoy día, la aprobación del ejercicio del referéndum en los cabildos se hace una necesidad.

El esquema actual donde no hay voz ciudadana en los cabildos, obedece a una lógica histórica de mantener centralizado el poder, reproduciendo el centralismo del gobierno federal.

Debemos tener en cuenta que después de siglos de historia, nuestro país adquirió la costumbre de ser gobernados mediante un modelo municipal en decadencia que no contempla la participación de las comunidades.

Del mismo modo, en palabras de Miguel Macedo habría que señalar:

**"el municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después"**<sup>1</sup>

Por otra parte, como es sabido, el artículo 115 Constitucional, en su fracción II, párrafo segundo, establece entre sus facultades para los municipios que:

**"Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal"**.<sup>2</sup>

Sin embargo y pese a lo difícil que parezca, la realidad en la práctica administrativa en todos los municipios de nuestro país es otra.

Aun y cuando exista la intención de poder aplicar cualquier reglamento y disposición administrativa correctamente, muchas veces no es precisamente lo que las necesidades de la población requieren, sino por el contrario, son parte de un proceso poco adecuado de mantener cooptados a los habitantes de tales municipios.

Actualmente en nuestro país, pese al mandato constitucional en el ya citado artículo 115, de asegurar la participación ciudadana y vecinal, por mucho es materia muerta de discusión para varios gobernantes y actores políticos.

Decir que el propio artículo 115 constitucional inviste a los municipios de personalidad jurídica conforme a la ley, **no alcanza** a dar protección a los ideales de la comunidad, es

decir, no refleja la adhesión o rechazo a las propuestas decididas por los funcionarios municipales.

Otras naciones como Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega, Gran Bretaña, El Salvador, República Dominicana y Brasil, son países donde se considera necesaria la participación ciudadana para la toma de decisiones de los trabajos administrativos y de gestión en los gobiernos municipales, mientras que en México, aún prevalece la duda de considerar si es factible o no la participación de la sociedad.

Sólo en muy contadas excepciones, como lo es el caso del municipio de Santa Lucía del Camino en Oaxaca, prevalece la aceptación y los mecanismos de cambio en el modelo de trabajo basado en resultados, por medio del factor decisivo del ciudadano.

Para el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo resulta necesario implantar mecanismos que le permitan a los gobiernos locales y municipales del país, alcanzar una mejor estabilidad social, económica y patrimonial y que mejor forma de hacerla a través de la puesta en marcha de una figuras de democracia participativa, como son el referéndum, la voz ciudadana en el cabildo y la consulta popular.

Ante esto, debemos decir que para nosotros es imprescindible atender las exigencias de los ciudadanos en materia de democracia participativa. Estamos convencidos de que podemos mejorar el rumbo que tome nuestra Nación si logramos un modelo de participación directa de los ciudadanos que sea plenamente democrático. Esto generará la fortaleza socio-política y económica necesaria que tanto hemos anhelado la mayoría de los mexicanos.

Del mismo modo, el rumbo que tome un gobierno municipal, obtendrá mejores resultados durante su administración gracias a la experiencia, cooperación y orientación de la ciudadanía.

Debemos recordar que en nuestro país hay 2 mil 438 municipios, dentro de los cuales, si acaso el 2 por ciento de ellos tienen por norma la toma de decisiones por medio del derecho consuetudinario, es decir, por medio de la elaboración de normas que nacen después de observar que los usos y costumbres obtienen valor legal al demostrar su eficacia.

En este sentido, para el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo reformar el artículo 115 de nuestra Constitución, no es cosa menor, por el contrario, queremos coadyuvar con alternativas para mejorar el desempeño de los gobiernos municipales y para incrementar el bienestar de sus pobladores.

Por tanto, nuestro grupo parlamentario propone un párrafo adicional al artículo 115 de nuestra Constitución, donde se establezca la aprobación de los bandos de gobierno y estatutos en los municipios del país, mediante la discusión y el consenso entre los miembros del cabildo de los ayuntamientos y los habitantes o la consulta a éstos a través del referéndum.

No está por demás decirles que, podemos entender la participación ciudadana como el:

**"...conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la administración pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas y apartándose de las técnicas tradicionales de colaboración de los particulares con la administración pública.**

**El que participa no se convierte, por supuesto, en funcionario, ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado. El que participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo; el contenido de su acción no es económico, sino político."**<sup>13</sup>

Por último, debemos hacer frente a nuestra realidad y reconocer que mientras la turbulencia económica y social se agrava a lo largo y ancho del país, más de un millar y medio de gobiernos municipales buscan la manera de abatir estos problemas, sin embargo, poco hacen por considerar como pilar fundamental de un gobierno eficiente y eficaz, la participación de la ciudadanía.

El desafío hoy en día para estos gobiernos, es cómo lograr una buena administración e implantación de las agendas de gobierno.

Por lo expuesto, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo somete a la consideración de este pleno, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo, a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **adiciona** un tercer párrafo a la fracción segunda, del artículo 115 constitucional; pasando el actual párrafo tercero, a ser el párrafo cuarto, y los demás corriéndose en su orden, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 115. ...**

...

**II. ...**

...

**La aprobación de un bando, estatuto o reglamento municipal, aprobado por el ayuntamiento, podrá ser sometido a referéndum cuando expresamente así lo solicite al menos el 5 por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón electoral municipal. La ley determinará los mecanismos para llevarlo a cabo.**

#### **Transitorios**

**Primero.** La adición contenida en el presente decreto, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Todos los Congresos de los estados deberán modificar sus Constituciones en concordancia con lo dispuesto en el presente decreto en un término de seis meses, a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Notas**

1. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1989. Pág. 148
2. Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. México. Septiembre 2008. Pág. 146.
3. Íbidem.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 2 días del mes de febrero de dos mil diez.

Diputado                      Pedro                      Vázquez                      González                      (rúbrica)



## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 35 Y 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ANTONIO KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado federal de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 122 y 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60, 63, 64, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones jurídicas aplicables, presenta ante esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción VI al artículo 35, así como una fracción IV al artículo 71, reformando también su último párrafo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Se considera que para la verdadera existencia de una democracia como tal, deben existir una serie de factores esenciales y tanto sociedad como gobierno deben de contar con las siguientes condiciones mínimas:

1. Que la sociedad sea libre;
2. Que no se encuentre oprimida por un poder político;
3. Que no se encuentre dominada por una oligarquía cerrada; y<sup>1</sup>
4. Que el gobierno exista para el pueblo y no a la inversa.

Entendiendo a la democracia como "gobierno del pueblo por pueblo. Es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno –lo que hay que gobernar– sino también el sujeto que gobierna",<sup>2</sup> debemos entender que la cooperación entre gobierno y sociedad civil es fundamental para que pueda existir la participación de la ciudadana, con los términos previos descritos, dentro de sistemas democráticos directos, se habla como denominación común de la participación ciudadana, expresada ésta principalmente a través de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entre otros.

El proceso legislativo en México, dentro del marco constitucional, se encuentra regulado básicamente por los artículos 71 y 72: el primero versa sobre quiénes están facultados para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión y el artículo 72 señala los principales procedimientos.

El liderazgo político dentro del país, no sólo del gobierno, sino también de los sectores políticos, del Congreso y de la sociedad civil son relevantes para las reformas económicas, la transparencia presupuestaria, la reforma del sector público, las libertades civiles y la libertad de prensa.

Las discusiones indican que la participación y la ciudadanía tal y como han sido vividas en nuestra sociedad están sufriendo profundas transformaciones. En nuestro México a lo largo de este periodo hacia una transición a la democracia, así como ajustes y reformas socioeconómicas al modelo de desarrollo han significado un profundo cambio en las relaciones entre Estado, sistema de representación y sociedad civil.

Debemos construir la buena sociedad y el buen gobierno buscando una articulación virtuosa entre individualismo y solidaridad a través de la generación de nuevas formas de acción colectiva pero también profundizando y reinventando el compromiso ciudadano en las políticas públicas. Sin embargo, no es posible tampoco fortalecer a la sociedad civil y su participación legítima y reconocida en asuntos públicos, sin cuestionar el rol del estado y su espacio de acción. El fortalecimiento de la sociedad civil y la redefinición del rol del estado están intrínsecamente ligados, reubicar el papel de la sociedad civil obliga necesariamente a reubicar también el papel del estado.

Puede entenderse que el espacio propio de la participación ciudadana es la gestión pública en tanto la primera se convierte en un instrumento para mejorar la administración. Esta participación puede expresarse como

1. Expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general;
2. Como incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz;
3. Como instrumento de control ciudadano; y
4. Como instrumento para la satisfacción de necesidades básicas.

La iniciativa ciudadana hace a los legisladores más responsables hacia los votantes que a los grupos especiales de interés, incrementa el interés ciudadano en los asuntos gubernamentales, reduce la alienación del votante, genera apoyo para constituciones estatales y estatutos de gobierno, y ejecuta una importante función cívica educativa.

La participación ciudadana debe ser más directa y por ello más comprometida con los resultados que esto genere, ocasionando con esto mayor interés y responsabilidad, por involucrarse en ciertas tareas, ya sean de carácter político, jurídico o económico, que puedan beneficiar o perjudicar al país, según sea la percepción de la propuesta planteada.

La introducción de la iniciativa ciudadana permitirá oír mejor la voz de los ciudadanos al concederles el derecho de solicitar directamente al Congreso de la Unión que presente nuevas iniciativas políticas. Dará una nueva dimensión a la democracia, complementará el

conjunto de derechos relacionados con la ciudadanía e intensificará el debate público en torno a las políticas, ayudando a construir un auténtico espacio público en México. Su aplicación reforzará la participación de los ciudadanos y la sociedad civil organizada en la configuración de las políticas de nuestro país.

México es un país que cuenta con un alto prestigio a escala internacional y que por medio de la difusión y defensa de los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos preserva y fortalece la soberanía de México; promueve sus intereses a nivel internacional en un contexto de paz y respeto al derecho internacional, y enfrenta retos y beneficios de la globalización para impulsar el desarrollo del país, en este sentido se considera prudente excluir dentro del ejercicio de iniciativa ciudadana lo referente a política exterior y asuntos internacionales.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona una fracción VI al artículo 35, así como una fracción IV al artículo 71, reformando también su último párrafo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción VI al artículo 35, así como una fracción IV al artículo 71, reformando también su último párrafo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano

Fracciones I. a V. ...

**VI. Presentar iniciativa conforme se establezca en ley, excluyendo dentro de este ejercicio ciudadano lo referente a política exterior y asuntos internacionales.**

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; y

III. A las legislaturas de los estados.

**IV. A los ciudadanos que cuenten con credencial de elector y con registro federal de contribuyentes, conforme se establezca en ley.**

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de éstos, **así como por los ciudadanos**, pasarán desde luego

a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

### **Artículo Transitorio**

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

### **Notas**

1. Gobierno en que unas cuantas personas de una misma clase asumen todos los poderes del Estado.
2. Salazar, Luis; Woldenberg, José. *Principios y valores de la democracia*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997, página 15.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, el 1o de febrero de 2010.

Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40, 41 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EXPIDE LA LEY QUE REGULA EL PLEBISCITO, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 40 y 41 y adiciona la fracción XXIX-P al 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que propone la expedición de la Ley que regula el Plebiscito.

**Exposición de Motivos**

El concepto plebiscito tiene su origen en el término latino *plebiscitum*, "llamada, convocatoria a la plebe", esto es, al pueblo llano –diferente de la fracción patricia–. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al plebiscito como la "consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etcétera."<sup>1</sup>

Algunos destacados doctrinarios han dicho que el concepto plebiscito se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral con relación a un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno), reservando la denominación "referéndum" para la "manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo".<sup>2</sup>

El principio democrático que se encuentra plasmado en nuestra ley fundamental, entre otros, en los siguientes artículos: 3, 25, 26, Apartado A, 27, fracción VII, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, demanda acciones de nuestros legisladores.

Legislar un mecanismo como el plebiscito hoy en día es de primera importancia, el plebiscito constituye un control de los ciudadanos al fenómeno de la corrupción.

Como bien apunta Luigi Ferrajoli, hoy día ha salido a la luz un gigantesco sistema de corrupción que envuelve a la política, a la administración pública, a las finanzas y a la economía, y se ha desarrollado un Estado paralelo, gestionado por burocracias de los partidos y por los *lobbies* de los negocios, que tiene sus propios códigos de comportamiento no siempre ajustados al marco jurídico. Lo anterior constituye una crisis de legalidad, que la mayoría de las veces nos lleva a una crisis de constitucionalidad. En México, las reglas del juego político se encuentran degradadas, no existen límites ni vínculos al ejercicio de

los poderes públicos.<sup>3</sup> Por lo tanto, existe un poder invisible y robusto, que limita las oportunidades de los gobernados, transformando en un simple deseo del Constituyente el principio de "soberanía popular".

Los problemas de la representación indirecta del pueblo por parte de los miembros del parlamento o del poder legislativo se pueden resumir en los siguientes argumentos: en primer lugar, el poder legislativo casi en ningún caso representa la generalidad de los intereses presentes, ya que es una representación únicamente de los grupos organizados o parlamentarios; en segundo lugar, no representa intereses futuros; y por último no defiende los intereses generales. Los intereses creados en los poderes constituidos impiden la deliberación de los ciudadanos en los actos legislativos y administrativos, lo cual juzga Luigi Einaudi<sup>4</sup> como una espantosa regresión hacia formas medievales, esas formas a partir de las cuales evolucionaron, perfeccionándose, los parlamentos modernos. En otros términos, la regresión a que se refiere el autor citado se actualiza en el caso mexicano, debido a que como es sabido, en la Edad Media no existía el concepto de "Estado nación" y mucho menos una supremacía del Estado. El poder en la Edad Media, como señaló Hegel, se traduce en una poliarquía, pues existían diversos centros de poder. En la actualidad debido a la presencia de los poderes fácticos, fenómeno similar se reproduce en el "Estado" mexicano. Por eso mismo el plebiscito, constituye un freno a los poderes fácticos.

El gran procesalista Mauro Capelletti<sup>5</sup> establece que existe un núcleo fundamental en las democracias y que además existe un elemento fundamental que consiste en hacer que todos tengan acceso al sistema jurídico, a sus organismos, derechos, tutelas y beneficios. Por tanto, el hecho de que el resultado del plebiscito determine las decisiones fundamentales de gobierno, contribuye a que todos los ciudadanos tengan acceso al sistema jurídico mexicano, y puedan defender sus intereses por una vía electoral.

Hoy día, México se encuentra rezagado en la legislación referente a democracia participativa. No existen los mecanismos de participación democrática idóneos para transformar al Estado mexicano en una república representativa, participativa, deliberativa y democrática. Y mientras los poderes fácticos se superponen a las instituciones para conseguir lo que a sus intereses conviene no podremos avanzar como sociedad ni como país. Las decisiones que toman las elites se sustraen a la mayoría de los ciudadanos de las decisiones políticas fundamentales.

El contenido de la presente iniciativa de ley puede resumirse en los siguientes puntos:

Tiene por objeto promover y consolidar el plebiscito como mecanismo constitucional de participación democrática.

Dota de atribuciones al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para aplicar las disposiciones en la materia.

Se propone facultar al 0.13% del total de los ciudadanos mexicanos inscritos en el padrón electoral, a los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados, al Poder Judicial de la Federación, a través de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal y a los órganos constitucionalmente autónomos.

Se establece en el artículo 5o. el principio de interpretación que deben seguir el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se dispone que en la interpretación de la ley se deben tomar en cuenta el objeto de la ley y los principios rectores de la participación democrática previstos en la Constitución. Ordena que la interpretación de la ley sea extensiva, es decir, que en todo momento se amplíen los derechos del ciudadano.

Se propone un concepto amplio de los actos o decisiones que pueden someterse a plebiscito. De este modo, quedarán comprendidos todos los actos o decisiones de los titulares o responsables de la administración pública federal y todos aquellos órganos del Estado que en su actuación puedan menoscabar los derechos del ciudadano. Con este concepto los poderes públicos no podrán argumentar que su actuación no debe ser sometida al escrutinio de los ciudadanos.

Se incorpora al texto de la ley el principio de máxima publicidad plasmado en el artículo 6o. constitucional.

Se propone un procedimiento expedito para llevar a cabo el plebiscito.

Se garantiza el derecho al voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos.

Por todo lo expuesto, someto a su consideración el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 40 y 41 y adiciona la fracción XXIX-P al 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que propone la expedición de la Ley que regula el Plebiscito**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, **participativa, deliberativa**, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**Artículo Segundo.** Se reforma el primer párrafo del artículo 41, así como el noveno párrafo de la Base V del mismo artículo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las



estipulaciones del pacto federal. **Igualmente, el pueblo ejerce su soberanía a través de los medios de democracia participativa y deliberativa que establezca esta Constitución y las leyes.**

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. a IV. ...

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, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, 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. **A su vez, el Instituto Federal Electoral a través de su Consejo General será el órgano encargado de organizar, promover e instrumentar los mecanismos de democracia participativa y deliberativa que esta Constitución establece.** Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

...

...

VI. ...

...

**Artículo Tercero.** Se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. al XXIX-O. ...

**XXIX - P. Para expedir las leyes que establezcan a nivel federal los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocación del mandato, presupuesto participativo, acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, acciones para la protección de intereses colectivos y difusos y, demás medios e instrumentos de democracia participativa y deliberativa.**

**Artículo Cuarto.** Se expide la Ley que regula el Plebiscito.

## **Ley que regula el Plebiscito**

### **Título I**

#### **Disposiciones Generales**

#### **Capítulo I**

##### **Del Plebiscito**

**Artículo 1.** La presente leyes reglamentaria de las disposiciones constitucionales referentes al mecanismo de participación democrática denominado plebiscito; es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tiene por objeto promover y consolidar el plebiscito como mecanismo constitucional de participación democrática.

**Artículo 2.** Corresponde al Instituto Federal Electoral convocar a plebiscito.

**Artículo 3.** El Derecho para iniciar el procedimiento de plebiscito corresponde a:

- I. Al 0.13% del total de ciudadanos mexicanos inscritos en el padrón electoral.
- II. A los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión.
- III. A las legislaturas de los estados.
- IV. A los municipios, en su ámbito de sus facultades y competencias.

V. Al Poder Judicial de la Federación, a través de sus dos órganos más importantes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en el ámbito de sus facultades y competencias.

VI. A los órganos constitucionalmente autónomos, en el ámbito de sus facultades y competencias.

**Artículo 4.** El resultado del plebiscito tendrá vigencia inmediata y será vinculante para las autoridades e instancias competentes, las cuales serán las encargadas de su ejecución.

**Artículo 5.** La aplicación de las normas contenidas en esta ley, dentro de su respectivo ámbito de competencia, corresponden al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en última instancia.

Para el desempeño de sus funciones el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejercerán aquellas atribuciones y facultades que les otorga la Constitución y otras leyes.

**Artículo 6.** En la interpretación de las disposiciones de esta ley, se debe tomar en cuenta el objeto de la presente ley y los principios rectores de la participación democrática previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de oscuridad, la interpretación deberá ser extensiva, ampliando en todo momento los derechos del ciudadano.

A falta de disposición expresa en esta ley, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios que en aplicación de la misma establezca el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito de su competencia.

En caso de que no exista disposición expresa, ni criterio interpretativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se estará a los principios generales del derecho.

**Artículo 7.** Para efectos de la presente ley, se entiende por plebiscito el proceso mediante el cual los ciudadanos mexicanos expresan su aprobación o rechazo con anterioridad o posterioridad a la celebración de los actos o decisiones de los titulares o responsables de la administración pública federal y todos aquellos órganos del Estado que en su actuación puedan menoscabar los derechos del ciudadano.

**Artículo 8.** Todos los actos o decisiones de los titulares o responsables de la administración pública federal y todos aquellos órganos del Estado que en su actuación puedan menoscabar los derechos del ciudadano, deben regirse bajo el principio de máxima publicidad establecido en el artículo 60. constitucional.

**Artículo 9.** Todos los actos o decisiones de los titulares o responsables de la administración pública federal y de todos aquellos órganos del Estado que en su actuación puedan

menoscabar los derechos del ciudadano, deberán informarse a los ciudadanos, en un término no menor a 30 días naturales, previos a su ejecución, cuando versen sobre las áreas estratégicas y prioritarias del Estado, el comercio exterior, la seguridad nacional, los recursos naturales, los derechos fundamentales y, los que disminuyan las competencias del Estado.

En caso de que pudiera llegar a existir controversia sobre si los actos o decisiones de los titulares o responsables la administración pública federal y de todos aquellos órganos del Estado que en su actuación puedan menoscabar los derechos del ciudadano versan sobre las áreas estratégicas y prioritarias del Estado, el comercio exterior, la seguridad nacional, los recursos naturales, los derechos fundamentales y, los que disminuyan las competencias del Estado, también deberá informarse a los ciudadanos en el término señalado en el párrafo anterior.

En caso de contravenir la obligación de informar a los ciudadanos, el acto o decisión carecerá de efectos legales, sin perjuicio de las demás responsabilidades imputables a los titulares o responsables de la administración pública federal y de todos aquellos órganos del Estado que en su actuación puedan menoscabar los derechos del ciudadano.

**Artículo 10.** En caso de que se lleve cabo un acto o decisión de los titulares o responsables de la administración pública federal y todos aquellos órganos del Estado que en su actuación puedan menoscabar los derechos del ciudadano, los ciudadanos contarán con un plazo de 30 días para iniciar el procedimiento de plebiscito.

## **Capítulo II**

### **De las Condiciones para la Celebración del Plebiscito**

**Artículo 11.** No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones de los titulares o responsables del gobierno que versen sobre la aplicación de disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal.

**Artículo 12.** En el día en que se realice la elección de presidente de la república no podrá realizarse ningún plebiscito.

## **Título II**

### **Del Procedimiento para la Celebración del Plebiscito**

#### **Capítulo I**

##### **Disposiciones Comunes**

**Artículo 13.** El Instituto Federal Electoral será el órgano encargado de llevar a cabo la organización, desarrollo y vigilancia de los procedimientos de plebiscito.

El procedimiento de plebiscito inicia con la solicitud establecida en el artículo 13 de esta ley.

El procedimiento de plebiscito se tendrá por concluido con la declaración de validez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, haga de los resultados del plebiscito de que se trate, en el Diario Oficial de la Federación.

El Instituto Federal Electoral llevará a cabo, en territorio nacional una campaña de divulgación e información con el objeto de que los ciudadanos conozcan el sentido y razón del plebiscito.

**Artículo 14.** Los sujetos y órganos enunciados en el artículo 3 de esta ley, podrán solicitar al Instituto Federal Electoral, someter a plebiscito los actos o decisiones de los titulares o responsables de la administración pública federal y de todos aquellos órganos del Estado que en su actuación puedan menoscabar los derechos del ciudadano, debiendo sujetarse a los siguientes requisitos:

- I. La solicitud para promover un plebiscito debe indicar con precisión el acto o decisión que se pretende someter a plebiscito.
- II. Los razonamientos por las cuales se estima que el acto o decisión deba someterse a la decisión de los ciudadanos mexicanos.
- III. La autoridad o autoridades de las que emana el acto o decisión materia de plebiscito.

**Artículo 15.** Cuando la solicitud que establece el artículo anterior, provenga de un grupo de ciudadanos que represente al menos el 0.13% del padrón electoral, deberá reunir además, los siguientes requisitos:

- I. Debe anexarse a la solicitud el nombre o nombres completos de los peticionarios.
- II. Debe anexarse el número de folio de la credencial para votar con fotografía de los peticionarios, así como su clave de elector.
- III. Deben de anexarse las firmas de todos los solicitantes, que concuerde con la que aparece en su credencial de elector.
- IV. Debe señalarse el nombre de un representante común. V. Debe señalarse domicilio legal para oír y recibir toda clase de notificaciones.

**Artículo 16.** Recibida la solicitud para que se lleve a cabo un plebiscito, el Instituto Federal Electoral calificará su procedencia en un término no mayor a 10 días hábiles, que se comenzará a contar a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud.

**Artículo 17.** Al momento de calificar la solicitud de plebiscito, el Instituto Federal Electoral debe respetar el contenido del artículo 5 de esta ley.

**Artículo 18.** Para calificar la solicitud de plebiscito, el Instituto Federal Electoral debe analizar de oficio lo siguiente:

I. Si la solicitud se presentó dentro del término dispuesto por esta ley,

II. Si el acto o decisión es susceptible de someterse a plebiscito.

**Artículo 19.** Si la solicitud de plebiscito no cumple con los requisitos que establece esta ley, el Instituto Federal Electoral la declarará improcedente.

**Artículo 20.** En caso de que el Instituto Federal Electoral no determine la procedencia de solicitud de un plebiscito dentro del plazo que establece esta ley, se entenderá procedente por ministerio de ley.

## **Capítulo II**

### **Convocatoria y Campaña de Propaganda**

**Artículo 21.** Una vez declarada procedente la solicitud para iniciar un plebiscito, el Instituto Federal Electoral contará con un plazo de 15 días naturales para emitir la convocatoria para realizar el plebiscito, debiendo fijar la fecha definitiva en que se llevará a cabo dentro de un plazo menor a sesenta días naturales siguientes a la publicación de la convocatoria respectiva.

**Artículo 22.** Cuando la convocatoria se expida en fecha cercana a la celebración de elecciones, el Instituto Federal Electoral determinará la fecha para la celebración del plebiscito, el mismo día de la jornada electoral, con excepción a lo dispuesto por el artículo 11.

**Artículo 23.** En la convocatoria se expresará la fecha definitiva en la que se llevará a cabo el plebiscito, debiendo contener las siguientes bases:

I. Los actos o decisiones de los titulares o responsables del gobierno sujetos a aprobación, así como una explicación breve y clara de su contenido,

II. Los efectos estrictamente jurídicos que se ocasionaran por el resultado de la votación,

III. La ubicación de las casillas en la que los ciudadanos emitirán su voto,

IV. La especificación del modelo de las boletas para el plebiscito, así como las actas para el escrutinio y computo,

V. Los mecanismos de recepción, escrutinio y cómputo de los votos.

**Artículo 24.** La convocatoria de plebiscito debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación. También debe ser publicada por lo menos 3 veces por semana en los diarios de mayor circulación a nivel nacional y difundido a través de los medios masivos de comunicación durante el tiempo del Estado de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión.

**Artículo 25.** El Instituto Federal Electoral sugerirá a todos los medios masivos de comunicación, la realización de mesas de análisis sobre el asunto que será sometido a plebiscito, en cuyo caso se deberán regir bajo los principios de equidad, respeto y pluralidad en la participación.

**Artículo 26.** Los partidos políticos deberán abstenerse de buscar influir en el sentido de la votación del plebiscito.

**Artículo 27.** Los medios masivos de comunicación, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberán garantizar en todo momento el derecho constitucional de los ciudadanos al voto libre.

**Artículo 28.** La campaña no podrá durar menos de 10 días ni más de 30 días, y finalizará a las cero horas del día anterior al señalado para la votación.

### **Capítulo III**

#### **Votación, Escrutinio y Proclamación de Resultados**

**Artículo 29.** El voto en todo plebiscito será universal, libre, secreto y directo.

**Artículo 30.** La votación se llevará a cabo del mismo modo previsto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para la elección de de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en lo que no se oponga a la presente ley, sin embargo, debe respetarse el modelo de las boletas para el plebiscito, así como las actas para el escrutinio y computo.

**Artículo 31.** La decisión del votante sólo podrá ser "si" o "no" o quedar en blanco; se tendrán por nulas los votos en los que se ponga en duda, de manera evidente, la decisión del ciudadano.

**Artículo 32.** En el escrutinio del plebiscito se debe establecer el número de electores, el de votantes, el de votos en pro y en contra, el de votos en blanco y el de votos nulos, del acto o decisión sometido a plebiscito.

**Artículo 33.** Los resultados del plebiscito deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación; en los diarios de mayor circulación a nivel nacional y difundido a través de los medios masivos de comunicación utilizándose el tiempo del Estado, de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión.

### **Capítulo IV**

#### **Recurso de Apelación**

**Artículo 34.** Contra las resoluciones que emita el Instituto Federal Electoral en materia de plebiscito, procede el recurso de apelación ante Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo que dispone la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## **Transitorios**

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

### **Notas**

1. Real Academia Española de la Lengua: *Diccionario de la lengua española*, Tomo II, Madrid, 1992, p. 1623.
2. Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho constitucional*. Madrid, 1965, p. 425.
3. Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, Trotta, 2006, p. 15.
4. Einaudi, Luigi. "Parlamento e rappresentanza di interessi", en *Il buongoverno*, al cuidado de E. Rossi, Laterza, Bari, 1954, pp. 28-29.
5. Cappelletti, Mauro. *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*. México, Porrúa, 1993, p. 76.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2010.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)



**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; Y EXPIDE LA LEY QUE REGULA EL REFERÉNDUM, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Jaime Fernando Cárdenas Gracia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, diputado de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa.

**Exposición de Motivos**

En el desarrollo contemporáneo de los Estados-nación, la democracia como forma de gobierno se consolidó como ideal a materializar, sin embargo, el modelo hegemónico de democracia fue restrictivo con las formas de participación ampliada, colocándose privilegiadamente en la espina dorsal, el procedimiento electoral para la formación de gobiernos.<sup>1</sup> Por ello, resulta natural que después de dos siglos de historia, la democracia representativa tradicional muestre los más graves síntomas de agotamiento e insuficiencia para el desarrollo pleno de derechos en las sociedades contemporáneas. La democracia representativa está llegando a su límite.

Entre otras cosas, lo anterior se debe al alejamiento creciente de los representantes en los que se delegan las facultades para gobernar y decidir sobre los asuntos públicos, respecto de los intereses populares legítimos; por eso se han estado desarrollando con mayor fuerza diferentes mecanismos de democracia participativa en distintos países. La idea que subyace al impulso de dichos mecanismos, consiste en acercar la democracia a la sociedad, devolverle la capacidad de decisión e intervención en los temas de interés público y, al mismo tiempo, contrarrestar su desencanto político.

La democracia representativa es limitativa, debido a que el ciudadano se reduce a un simple elector<sup>2</sup> que sólo decide, cada cierto tiempo, sobre quiénes serán sus representantes, los mismos que tomarán las más importantes decisiones en su nombre. Así, el individuo no decide, no delibera, pues la democracia representativa puede operar cotidianamente sin la opinión de la sociedad, convirtiéndose en una democracia autista de elites políticas. Resulta paradójico que cuanto más se insista en el fortalecer esta fórmula clásica de democracia también llamada de "baja intensidad", menos se entiende que sea ella la que ha arrastrado consigo una profundización mayor de prácticas democráticas degradantes.<sup>3</sup>

Si bien tanto la democracia representativa como la directa tienen en común el principio de legitimidad, que es el fundamento de la obligación política, la diferencia estriba en que la democracia directa coloca al pueblo como su centro neurálgico, es decir, no sólo hace residir la soberanía en el pueblo, sino que ese "ente colectivo" toma activa y directamente las decisiones en torno a los destinos de la nación. Este tipo ideal de democracia en la que el pueblo ejerce directamente el poder, sólo se pudo concretar con los antiguos: "en la plaza o ágora entre los griegos, en los comitia de los romanos, en el arengo de las antiguas ciudades medievales";<sup>4</sup> de ahí la diferencia con la democracia de los modernos en la que el pueblo ejerce el poder indirectamente a través de sus representantes. Debido a las virtudes de la democracia de los antiguos, Montesquieu y Rousseau no dudaron en exaltarla, al mismo tiempo que criticaban la democracia representativa; el primero al decir que el pueblo era quien tenía que hacer por sí solo todo lo que pudiera efectuar bien y, el segundo, porque solía decir que el pueblo era libre sólo el día que votaba.<sup>5</sup> Más tarde, a medida que los Estados fueron creciendo se hizo más complicado materializar la posibilidad de que todo el pueblo pudiera congregarse en asambleas públicas para deliberar, sin embargo, este argumento también ha sido el pretexto para evitar que la sociedad se pronuncie sobre temas que le atañen y que no deben dejarse sólo al arbitrio de los representantes.

La sociedad debe estar cerca del poder para ejercer un control sobre el mismo, de manera efectiva. Por eso, resulta necesario reconocer que el poder no se construye después de la sociedad, el poder se construye desde los mismos procesos que forman a las sociedades, "la construcción histórica del poder y la sociedad se presenta como formación de un retículo de complicidades y significaciones y valores cuya comprensión sigue siendo un reto de la mayor envergadura."<sup>6</sup> En ese mismo sentido es que se explica que un Estado fuerte, lo es gracias al desarrollo de una sociedad fuerte y madura políticamente, lo cual nos lo confirma la historia, pues "desde la Antigüedad hasta el Mundo Moderno el éxito y el desarrollo de las civilizaciones dependió críticamente de la capacidad de las sociedades para dotarse de instituciones aptas para expresar al mismo tiempo su unidad compleja y su potencial dinámico".<sup>7</sup>

Muchas son las causas que nos obligan a ampliar el modelo tradicional de democracia representativa, entre ellos: 1) el aumento del abstencionismo, 2) la falta de representación auténtica que ha derivado en una toma de decisiones elitista y alejada de los intereses legítimos de la ciudadanía, 3) la forzada homogenización social que le subyace. En el fondo todo esto es una consecuencia de haber excluido de la construcción de la fórmula de democracia tradicional, la participación social, activa y directa encarnada, por ejemplo, en movilizaciones sociales y acción colectiva.

Así pues, la propuesta de impulsar y fortalecer la democracia participativa y deliberativa en nuestro país, se convierte en una forma de complementar la democracia representativa que se encuentra en una fase de agotamiento límite. Establecer en nuestro marco constitucional y legal, diferentes mecanismos de participación democrática contribuiría a construir una sociedad fuerte, que delibere, debata y cuestione todos los actos de gobierno; que opine y

proponga leyes; que convierta la política en la arena pública privilegiada de ciudadanos pensantes.

En virtud de lo anterior, proponemos ante esta soberanía, la incorporación del mecanismo de participación democrática, conocido como referéndum.

Referéndum es un término de origen francés que significa *el mecanismo democrático mediante el cual el pueblo emite una decisión sobre materias legales que se le consultan*; es la "institución política mediante la cual el pueblo, el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas."<sup>8</sup>

Con el mecanismo democrático del referéndum se amplía el sufragio y la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de poder.

Respecto de la naturaleza del referéndum, existe discusión en torno a que "esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por la consideración de estimarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella".<sup>9</sup> Así, los representantes elaboran la ley, pero ad referéndum, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el "voto" popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

Con la pretensión de que el establecimiento constitucional y la expedición de una ley que regule el referéndum, fortalezca las instituciones democráticas de nuestro país, elaboramos las siguientes propuestas:

1. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 40 y 41; adición de la fracción XXIX-P al artículo 73, adición de un párrafo tercero a la fracción I del artículo 76; adición de un párrafo tercero al artículo 135.
2. Ley que regula el referéndum, con 34 artículos.
3. Reformas al Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, en su artículo 104 del Título Primero y 118, ambos del Libro Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por todo lo anterior, someto a su consideración el siguiente, proyecto de decreto que reforma los artículos 40 y 41, adiciona la fracción XXIX-P AL 73, adiciona un párrafo tercero a la fracción I del artículo 76 y adiciona un párrafo tercero al artículo 135, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforma el Código Federal de

-----  
Instituciones y Procedimientos Electorales y se propone la expedición de la Ley que Regula el Referéndum

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, **participativa, deliberativa**, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**Artículo Segundo.** Se reforma el primer párrafo del artículo 41, así como el noveno párrafo de la Base V del mismo artículo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. **Igualmente, el pueblo ejerce su soberanía a través de los medios de democracia participativa y deliberativa que establezca esta Constitución y las leyes.**

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. a IV. ...

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, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, 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. A su vez, el Instituto Federal Electoral a través de su Consejo General será el órgano encargado de organizar, promover e instrumentar los mecanismos de democracia participativa y deliberativa que esta Constitución establece. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

...

...

VI. ...

...

**Artículo Tercero.** Se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-O. ...

**XXIX-P. Para expedir las leyes que establezcan a nivel federal los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocación del mandato, presupuesto participativo, acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, acciones para la protección de intereses colectivos y difusos y, demás medios e instrumentos de democracia participativa y deliberativa.**

**Artículo Cuarto.** Se adiciona un párrafo tercero a la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los términos:

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

I. ...

...

**Los tratados y convenciones internacionales que versen sobre las áreas estratégicas y prioritarias del Estado, el comercio exterior, la seguridad nacional, los recursos naturales, los derechos fundamentales y, los que disminuyan las competencias del Estado, deberán ser sometidos a referéndum para que puedan entrar en vigor.**

**Artículo Quinto.** Se adiciona un párrafo tercero al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los términos:

**Artículo 135.** La presente Constitución...

...

**Además de la participación de los poderes y órganos mencionados por esta norma y de los procedimientos a que hace alusión este artículo, las reformas o adiciones a la Constitución deben ser aprobadas mediante el referéndum de los ciudadanos.**

**Artículo Sexto.** Se expide la Ley que regula el Referéndum, cuyo contenido

es el siguiente:

## **Ley que regula el Referéndum**

### **Título I**

### **Del Referéndum, su Objeto y sus Distintas Modalidades**

#### **Capítulo I**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La presente Leyes de observancia general en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular, instrumentar y promover el mecanismo de democracia participativa denominado referéndum, de conformidad con los artículos 35, fracción VII, 41 primer párrafo, 73, fracción XXIX-P, y 76, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 2.** El referéndum es un mecanismo de democracia participativa que permite a los ciudadanos mexicanos expresar su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes que expida o que pretenda expedir el Congreso de la Unión y a los tratados o convenciones que pretenda celebrar el Estado Mexicano en las materias de áreas estratégicas y prioritarias del Estado, el comercio exterior, la seguridad nacional, los recursos naturales, los derechos fundamentales y, los que disminuyan las competencias del Estado.

**Artículo 3.** La participación democrática en la que se inscribe el mecanismo de referéndum, se rige por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, participación política, libertad de expresión, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

**Artículo 4.** El mecanismo de referéndum tendrá carácter constitucional o legislativo. El referéndum será constitucional cuando se sometan a la decisión de la ciudadanía las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y será referéndum legislativo cuando se trate de leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

**Artículo 5.** El referéndum será total cuando se someta a la decisión de la ciudadanía el texto íntegro del articulado del proyecto de ley o ley en cuestión; será parcial, cuando comprenda una parte del mismo.

**Artículo 6.** Para efectos de esta ley, existen dos modalidades de referéndum: el obligatorio y el facultativo. Se entiende por referéndum obligatorio el que se encuentra ordenado por la Constitución y, por referéndum facultativo aquél en que los sujetos y órganos enunciados en el artículo 7 de esta ley tienen el derecho, pero no la obligación de iniciar el procedimiento de dicho mecanismo de participación democrática.

Cuando se pretenda derogar completamente una ley en vigor, el referéndum será derogatorio.

**Artículo 7.** Corresponde el derecho de iniciar el procedimiento de referéndum a:

- I. Al 0.13% del total de ciudadanos mexicanos inscritos en el padrón electoral.
- II. A los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión.
- III. A las legislaturas de los Estados. IV. A los municipios, en su ámbito de sus facultades y competencias.
- V. Al Poder Judicial de la Federación, a través de sus dos órganos más importantes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en el ámbito de sus facultades y competencias.
- VI. A los órganos constitucionalmente autónomos, en el ámbito de sus facultades y competencias.

**Artículo 8.** El resultado del referéndum tendrá vigencia inmediata y será vinculante para las autoridades e instancias competentes, las cuales serán las encargadas de su ejecución.

## **Capítulo II**

### **De las Condiciones para la Celebración del Referéndum**

**Artículo 9.** Será el Instituto Federal Electoral el órgano encargado de instrumentar todo lo relativo al procedimiento de referéndum.

**Artículo 10.** Se excluye del mecanismo de referéndum a las leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal, así como las relativas a las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.

**Artículo 11.** No se podrá convocar a referéndum:

I. Durante los ciento veinte días anteriores y posteriores a las elecciones federales.

II. Cuando un asunto haya sido consultado mediante referéndum y aún no hubiere transcurrido un plazo de al menos tres años.

**Artículo 12.** La aplicación de las normas contenidas en esta ley, dentro de su respectivo ámbito de competencia, corresponden al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en última instancia.

Para el desempeño de sus funciones el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejercerán aquellas atribuciones y facultades que les otorga la Constitución y otras leyes.

**Artículo 13.** En la interpretación de las disposiciones de esta ley, se deben tomar en cuenta el objeto y los principios rectores de la participación democrática previstos en el artículo 1 y 3 de la presente ley, así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de oscuridad, la interpretación deberá ser extensiva, ampliando en todo momento los derechos del ciudadano.

A falta de disposición expresa en esta ley, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios que en aplicación de la misma dicte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito de su competencia.

## **Título II**

### **Del Procedimiento para la Celebración del Referéndum**

#### **Capítulo I**

##### **De las Solicitudes de Referéndum**

**Artículo 14.** El Instituto Federal Electoral será el órgano encargado de recibir las solicitudes de procedimiento de referéndum, su promoción y todo lo relativo a su organización e instrumentación.

**Artículo 15.** El referéndum obligatorio establecido en el tercer párrafo del artículo 76 de la Constitución, deberá llevarse a cabo antes de la autenticación de los tratados o convenciones celebrados por el Gobierno mexicano, nunca después.

En este caso, el Instituto Federal Electoral está obligado a iniciar de oficio el procedimiento para organizar la consulta.

**Artículo 16.** Todos los sujetos y órganos públicos con derecho a presentar solicitud de referéndum, se sujetarán a los siguientes requisitos:



I. Toda solicitud para promover referéndum deberá adjuntar el texto del articulado del proyecto de ley o de la ley que pretenda someter a consulta popular para su aprobación, rechazo o, en su caso, para su derogación.

II. Se deberá exponer con precisión y por escrito, los motivos y razonamientos por los cuales se estima necesario consultar a los ciudadanos mexicanos, el texto jurídico en cuestión.

III. Tratándose de referéndum derogatorio, la solicitud para promoverlo deberá presentarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la publicación del cuerpo legal en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 17.** Para iniciar el procedimiento de referéndum, además de los requisitos señalados en el artículo anterior, los sujetos y órganos previstos en el artículo 6 de esta ley, tendrán que realizar la solicitud cumpliendo con los siguientes requisitos específicos para cada uno de los casos:

I. Tratándose de solicitud ciudadana, además de cumplir con el porcentaje de ciudadanos establecido en la fracción I del artículo 7 de esta ley, se deberá adjuntar una lista de todos los solicitantes, en la que se incluya nombre o nombres completos, firma y clave de elector. A su vez, deberá señalarse el nombre de un representante común.

II. Para el caso de los órganos, se estará obligado a lo siguiente:

a. Los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, deberán presentar un acuerdo de conformidad de sus integrantes.

b. Las legislaturas de los estados, deberán presentar su solicitud avalada por la mayoría simple de su Pleno.

c. Los municipios, presentarán su solicitud avalada por acuerdo de la mayoría simple de los integrantes de sus respectivos cabildos. Asimismo, los proyectos de ley o leyes en vigor que los municipios pretendan someter a referéndum sólo podrán ser aquéllas relacionadas directamente con las facultades y competencias que le otorgan la Constitución y las leyes.

d. Los órganos del Poder Judicial de la Federación previstos en el artículo 5 de esta ley, presentarán su solicitud avalada por acuerdo de la mayoría simple de su máximo órgano de gobierno interno. Asimismo, los proyectos de ley o leyes en vigor que estos órganos pretendan someter a referéndum sólo podrán ser aquéllas relacionadas directamente con las facultades y competencias que le otorgan la Constitución y las leyes.

e. Los órganos constitucionalmente autónomos a los que se refiere el artículo 5 de esta ley, presentarán su solicitud avalada por acuerdo de mayoría simple de su máximo órgano de gobierno interno. Asimismo, los proyectos de ley o leyes en vigor que estos órganos autónomos pretendan someter a referéndum sólo podrán ser aquéllas relacionadas directamente con las facultades y competencias que le otorgan la Constitución y las leyes.

## **Capítulo II**

### **De la Calificación del Referéndum**

**Artículo 18.** Recibida la solicitud para que se lleve a cabo un referéndum, el Instituto Federal Electoral calificará su procedencia en un término no mayor a 10 días hábiles, que se comenzará a contar a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud.

**Artículo 19.** Para la calificación de procedencia de la solicitud de referéndum, el Instituto Federal Electoral tendrá que realizarla tomando en consideración los principios rectores de la participación democrática, previstos en el artículo 2 de esta ley.

**Artículo 20.** En el proceso de calificación de la solicitud de referéndum, el Instituto Federal Electoral debe analizar de oficio lo siguiente:

- I. Si los solicitantes están facultados por esta Ley para hacerlo.
- II. Si la solicitud se presentó dentro del término dispuesto por esta ley.
- III. Si el ordenamiento de que se trate es susceptible de someterse a referéndum, de acuerdo con las restricciones establecidas en los artículos 10 y 11 de esta ley.
- IV. Si los sujetos y órganos reúnen los requisitos establecidos en los artículos 15 y 16 de esta ley.

**Artículo 21.** Si la solicitud de referéndum no cumple con los requisitos que establece esta ley, el Instituto Federal Electoral la declarará improcedente, en cuyo caso deberá exponer con precisión el fundamento y motivación de dicha improcedencia.

**Artículo 22.** En caso de que el Instituto Federal Electoral no determine la procedencia de la solicitud de un referéndum dentro del plazo que establece esta ley, se considerará por aceptada la solicitud.

## **Capítulo III**

### **De la Convocatoria del Referéndum**

**Artículo 23.** Una vez declarada procedente la solicitud para iniciar un referéndum, el Instituto Federal Electoral contará con un plazo de 15 días naturales para emitir la

convocatoria para realizar el referéndum. Una vez emitida la convocatoria, se contará con un plazo menor a sesenta días naturales siguientes a su publicación, para llevar a cabo el referéndum.

**Artículo 24.** En la convocatoria se expresará la fecha definitiva en la que se llevará a cabo el referéndum, debiendo contener las siguientes bases:

I. Las normas, ya sean constitucionales, de las leyes, o de los tratados o convenciones internacionales sujetas a aprobación, así como una explicación breve y clara de su contenido.

II. Los efectos estrictamente jurídicos que se ocasionaran por el resultado de la votación.

III. La ubicación de las casillas en la que los ciudadanos emitirán su voto.

IV. La especificación del modelo de las boletas para el referéndum, así como las actas para el escrutinio y cómputo.

V. Los mecanismos de recepción, escrutinio y cómputo de los votos.

#### **Capítulo IV De la Campaña de Propaganda**

**Artículo 25.** La convocatoria a referéndum debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación. También debe ser publicada por lo menos 3 veces por semana en los diarios de mayor circulación a nivel nacional y difundida a través de los medios masivos de comunicación utilizando el tiempo del Estado, de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión.

**Artículo 26.** El Instituto Federal Electoral sugerirá a todos los medios masivos de comunicación, la realización de mesas de análisis sobre el asunto que será sometido a referéndum, en cuyo caso se deberán regir bajo los principios de equidad, respeto y pluralidad en la participación.

**Artículo 27.** Los medios masivos de comunicación, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberán garantizar en todo momento el derecho constitucional de los ciudadanos al voto libre.

**Artículo 28.** La campaña no podrá durar menos de 10 días ni más de 30 días, y finalizará a las cero horas del día anterior al señalado para la votación.

#### **Capítulo V Votación, Escrutinio y Proclamación de Resultados**

**Artículo 29.** El voto en todo referéndum será universal, libre, secreto y directo.

**Artículo 30.** La votación se llevará a cabo del mismo modo previsto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en lo que no se oponga a la presente Ley. En lo que concierne a las boletas para el referéndum, debe respetarse el modelo diseñado para esta consulta, así como las actas para el escrutinio y cómputo.

**Artículo 31.** La decisión del votante sólo podrá ser "sí" o "no" o quedar en blanco, en cuyo caso se entenderá como abstención activa. Se tendrán por nulos los votos en los que la decisión del ciudadano sea confusa.

**Artículo 32.** En el escrutinio del referéndum se deberá establecer el número de electores, el de votantes, el de votos aprobatorios y en contra del texto sometido a consulta, el de votos en blanco y el de votos nulos.

**Artículo 33.** Los resultados del referéndum deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación; en los diarios de mayor circulación a nivel nacional y difundido a través de los medios masivos de comunicación utilizándose el tiempo del Estado, de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión.

## **Capítulo VI**

### **Recurso de Apelación**

**Artículo 34.** Contra las resoluciones que emita el Instituto Federal Electoral en materia de referéndum, procede el recurso de apelación ante el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo que dispone la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**Artículo Séptimo.** Se reforma el artículo 104 del Título Primero y se adiciona el numeral 4 al artículo 118, ambos artículos del Libro Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

#### **Artículo 104**

1. El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, así como los mecanismos de democracia participativa y deliberativa.

#### **Artículo 118**

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) a z) ...

2. ...

3. ...

**4. El Consejo General será el órgano encargado de organizar, promover e instrumentar los mecanismos de democracia participativa y deliberativa que establezcan la Constitución y las leyes.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1. Boaventura de Sousa, Santos (coordinador), "Democratizar la democracia", *Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 35.
2. Bobbio, Norberto, "Democracia", en *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. Antología, Estudio preliminar y compilación José Fernández Santillán, segunda edición, México, FCE, p. 231.
3. Boaventura de Sousa, Santos, op. cit., "Introducción: para ampliar el canon democrático", p. 37.
4. *Ibíd.*, p. 229.
5. Textualmente, Montesquieu expresó que "el pueblo que goza del poder supremo debe hacer por sí solo todo lo que pueda efectuar bien y confiar a sus ministros únicamente lo que no pueda realizar por sí mismo"; por su parte, Rousseau rechazaba "el gobierno representativo de Inglaterra y aseveraba que los ingleses eran un pueblo libre sólo el día en que votaban", *ídem.*
6. Pipitone, Ugo, *Asia y América Latina: Entre el desarrollo y la frustración*, Capítulo I, "El Estado", Madrid, CIDE, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Los libros de la Catarata, 1996, p. 22.
7. *Ibíd.*, p. 24.
8. Nohlen, Dieter, en colaboración con Rainer-Olaf Schultze, *Diccionario de ciencia política*, tomo II, México, Porrúa México-Colegio de Veracruz, 2006.
9. *Ídem.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de enero de 2010.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40, 41 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EXPIDE LA LEY DE REVOCACIÓN DE MANDATO, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Jaime Fernando Cárdenas Gracia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente

**Exposición de Motivos**

En noviembre del año pasado presenté ante el pleno de la Cámara de Diputados, iniciativa de reforma y adición a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo propósito es la inclusión de diversas formas de democracia participativa en la Carta Magna, como el presupuesto participativo, la afirmativa ficta, la auditoría social, la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, las acciones colectivas y populares y la revocación de mandato, entre otras.

La materia de la presente iniciativa es la revocación de mandato, entendida como el mecanismo que permite a los ciudadanos sustituir democrática y legalmente a los gobernantes elegidos popularmente. La revocación de mandato es una de las formas de democracia participativa más acabada y tal vez por ello, de las menos adoptadas por las democracias tradicionales planas y representativas.

El Diccionario de Ciencia Política de Dieter Nohlen<sup>1</sup>, define la revocación como el procedimiento institucional previsto en concepciones de democracia directa, de acuerdo con el cual, es posible en todo momento la remoción del puesto de representantes electos por parte de sus electores.

Para el tratadista argentino Mario Justo López<sup>2</sup>, la revocación de mandato, "el recall o revocación popular es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos".

Según el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos<sup>3</sup>, la revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio "constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido".

De acuerdo a estas definiciones, pueden identificarse los siguientes rasgos característicos de este mecanismo jurídico-constitucional:

- Es un derecho o facultad que asiste a los electores.
- Tiene por objeto la destitución de un servidor público de elección popular antes que expire el período de su mandato.
- Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores.
- Puede promoverse por diversas causas, atinentes al ejercicio de sus funciones.

En resumen, mediante el procedimiento de revocatoria de mandato, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien él mismo eligió, antes de que concluya el período de su mandato. Es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular. Se consideran causales para que el electorado solicite la revocación de mandato de un funcionario público electo las siguientes: actos de corrupción, ineficiencia, violación de derechos humanos y pérdida de legitimidad.

Existen varios argumentos a favor de la revocación de mandato o destitución, entre ellos destacan:

Refuerza el control popular sobre el gobierno.

Permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales, provocadas por errores en las papeletas de votación, fallas en los sistemas de conteo electrónico, entre otras.

Reduce la alienación de los votantes.

Educa al electorado.

La existencia de la revocación estimula a los funcionarios públicos electos a ser más responsables con sus electores.

Estimula a los votantes a jugar un rol de supervisión más activo en relación a los funcionarios electos.

La revocatoria de mandato se fundamenta en los principios de soberanía popular, representación y rendición de cuentas, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, es por tanto una de las figuras de participación electoral menos explorada por los regímenes democráticos de todo el mundo.

La revocación de mandato es un componente de pocas constituciones democráticas. En Europa se contempla en algunos cantones de Suiza, y en sistemas de democracias representativas existen disposiciones constitucionales y legales en 26 estados de Estados Unidos de América, que facultan a los electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos electos, con excepción del estado de Montana, donde la ley de la

materia y un pequeño número de disposiciones de gobiernos locales permiten la destitución de funcionarios administrativos no electos popularmente. En Estados Unidos la mayoría de las normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros 12 meses del mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días de ejercicio del cargo.

El mecanismo de la revocación de mandato ha adquirido cierto auge en algunas constituciones iberoamericanas como un instrumento de democracia directa destinado al control del abuso de poder de los que ocupan un cargo, especialmente en los ámbitos regional y local.

Por lo general, en América Latina las constituciones que contemplan la posibilidad de revocar el mandato de los representantes populares la limitan al ámbito local o regional. No sucede así, sin embargo, en el caso de la Constitución de Ecuador de 1998, que ha incorporado como uno de sus aspectos novedosos el derecho general, es decir, no circunscrito al ámbito local y regional, "de revocar el mandato que los ciudadanos confieran a los dignatarios de elección popular (artículo 26)".<sup>4</sup>

El derecho de revocación se encuentra proclamado también en el artículo 103 de la Constitución de Colombia de 1993, dentro del capítulo consagrado a las "formas de participación democrática"; como "mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía" y bajo la denominación de "revocatoria del mandato". En este sentido, establece el mencionado precepto que: "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato" y encomienda su regulación a la ley.<sup>5</sup>

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 17 de noviembre de 1999, establece en su artículo 72 que: "Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables".<sup>6</sup> El ejemplo más reciente y conocido fue el referéndum de revocación de Hugo Chávez en 2004, en el que el 40.74 por ciento de los electores votaron sí a la revocación y un 59.25 por ciento votaron por la negativa, con lo que no se actualizó la revocación efectiva.

En México, el artículo 115 de la Constitución imprimió la revocación de mandato como facultad de los Congresos locales, al señalar en su fracción 1, párrafo tercero, lo siguiente:

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han **desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros**, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan."

Una democracia en ciernes, como la mexicana, requiere fortalecer sus mecanismos de participación ciudadana, el electorado debe tener el derecho de revocar un mandato cuando la mala actuación de sus representantes así lo amerite, de lo contrario la ciudadanía queda



sujeta a los arbitrios y designios de un diputado, senador o un presidente de la República desvinculado a los intereses y necesidades sociales.

Por lo expuesto, presento a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 40, 41, adiciona la fracción XXIX-P al 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y propone la expedición de la Ley de Revocación de mandato**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, **participativa, deliberativa**, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**Artículo Segundo.** Se reforma el primer párrafo del artículo 41, así como el noveno párrafo de la Base V del mismo artículo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. **Igualmente, el pueblo ejerce su soberanía a través de los medios de democracia participativa y deliberativa que establezca esta Constitución y las leyes.**

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- I. a IV. ...
- 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, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, 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, **A su vez, el Instituto Federal Electoral a través de su Consejo General será el órgano encargado de organizar, promover e instrumentar los mecanismos de democracia participativa y deliberativa que esta Constitución establece.** Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

...

...

VI. ...

...

**Artículo Tercero.** Se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-O. ...

**XXIX-P. Para expedir las leyes que establezcan a nivel federal los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocación del mandato, presupuesto participativo, acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, acciones para la protección de intereses colectivos y difusos y, demás medios e instrumentos de democracia participativa y deliberativa.**

**Artículo Cuarto.** Se expide la Ley de Revocación de Mandato, cuyo contenido es el siguiente

## **Ley de Revocación de Mandato**

### **Capítulo 1**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La revocación de mandato es el mecanismo de democracia participativa por medio del cual los ciudadanos ejercen su soberanía para revocar o retirar de un cargo de elección popular, al candidato que resultara electo en la última elección en su distrito o circunscripción electoral, ya sea del poder ejecutivo o poder legislativo federal, mediante el cumplimiento de los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley.

**Artículo 2.** La presente leyes de orden público y tiene por objeto regular y garantizar el ejercicio del derecho del electorado a requerir la revocatoria de mandato de funcionarios públicos electos mediante sufragio universal, libre y secreto, en el distrito o circunscripción electoral y en el territorio nacional en la elección inmediata anterior, independientemente del sistema electoral por el que fueron electos.

**Artículo 3.** Serán sujetos a la revocación de mandato los diputados, senadores y el presidente de la República.

**Artículo 4.** La revocación de mandato podrá ser requerida por una sola vez durante el ejercicio del encargo, debiendo ser solicitada a partir del inicio de la segunda mitad de dicho encargo.

**Artículo 5.** La revocatoria de mandato debe requerirse de forma particular para cada servidor público electo.

**Artículo 6.** Para los efectos de esta ley, se considerará el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones federales.

## **Capítulo**

**2**

### **De los requisitos de la petición de revocación de mandato**

**Artículo 7.** Son requisitos para la presentación de la petición de revocación de mandato, los siguientes:

- a) Que haya transcurrido la mitad del período para el que fue electo el funcionario y resten por cumplirse más de seis meses de la finalización del período para el que hubiere sido electo;
- b) Que sea solicitado por al menos el 2.5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del distrito o circunscripción electoral por el que resultó electo el funcionario;
- c) Que se presente petición o solicitud de revocación de mandato debidamente fundada y motivada, señalando descripción clara de las causas por las que se solicita;
- d) Que se funde en causas atinentes al desempeño de sus funciones;
- e) Que se acompañe a la solicitud, la relación de solicitantes que incluya nombres completos, claves de elector, domicilio completo y firmas, de igual forma deberá anexarse copia de la credencial para votar con fotografía;

- f) La solicitud podrá acompañarse de la información y documentación que se estime conveniente y que se encuentre relacionada con las causas de la solicitud o petición de revocación de mandato;

## Capítulo

3

### Del procedimiento para la revocación de mandato

**Artículo 8.** La solicitud o petición de revocación de mandato deberá presentarse al Instituto Federal Electoral, institución que analizará la procedencia de la petición.

**Artículo 9.** El Instituto Federal Electoral determinará la procedencia de la solicitud o petición de revocación de mandato, con base en el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que la solicitud o petición de revocación de mandato se encuentre fundada y motivada;
- b) Que se presente dentro del período comprendido en el artículo 7, inciso a) de la presente Ley;
- c) Que se verifique que los ciudadanos solicitantes se encuentren efectivamente inscritos en el padrón electoral y pertenecen al distrito electoral o circunscripción de que se trate;
- d) Que se verifique que los ciudadanos solicitantes sumen el 2.5 por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral del distrito o circunscripción electoral de que se trate;
- e) Que se verifique que la relación de ciudadanos solicitantes se presente conforme al artículo 7, inciso d) de la presente ley;

**Artículo 10.** La procedencia o improcedencia que determine el Instituto Federal Electoral sobre la revocación de mandato solicitada, versará única y exclusivamente en el análisis técnico del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo que antecede, quedando impedido para pronunciarse o emitir juicios de valor sobre las causas de la solicitud de revocación de mandato.

**Artículo 11.** Recibida la solicitud, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, nombrará una Comisión especial responsable de verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo nueve de la presente Ley, y emitirá un dictamen de procedencia en un término no mayor de 60 días naturales, para que el Consejo General acuerde lo conducente. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos señalados, el dictamen de procedencia deberá incluir los criterios y normas que regularán la consulta de revocación de mandato a realizar, y se notificará a la Cámara que corresponda y al titular del Ejecutivo sobre el inicio de la revocación de mandato.

**Artículo 12.** Contra las resoluciones que emita del Instituto Federal Electoral en contra de la revocación de mandato, procede el recurso de apelación ante el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo que dispone la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

**Artículo 13.** Una vez emitido el dictamen de procedencia de consulta de revocación de mandato, y resueltos los medios de impugnación conforme a la ley de la materia, el Instituto Federal Electoral organizará en un plazo no mayor de 90 días naturales una consulta de revocación de mandato en el distrito o circunscripción electoral correspondiente.

**Artículo 14.** Los solicitantes de la petición de revocación de mandato podrán designar representantes de casillas, de la misma forma que pueden hacerlo los partidos políticos.

**Artículo 15.** Si la opción de revocatoria de mandato hubiere obtenido el apoyo de más del cincuenta por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral del distrito o circunscripción correspondiente, el funcionario quedará separado de su cargo Y se habilitarán los mecanismos previstos por la Constitución y las leyes para el reemplazo del funcionario removido y asumirá el cargo quien legalmente deba sustituirlo.

**Artículo 16.** Si la opción por revocar el mandato no obtuviese el apoyo igual o superior al veinticinco por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral del distrito o circunscripción correspondiente, debe quedar inhabilitada la presentación de una nueva petición de revocatoria de mandato por las mismas causales.

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1. Nohlen, Dieter (coordinador), *Diccionario de Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México, 2006, página 1226.
2. López, Mario Justo, *Manual de Derecho Político*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Kapelusz, 1975.
3. *Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, en el sitio web [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr), consultado al 18 de enero del 2010, 12:30 horas.
4. *Ibíd.*
5. *Ídem.*
6. *Ídem.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2010.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUADALUPE VERA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Guadalupe Vera Hernández de la LXI Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 134 de la Constitución federal, con el fin de que representantes de la sociedad participen en las contrataciones públicas relevantes que por su complejidad, impacto o monto de recursos, requieren especial atención, con el fin de eliminar riesgos de opacidad y corrupción; al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Actualmente, los testigos sociales son personas físicas o morales, representantes de la sociedad civil, que participan con derecho a voz en las contrataciones que llevan a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal y, cuando se aplican recursos federales, de las administraciones públicas estatales, emitiendo al término de su participación un testimonio sobre su desarrollo, además de que, en cualquier momento de la contratación, alertan sobre presuntas situaciones irregulares.

Los testigos sociales, por la propia complejidad de la contratación y la alta responsabilidad que conlleva, son expertos en contrataciones, con alto reconocimiento, prestigio, experiencia y compromiso social. El testimonio se publica en la página de Internet de la dependencia y entidad responsable de la contratación.

Los testigos sociales surgieron como una iniciativa de la organización Transparencia Mexicana en 2001, y se institucionalizaron como un mecanismo de participación de la sociedad por parte de la Secretaría de la Función Pública en 2004, a partir de la emisión de los lineamientos que regulan su participación y establecen los principios y reglas a los que se sujetan.

A través de este mecanismo de participación y representación, se inserta al ciudadano en las contrataciones públicas relevantes, en las que por su complejidad, impacto o monto de recursos requieren una atención especial, con el fin de eliminar riesgos de opacidad y corrupción.

Los testigos sociales reciben un pago como un reconocimiento al tiempo dedicado a su participación, con base en una cuota autorizada por el Comité de Designación de Testigos Sociales, el cual se encuentra integrado por servidores públicos de la Secretaría de la

Función Pública, representantes de la iniciativa privada y, en su caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

En cuanto a la experiencia internacional en la materia, tenemos que esta figura únicamente se utiliza en países latinoamericanos.

Así, en Colombia existe la figura del "veedor social", éste tiene la obligación de inscribirse en un registro el cual se lleva por jurisdicción; esto es, por municipios o distritos, o bien, lo llevan las Cámaras de Comercio. Sobre dicha actividad no se cubre ninguna cuota por su participación.

La función de las veedurías es realizar una vigilancia preventiva y una posterior al proceso de gestión.

En Perú existe la figura de "veedurías ciudadanas", éstas son agrupaciones de personas organizadas, que promueven y protegen la transparencia en las contrataciones y adquisiciones que llevan a cabo las entidades del Estado. Por su participación se cubre una cuota simbólica.

En cuanto a las ventajas de esta figura, debe considerarse que:

- Fortalecen la transparencia en los procesos de contratación.
- Generan confianza y credibilidad entre los servidores públicos, los proponentes y la opinión pública sobre la honestidad y transparencia con que se realiza la contratación.
- Promueven un cambio cultural de honestidad y principios éticos.
- Promueven la eficacia, eficiencia, economía, imparcialidad y honradez en las contrataciones públicas.
- Propician la detección de áreas de oportunidad y la mejora continua.
- Producen información empírica sobre los riesgos y áreas críticas de corrupción.
- Contribuyen a recuperar la confianza de la sociedad en sus instituciones públicas.

Como es posible observar, la participación no sólo de la sociedad sino de órganos técnicos, con los conocimientos y capacidad suficiente para validar los procesos de licitación y presentar los intereses sociales, es un imperativo para fomentar el escrutinio público y evitar actos de desvío y corrupción.

Ahora bien, la presente propuesta pretende potencializar la figura de testigos sociales al proponer que sean las universidades públicas e instituciones de educación superior las que participen en los procesos de licitación. Así, bajo este esquema, se garantiza que la supervisión de los procesos se realizará por personas con los conocimientos técnicos requeridos para llevar a cabo dicha encomienda, también, al existir una contraprestación de por medio se fomenta el ingreso de recursos para dichas instituciones.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, miembros del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentamos a la consideración de esta representación nacional el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un párrafo cuarto al artículo 134 de la Constitución general, recorriéndose en su orden los subsecuentes, y se reforma el párrafo quinto, en los siguientes términos:

#### **Artículo 134. ...**

...

**En los términos que establezcan las leyes, en razón del monto e importancia de las licitaciones, deberán participar con el carácter de testigos sociales, las universidades e instituciones de educación superior públicas.**

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo tercero no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

...

#### **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, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar las disposiciones legales respectivas, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la presente reforma.

Diputado Guadalupe Vera Hernández (rúbrica)



**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76, 89 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA TERESA ROSAURA OCHOA MEJÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA**

Quien suscribe, diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Convergencia, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta honorable asamblea la iniciativa que reforma los artículos 76, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente:

Que la Constitución Política y las leyes que emanen del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Esto significa que los tratados internacionales y leyes federales son iguales en jerarquía. En consecuencia, si las leyes federales son aprobadas por ambas Cámaras del Congreso de la Unión lo mismo debiese suceder con los tratados internacionales. Sin embargo, la aprobación de los tratados internacionales, paradójicamente, no pasa por el proceso legislativo que la propia Constitución Política establece, incurriéndose con ello que toda disposición del Presidente de la República en materia de tratados internacionales se sobreponga a las Leyes aprobadas por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Esta iniciativa de reforma constitucional tiene el propósito de otorgarle a la Cámara de Diputados la facultad de ratificar –con mayoría calificada– los tratados internacionales, que hoy únicamente está reservada al Senado de la República.

Es importante destacar y recordar que a través de nuestra historia no siempre el Senado de la República ha tenido la facultad exclusiva en esta materia, e incluso en una etapa de nuestra historia era la Cámara de Diputados que ejercía en exclusiva esta facultad al no existir la Cámara de Senadores.

Nuestra primera Constitución Política –aprobada en Apatzingán en 1814–, al no contar con un sistema bicameral, otorgaba de manera natural a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones. Y en la Constitución

Política de 1824 se estableció que el Poder Legislativo lo integraba tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, otorgándole a ambas Cámaras las mismas facultades, establecidas en el artículo 50 constitucional, para arreglar el comercio con otras naciones, para celebrar concordados y aprobar tratados de alianza, paz, amistad, de federación, de neutralidad armada y de cualquier otro carácter que celebraba el presidente de la república.

En la Constitución Política de 1824 se suprime la Cámara de Senadores, depositándose el Poder Legislativo en una sola Asamblea, denominada Congreso de la Unión, cuyas facultades estaban establecidas en el artículo 72 para aprobar los tratados, convenios y convenciones diplomáticas, cincuenta años después, en la Constitución Política de 1874, el sistema bicameral se vuelve a retomar ya de manera definitiva en esta ocasión se le otorga al Senado de la República la facultad exclusiva de aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el presidente de la república. Esta disposición se refrendó en la Constitución Política de 1917 y que sigue vigente hasta la fecha.

Este breve repaso histórico nos da pauta a reflexionar que ha llegado el momento de otorgarle a la Cámara de Diputados las facultades en materia de política exterior que hoy son de exclusiva atribución del Senado de la República, es apremiante esta reforma constitucional.

Los altos grados de cooperación que actualmente tienen las naciones del orbe con nuestro país y sus respectivos procesos de integración regionales, así como la diversidad de temas y problemas mundiales que aquejan a todas las naciones, obliga a que nuestro país adecue su Constitución Política en diversos ámbitos de la política exterior, y en lo que respecta a los tratados internacionales, otorgar a la Cámara de Diputados –como colegisladora y depositaria de la soberanía popular– la facultad de involucrarse en el debate y en proposiciones de política internacional que nuestra nación debiese de impulsar de una manera más intensiva y decidida.

Por lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Y los artículos 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito poner a la consideración de la honorable Cámara de Diputados, la siguiente

### **Iniciativa de reforma a los artículos 76, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se deroga segundo párrafo de la fracción I del artículo 76 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

**Segundo.** Se reforma fracción X del artículo 89 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas Y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del **Congreso de la Unión**. 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 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; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

**Tercero.** Se reforma el artículo 133 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del **Congreso por las dos terceras partes de los integrantes de cada una de sus Cámaras**, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

### **Transitorio**

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

Palacio de San Lázaro, a 2 de febrero de 2010.

Diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GASTÓN LUKEN GARZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Gastón Luken Garza, diputado a la LXI Legislatura federal por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, para reformar el artículo 79 de la Constitución federal, a fin de implantar un mecanismo respetuoso del esquema federal a través del cual la entidad de fiscalización superior de la federación revise las participaciones federales, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Constitución General prohíbe la fiscalización por los órganos federales de los recursos entregados a las entidades federativas, que tienen la naturaleza de participaciones. Desafortunadamente, si bien dicha prohibición es un esquema tutelar del sistema federal, se han generado en los ámbitos estatal y municipal espacios de opacidad y presunción de corrupción, así como desvío en el uso y destino de los recursos que con tanto esfuerzo destinamos todos los mexicanos para cubrir el gasto público.

En tal sentido, y sin contrariar nuestro esquema federalista de respeto de la soberanía y autonomía de entidades federativas y de municipios, respectivamente; se propone someter a través de esta Cámara a consideración del poder reformador de la Constitución General que la Auditoría Superior de la Federación cuente con atribuciones para fiscalizar el uso y destino de las participaciones federales, siempre que haya una solicitud de al menos la tercera parte de los miembros que integran los congresos estatales.

Dicha propuesta encuentra sustento en el principio de subsidiaridad que, como eje troncal, sostiene el sistema federal. Es decir, si hay duda razonable sobre un mal manejo de los recursos públicos federales, aunado a la circunstancia de que los órganos de fiscalización locales tácticamente están integrados por personas nombradas por el gobernante en turno, los representantes populares en las entidades federativas podrán ocurrir ante la federación para que ésta revise el uso de recursos públicos que tengan la naturaleza de participaciones.

Para situar la dimensión exacta de esta propuesta debe reflexionarse sobre los elementos que hay en el sistema jurídico en materia de rendición de cuentas y del derecho de acceso a la información y la transparencia.

Mediante reformas de la Constitución federal publicadas en 2007 y 2008 se sentaron las bases para construir un nuevo régimen de rendición de cuentas, no sólo en el ámbito federal sino, también, en las entidades federativas y los municipios.

Uno de los primeros antecedentes de estas reformas fue la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que actuó como detonante en la materia en el país. Dicha ley fue emulada en la legislación de varios estados; y entonces empezó a ser notorio que no todas las entidades federativas garantizaban por igual el derecho de sus ciudadanos a acceder a la información pública y que, en general, sus normas tenían estándares inferiores a los criterios comúnmente aceptados.

Por lo anterior, y derivado de las propuestas que sobre el particular formularon algunos gobernadores, y después del proceso legislativo correspondiente, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo texto del artículo 6o. constitucional, que impone el principio de publicidad de toda la información pública, en cualquier ámbito de gobierno.

La aplicación del nuevo contenido del artículo 6o. constitucional ha permitido combatir buena parte de los problemas identificados en las legislaciones estatales antes de la reforma, como las restricciones del ejercicio del derecho a la información pública (en la forma de requisitos –identificación oficial o comprobante de domicilio–, costos excesivos u otro tipo de obstáculos), criterios para considerar reservada la información excesivamente laxos, interpretaciones restrictivas del derecho a la información, y organismos sin autonomía de los gobiernos estatales.

El segundo paquete de reformas constitucionales (artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, está orientado al gasto público, e incluye disposiciones sobre presupuesto, contabilidad gubernamental, fiscalización y principios en la administración del gasto público, así como la evaluación de éste.

En este grupo de reformas, uno de los cambios más trascendentes en materia de rendición de cuentas es acerca de la obligación de homogenizar los sistemas de contabilidad gubernamental. Hasta ahora, cada estado, y en muchos casos cada municipio, ha decidido libremente la forma de llevar a cabo la contabilidad de sus finanzas. Esto significa que los registros contables de un municipio, cuando los tiene, no son comparables, ni los rubros incluidos en ellos son equiparables con los del municipio vecino. Esto se vuelve en la práctica un problema de transparencia, pues aunque un estado financiero sea público, no necesariamente se cuenta con los elementos de interpretación necesarios; también representa un problema de rendición de cuentas, pues las "cuentas" plasmadas en los registros contables no son confiables ni fidedignas.

La armonización de los sistemas de contabilidad permite comparar los documentos contables de varios gobiernos, y asegura que la información de un gobierno tiene el mismo significado que la de los demás. Para que la información sobre el ejercicio presupuestal, los ingresos, los egresos, la deuda y el patrimonio sea efectivamente pública y transparente, es necesario que sea generada con base en criterios previamente definidos que aseguren que las cuentas públicas cuentan con datos fieles sobre las fuentes y los destinos del presupuesto, con mecanismos de actualización que muestren el valor de las deudas y el patrimonio de cada gobierno.

Los efectos de la armonización contable inciden no sólo en la transparencia de la información oficial sobre los recursos presupuestales sino, también, en muchos otros componentes de la rendición de cuentas: las evaluaciones y las auditorías; la explicación del ejercicio del gasto y de su eficiencia y eficacia; la calidad del gasto público y la relación costo-beneficio de las políticas públicas y programas del gobierno.

Esta medida es, igual que la obligación de mantener archivos, una norma que parece un detalle técnico, pero que tiene en la práctica efectos transformadores en las rutinas de las tesorerías municipales y las Secretarías de Finanzas de los estados. La revisión de las cuentas públicas por las entidades de fiscalización será no sólo más simple sino más efectiva. La planeación podrá hacerse sobre información sólida y confiable respecto a la situación contable y financiera de cada gobierno, y muchos otros procesos gubernamentales se podrán realizar mejor al disponer de información contable de mayor calidad y comparable.

El segundo componente de la reforma se refiere a la fiscalización de los recursos públicos. Las reformas del artículo 79 son las más extensas del decreto de 2008. En primer lugar, señalan los principios guía del proceso de fiscalización: "posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad". Además, el nuevo texto del artículo amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y agiliza el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública federal.

Respecto al nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas, la reforma constitucional incluye dos vías para mejorar la rendición de cuentas: consolidar la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para auditar los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y fortalecer a los órganos de fiscalización estatales.

La segunda vía para mejorar la fiscalización en las entidades federativas se refiere al fortalecimiento de las auditorías superiores locales. Si bien durante los últimos años las entidades federativas actualizaron gradualmente sus marcos jurídicos y reforzaron las capacidades de los órganos fiscalizadores, lo cierto es que la calidad del marco jurídico y el funcionamiento en la práctica de estas instituciones no garantizaba una fiscalización efectiva que asegurara el control de los funcionarios y gobiernos y ofreciera al ciudadano certeza sobre el destino de sus recursos.

Las reformas de los artículos 116 y 122 (sobre los estados de la federación y el Distrito Federal, respectivamente) establecen la obligación de que los Legislativos locales doten de autonomía técnica y de gestión a las entidades de fiscalización en cada estado para ejercer sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna. Fijan también mecanismos para garantizar mayor autonomía a los titulares de estos órganos, al exigir que sean elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de las legislaturas y al establecer un periodo mínimo en el cargo de siete años. Incluso, se establecen otros requisitos, como contar con cinco años de experiencia en materia de control y auditoría.

El último componente implantado en este esquema de rendición de cuentas es la evaluación de las políticas de gobierno, de sus funcionarios y de sus organizaciones. La información, desagregada en forma de datos oficiales, documentos públicos o indicadores de gestión, sirve para conocer detalles de la operación de la administración pública, pero sólo mediante un ejercicio de evaluación; es decir, mediante la valoración de esos datos en función de los logros deseables podrán emitir juicios sobre lo que hacen los gobiernos.

El nuevo texto constitucional atiende algunos elementos de un sistema de evaluación gubernamental. Como parte del paquete de reformas constitucionales de mayo de 2008, el nuevo artículo 134, en su parte conducente, quedó de la manera siguiente:

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación, los estados y el Distrito Federal, con objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI, y 79.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Como se observa, dicho párrafo introduce diversas obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Así, se establece el deber de presupuestos por resultados; es decir, de procesos de presupuestación en los que se tomen en cuenta los hallazgos de evaluaciones sobre el uso de los recursos. Los detalles serán precisados por cada legislatura.

Otra de las obligaciones impuestas a los diversos órdenes de gobierno, y que viene a "cerrar la pinza" en materia de transparencia, es la observancia de los principios en materia de



administración de los recursos públicos, contenida en el primer párrafo del artículo 134 transcrito.

Dichos principios estaban destinados a la federación; sin embargo, a partir de 2008 se extendió su ámbito, y ahora también corresponde observarlos a las entidades federativas y municipios.

Se destaca la importancia de dicha reforma, toda vez que se cuenta ya con elementos para determinar y exigir cómo deben manejarse los recursos públicos. Ciertamente, el valor de la transparencia se ve disminuido, si no se tiene idea clara de cómo deben erogarse los recursos públicos; y así, con la reforma constitucional de mérito, se establecen los parámetros observables por todos los órganos, organismos y autoridades de los diversos órdenes de gobierno, sobre el destino de dichos recursos.

Así, es claro que cada peso que se gaste, debe satisfacer los objetivos a que están destinados, y realizarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

El recuento de las reformas constitucionales aprobadas en la LX legislatura tiene como fin primordial un esquema eficaz de los procesos de transparencia y rendición de cuentas; no obstante, como se ha menciona al principio de esta propuesta, persisten espacios de opacidad y mal manejo de recursos federales, que corresponde a la LXI legislatura combatir.

Por lo expuesto, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, el suscrito, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a consideración de esta representación nacional el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 79, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 79. ...**

...

Esta entidad de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo:

I. ...



También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales, **salvo que sea solicitado por al menos la tercera parte de los miembros integrantes de órganos legislativos de las entidades federativas, en los términos que fijen las leyes**; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

...

...

...

II. a IV. ...

...

...

...

...

### **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, los congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar las disposiciones legales respectivas en un plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la presente reforma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2010.

Diputado Gastón Luken Garza (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARGARITO BERNARDO TÉLLEZ JUÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Margarito Bernardo Téllez Juárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de jerarquización de tratados internacionales, con fundamento en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Para que podamos hablar de que en México desarrollamos con responsabilidad nuestra política exterior, es necesario que nuestras acciones internas y externas, se ajusten estrictamente a los principales postulados constitucionales, así como a los establecidos en los instrumentos de la comunidad internacional a los cuales nos hemos adherido.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales deberán ser aprobados por el Senado y serán ley suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con ésta, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

En el sentido genérico del término, un tratado es un acuerdo celebrado por sujetos de derecho internacional y regido por éste.

La Convención de Viena da la definición de "tratado" señalando que éste es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la Ley sobre la Aprobación de Tratados establece en su artículo 2 que se entiende por tratado el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De las anteriores disposiciones queda establecido que nuestro orden jurídico considera a los tratados internacionales como uno más de los ordenamientos aplicables, siempre y cuando éste no contravenga alguna disposición de la Constitución Política Federal, no obstante, no se encuentra determinado claramente en el ya referido artículo 133 el nivel de jerarquía que tiene respecto a nuestros demás ordenamientos jurídicos, ya que éste solo establece que la constitución, las leyes federales y los tratados que de ella emanen son la ley suprema de la Unión, por lo cual no sería conveniente ni razonable deducir que éstos se encuentran en el mismo nivel jerárquico.

Algunos tratadistas, como el maestro Manuel Becerra Ramírez<sup>1</sup> señala que el contenido del artículo 133 es defectuoso, toda vez que éste no da respuesta a los diferentes fenómenos de la realidad internacional. En principio, la fórmula de la Constitución no toma en cuenta otro tipo de actos internacionales como las sentencias, los acuerdos ejecutivos y las resoluciones que dicten los organismos jurisdiccionales internacionales. Tampoco resuelve, en el ámbito interno, la prelación entre la diferente normatividad jurídica (Constitución, tratados, leyes federales y leyes locales).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a la jerarquía que ocupan los tratados internacionales dentro de nuestro sistema jurídico, en varias ocasiones, sin embargo, ha emitido una serie de jurisprudencias donde los criterios han cambiado constantemente. Veamos:

1. Respecto a la validez de los tratados internacionales desde 1948 la SCJN se pronunció por que aquellos que estuvieran en oposición a los preceptos constitucionales no tendrían eficacia jurídica.
2. En el año de 1981, determinó que los tratados internacionales tenían igual jerarquía que las leyes federales.
3. En el año de 1992 determinaba la misma igualdad dándole fuerza de jurisprudencia.
4. Ya para el año 1999 abandonó la anterior jurisprudencia y determinó que los Tratados Internacionales están por encima de las Leyes Federales y por debajo de la Constitución Federal.
5. Es hasta el año 2007 en el que la SCJN cambia su criterio y mediante Tesis Aislada establece que los tratados internacionales son parte de la Constitución federal y se ubican por encima de las leyes generales, federales y locales de nuestro orden jurídico.

Dados estos antecedentes, a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "es necesario clarificar la ubicación jerárquica de éstos en el orden jurídico mexicano ya que se han advertido problemas de congruencia entre normas provenientes del derecho

internacional, incorporadas a nuestro derecho interno y normas de derecho nacional. Estos problemas han tenido que ser abordados mediante interpretación jurisdiccional que sería conveniente recoger en nuestro orden constitucional para proporcionar mayor seguridad jurídica".<sup>2</sup>

Y es que otro de los aspectos que es importante destacar, es el lugar que ocupan estos tratados, si consideramos que existen varios tipos de tratados (multilaterales, bilaterales, entre el Estado con organismos internacionales entre otros), en diferentes materias (derechos humanos, económicos, sobre celebración de tratados etcétera), y de los cuales se ha considerado que no pueden tener la misma jerarquía aquellos tratados multilaterales en materia de derechos humanos, que uno bilateral en materia económica, solo por mencionar un ejemplo. De ahí que sea importante que nuestra norma fundamental prevea el lugar que ocupan dentro de las fuentes de derecho interno.

Al respecto se pronuncian los maestros Alfonso Hernández y José de Jesús Becerra, al señalar que "no es lo mismo hablar de los tratados que suscribe el presidente de la República con Organismos Internacionales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea que con los gobiernos de algunos países. Los tratados provenientes de convenciones de organismos internacionales tendrían una jerarquía mayor que los firmados entre gobiernos de dos o más países. La razón para sostener lo anterior sería que los tratados provenientes de organismos internacionales surgen de una asamblea general en donde se lleva a cabo un proceso muy similar al legislativo o, en su caso, de una comisión con una representación más o menos equitativa, mientras que los tratados entre gobiernos surgen de la voluntad de los Ejecutivos."<sup>3</sup>

Al igual que estos autores, el maestro Ricardo Méndez Silva<sup>4</sup>, reconoce que sería necesario establecer una jerarquización de los tratados en nuestro ordenamiento jurídico de acuerdo a la materia que traten, por ello, una parte de la propuesta que vengo a someter a su consideración, propone que aquellos tratados y convenciones en materia de derechos humanos se coloquen en igual nivel que la constitución, ya que con los mismos se podrían colmar las lagunas que ésta pudiera tener en materia de derechos humanos, sin que hubiera necesidad de reformarla.

En este sentido, los tratados en materia de derechos humanos no serían superiores a la Constitución pero sí estarían al mismo nivel, o mejor dicho, formarían parte de ésta, tal y como se ha establecido dentro de la más reciente tesis aislada de la SCJN cuyo rubro señala "los Tratados Internacionales son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales".

En efecto, parto de esta premisa para establecer el lugar que ocupan los tratados internacionales dentro de nuestro sistema normativo, que como hemos visto, es una propuesta por la que se manifiestan diversos estudiosos de la materia, así como nuestro más alto tribunal de justicia.

Así pues, posteriormente a la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, se encontrarán los tratados que versen en cualquier otra materia, los cuales, sin duda, no cuentan con el grado de protección a los bienes jurídicos tutelados por el derecho internacional, y pueden tener un menor grado de representatividad que pudiere ser medible con la cantidad de países que lo ratifican, ya que éstos también pueden ser celebrados de manera regional o bilateral.

Junto con estos tratados, se coloca en igual rango jerárquico a las leyes reglamentarias, es decir, aquellas leyes secundarias que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regulan. Así pues, y toda vez que las leyes reglamentarias o constitucionales deben estar acordes con la misma Constitución Política, no tendría por que haber alguna contradicción con los tratados internacionales que se suscriban, porque además, al momento de la aprobación de éstos por el Senado de la República, se hace el estudio minucioso de que no sean contrarios a ésta.

Inmediatamente después, se señalan las leyes federales y locales. La ley federal, como se sabe, es aquella emanada formalmente de la Constitución y promulgada por el Congreso de la Unión en ejercicio de alguna competencia encargada expresamente a la federación, según el principio de distribución de competencias contenido en el artículo 124 constitucional, siendo precisamente éste artículo el que establece la facultad a las entidades federativas para legislar en aquellas materias que no sean competencia del Congreso de la Unión, y crear así, leyes locales.

Pues bien, todas estas distinciones sobre la jerarquía que tienen los ordenamientos jurídicos dentro de nuestro sistema normativo, pretenden sentar las bases de lo que debe de ser el contenido del artículo 133 constitucional, para clarificar el nivel jerárquico de las leyes mexicanas.

De esta manera, de acuerdo a nuestra percepción normativa, los ordenamientos jurídicos quedarían jerarquizados de la siguiente manera:

1. Constitución federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
2. Tratados internacionales en materia diversa a los derechos humanos y leyes reglamentarias de algún precepto constitucional
3. Leyes expedidas por el Congreso de la Unión derivadas de sus facultades constitucionales.
4. Leyes locales de cada entidad federativa.

Es por lo anterior, que someto a la consideración de ésta honorable asamblea de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por la cual se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 133.** Esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos que estén de acuerdo con ésta, suscritos y ratificados por el Estado mexicano, serán ley suprema de toda la Unión.

**En orden jerárquico inferior, se reconocen:**

**I. Los demás tratados internacionales que sean suscritos de acuerdo a lo establecido por esta Constitución y las leyes reglamentarias de ésta.**

**II. Las demás leyes emanadas del Congreso de la Unión, expedidas en virtud de sus facultades constitucionales.**

Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, **tratados y leyes reglamentarias**, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

**Transitorio**

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

**Notas**

1. Manuel Becerra Ramírez. Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (Amparo en revisión 1475/98). Véase en Revista Mexicana de Derecho Constitucional.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm>

2. Propuestas del Poder Judicial para la Reforma del Estado.

<http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/PropuestasPoderJudicial-ReformasEstado/Propuestas.htm>

3. Hernández Godínez Alfonso, Becerra Ramírez José de Jesús. *Los Tratados Internacionales en el marco de la Reforma del Estado*. Disponible en Letras jurídicas, 2007 - dialnet.unirioja.es

4. Méndez Silva Ricardo. *La celebración de los tratados, Genealogía y Actualidad Constitucional*.

<http://www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/1/art/art9.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2010.

Diputado Margarito Bernardo Téllez Juárez (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ADÁN IGNACIO RUBÍ SALAZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, quien suscribe, integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, José Adán Ignacio Rubí Salazar, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforman los artículos 52, 53, 54, fracciones I, II, IV, V y VI, 56, 63 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

La Constitución General de la República Mexicana establece que la Cámara de Diputados debe instalarse con 500 legisladores: 300 elegidos según el principio de representación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

La Carta Magna dispone que la Cámara de Senadores se debe integrar por 128 legisladores: 64 elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, 2 en cada estado y en el Distrito Federal; 32 por el principio de primera minoría, 1 en cada estado y en el Distrito Federal; y 32 elegidos según el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

En el periodo 1917-1963, la integración de la Cámara de Diputados se basó en el número de habitantes por entidad federativa que debía representar cada diputado federal y el número mínimo de diputados que debían ser elegidos por cada estado y el Distrito Federal.

En 1963, la integración de la Cámara de Diputados se modificó al incorporarse la figura de "diputados de partido", que implicó la asignación de 5 escaños a todos los partidos que hubiesen obtenido por lo menos 2.5 por ciento de la votación nacional y adicionalmente 1 diputado más por cada 0.5 por ciento de votos, con un límite de hasta 20 diputados por partido.

En 1972 otra reforma implicó la reducción de 2.5 a 1.5 por ciento como mínimo de votación nacional para acceder a un máximo de 25 diputados de partido, con lo que se amplió la representación de las minorías y se continuó el fortalecimiento de la pluralidad en la integración de la Cámara.

En 1977, la Cámara de Diputados registró importantes modificaciones en cuanto a su formación: pasó de 238 a 400 integrantes, y se estableció que 100 de éstos se elegirían por el sistema de representación proporcional.

En 1987 se registró un cambio que implicó el incremento de 400 a 500 diputados, de los que 200 debían ser elegidos por el sistema de representación proporcional, lo que permanece a la fecha.

En 1997, con el propósito de disminuir la sobrerrepresentación y con ello atender la subrepresentación que traía consigo el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, se llevó a cabo una nueva reforma constitucional.

Como es evidente, los ejes rectores de las modificaciones de la formación de la Cámara de Diputados han sido el incremento del número de sus integrantes, la incorporación de la representación de minorías en ella y la ampliación del porcentaje que representan los diputados elegidos por el principio de representación proporcional respecto al total; todo ello, con el propósito de atender las exigencias que la pluralidad y la competencia política traían consigo en el marco del avance democrático que se registra en México, sobre todo en las tres últimas décadas.

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, de 1917 a 1993 su integración se mantuvo sin modificación alguna; se basaba en que por la naturaleza de este órgano del poder público, debía darse una representación igualitaria: dos senadores por cada una de las entidades que forman la federación mexicana.

En 1986 se reformó la Constitución para establecer su renovación por mitad cada tres años, disposición que tuvo breve periodo de vigencia.

En 1993, en el referido marco de avance democrático registrado en México, se reformó la Constitución General de la República para establecer que la Cámara de Senadores se integraría con cuatro senadores electos en cada estado y en el Distrito Federal, tres por el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría; con eso se dio pauta a la representación de las minorías en ella, por lo menos a la más importante en cada una de las entidades federativas.

En 1996 se determinó una nueva formación de la Cámara de Senadores, que se mantiene a la fecha: 128 senadores, de los que 2 son elegidos en cada estado y en el Distrito Federal según el principio de votación mayoritaria relativa, 1 es asignado a la primera minoría en cada entidad federativa y 32 son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Además, a través de esta reforma se restablece la disposición de renovar el Senado de la República en su totalidad cada 6 años.



Como se advierte, la Cámara de Senadores también estuvo inmersa en su integración en los reclamos partidarios de representatividad y pluralidad, lo que conllevó un incremento de 100 por ciento del número de sus integrantes en un periodo muy breve.

No hay duda de que las condiciones políticas imperantes en el país en las últimas décadas explican y en gran medida justifican las modificaciones registradas en la integración de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión, como tampoco hay duda de que el grado de madurez alcanzado por la democracia mexicana y su sistema de partidos nos obliga a revisar y modificar la integración de éstas, con objeto de posibilitarlas para atender los reclamos de eficiencia y eficacia que los ciudadanos plantean de manera permanente y generalizada.

Con base en lo anterior, se presenta esta iniciativa con objeto de fortalecer las disposiciones constitucionales relativas a la representatividad social y territorial que debe prevalecer en la integración del Congreso; preservar y garantizar la pluralidad que la democracia impone; recuperar y respetar la naturaleza diferente que, de acuerdo con la filosofía política, tienen la Cámara de Diputados y la de Senadores, como también atender la necesidad de facilitar los acuerdos que contribuyan a impulsar el desarrollo integral que México exige.

La propuesta consiste en disminuir el número de integrantes de la Cámara de Diputados de 500 a 250 diputados, lo que implicaría reducir de 300 a 200 los elegidos por el principio de mayoría relativa, y de 200 a 50 por el principio de representación proporcional.

Con esta reforma se incrementaría de manera significativa el peso relativo que actualmente tiene el principio de representación mayoritaria relativa y se disminuiría el correspondiente a la representación proporcional, con lo que se fortalecerían el vínculo y el compromiso de la gran mayoría de los integrantes de la Cámara con quien los elige y a quienes representan: el pueblo.

Se garantizaría con ello el anclaje territorial de quienes representan a la población en la Cámara de Diputados; es decir, de quienes toman decisiones que afectan la vida de los habitantes de las entidades federativas, con lo que el federalismo resultaría beneficiado.

Esta reforma pretende contribuir a garantizar que la pluralidad política que se registra en el país se exprese en el Poder Legislativo federal, con base en su representatividad social y territorial, y de forma tal que facilite la construcción de acuerdos.

Entre los aspectos particulares que considera esta iniciativa y que vale la pena destacar se establece que un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, debe acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en por lo menos 133 distritos uninominales, con lo que se mantiene la obligación partidaria de participar en por lo menos dos terceras partes de las elecciones que se efectúan en dichos distritos, y dada la ampliación territorial y social que de ellos conlleva la presente reforma, se contribuiría al incremento de la presencia de los partidos políticos nacionales en las regiones del país.

En congruencia con el grado de madurez que ha alcanzado el sistema de partidos en México, pero también en atención de la exigencia ciudadana de mayor representatividad y legitimidad de los partidos políticos, se aumenta de 2 a 3 por ciento el mínimo de la votación emitida para las listas regionales para tener derecho a que sean asignados diputados por el principio de representación proporcional.

Con la clara intención de garantizar la pluralidad en la integración de la Cámara, pero sin que esto constituya una limitación del principio de mayoría que se pretende privilegiar, se establece que ningún partido político podrá contar con más de 200 diputados por ambos principios. Derivado de lo anterior, se propone derogar la fracción V del artículo 54, relativa a la sobrerrepresentación, pues si ésta se registra, estaría basada en una decisión ciudadana expresada por la vía del principio de mayoría y acotada por las reglas de representación proporcional contenidas en la presente.

Un elemento adicional que se destaca es que con la permanencia del principio de representación proporcional, disminuirían los efectos negativos de la sobrerrepresentación y la subrepresentación, implícitos en cualquier sistema electivo y de representación, que únicamente considera el principio de mayoría, sea ésta relativa o absoluta.

Adicionalmente, hay la convicción de que esta modificación, por contribuir a facilitar los acuerdos entre las diversas corrientes políticas representadas en la Cámara, permitiría elevar su eficiencia y eficacia en beneficio del país, independientemente de que esto se debe reflejar en una sensible reducción del alto costo que hoy significa su funcionamiento.

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, la propuesta consiste en reducir el número de sus integrantes de 128 a 96, de los que 2 serían elegidos por el principio de mayoría relativa y 1 por el principio de primera minoría en cada una de las entidades federativas del país.

Con lo anterior se recuperaría y respetaría el principio filosófico político de igualdad en la representación de cada una de las entidades que forman el Estado mexicano que, desde su nacimiento, adoptó el federalismo como uno de los componentes fundamentales de su forma de organización política.

Con la aprobación de esta reforma se eliminarían la sobrerrepresentación y subrepresentación de las entidades federativas que actualmente se registra en el Senado, derivado de la existencia del principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, lo que permitiría retomar la representación territorial que por naturaleza tiene este órgano del poder público federal.

La incorporación del principio de primera minoría tiene por objeto atender la pluralidad que se registra en el país y en cada una de las entidades federativas que lo integran, a través de

la representación de las minorías locales en el órgano representativo de la federación mexicana.

Al privilegiar el principio de mayoría relativa y al considerar el principio de primera minoría, se atienden los fundamentos filosóficos de pluralidad y representatividad, pero también –y de manera significativa– se apoyaría el logro de los fines últimos de esta iniciativa: gobernabilidad, eficiencia y eficacia.

En congruencia con lo anterior, se propone reformar la Comisión Permanente para que se reduzca su integración de 37 a 25 miembros, 13 diputados y 12 senadores, con lo que se contribuiría a un ejercicio más ágil de sus atribuciones, en beneficio de México.

Con base en lo expuesto se somete a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto por lo que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 52, 53, 54, fracciones I, II, IV, V y VI, 56, 63 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de diputados estará integrada por **200** diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **50** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los **200** distritos electorales uninominales será la que resulta 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 ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los **50** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán 5 circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los **50** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales 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 **ciento treinta y tres** distritos uninominales;

**II.** Todo partido político que alcance por lo menos el **tres** 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.** ...

**IV.** Ningún partido político podrá contar con más de **200** diputados por ambos principios.

**V.** Derogada.

**VI.** En los términos de lo establecido en las fracciones III y IV anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en el supuesto de la fracción IV se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por **noventa y seis** senadores, de los que, 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 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.

Segundo párrafo. **Se deroga.**

...

**Artículo 63.** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado en la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual; y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su

ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

...  
...  
...

#### **Sección IV**

##### **De la Comisión Permanente**

**Artículo 78.** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una comisión permanente, compuesta de **25** miembros de los que **13** serán diputados y **12** senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular, las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

...

I. a VIII. ...

#### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adoptar las leyes secundarias conducentes en un plazo no mayor de ciento veinte días.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 2 de febrero de 2010.

Diputado José Adán Ignacio Rubí Salazar (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ADÁN RUBÍ SALAZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, quien suscribe, diputado a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, José Adán Ignacio Rubí Salazar, somete a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman la fracción I primer párrafo, el inciso a), párrafos primero y segundo del inciso c) de la fracción II del artículo 41 y se adicionan los párrafos segundo y tercero al inciso g) de la fracción IV, del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman la fracción 1 del artículo 32, el numeral I inciso a) fracción 1, numeral I del inciso c) fracción 1, y el numeral I, del inciso c) fracción 4, del artículo 78, así como el inciso b), fracción 1, del artículo 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Exposición de Motivos**

Una de las principales características de un sistema democrático es la celebración periódica de elecciones competitivas, en donde participan dos o más candidatos y partidos, para tal efecto, en algunos países como es el caso de México, los partidos políticos son considerados entidades de interés público, por lo que para financiar sus actividades ordinarias, así como sus campañas políticas, se les otorgan recursos públicos adicionales a los que pueden obtener a través de las aportaciones de militantes y simpatizantes y de actividades diversas de financiamiento que pueden realizar de acuerdo con la ley, tales como rifas, sorteos, eventos artísticos, etcétera.

Con base en lo anterior, resulta necesario que el marco legal regule los aspectos relativos a montos, formulas de asignación, distribución, límites o topes, informes de aplicación, fiscalización, entre otros.

Dado el proceso de desarrollo democrático en que se encuentra inmerso el Sistema Político Mexicano, resulta necesario adecuar el marco legal para hacerlo acorde a las condiciones cambiantes que dicho desarrollo trae consigo.

Existe la convicción de que las citadas adecuaciones deben tener por objetivo central fortalecer y consolidar el avance democrático de nuestro sistema político, pero también incorporar mecanismos que garanticen transparencia en el origen y destino de los recursos

utilizados por los partidos políticos y una reducción significativa del financiamiento público que hoy representa una enorme carga económica para el pueblo de México.

La reducción citada en los términos planteados en la presente iniciativa, permitiría atender un reclamo permanente y generalizado de los ciudadanos de nuestro país, sin afectar el desarrollo democrático del mismo y, por supuesto, canalizar una mayor cantidad de recursos públicos a la atención de necesidades sociales prioritarias tales como: impulso al crecimiento económico y el empleo, ampliación y mejoramiento de la oferta educativa, atención a la salud, agua potable, electrificación, entre otros.

En 1977 se incorporó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público. Estas modificaciones dieron la pauta para que en el marco jurídico se establecieran derechos y obligaciones para los partidos políticos, así como apoyos relacionados con las campañas electorales.

La reforma de 1987 introdujo por primera vez el financiamiento público de carácter económico para los partidos políticos. Los criterios en los cuales se basaba fueron el número de votos obtenidos en la elección federal inmediata anterior y el número de escaños logrados en la Cámara de Diputados por cada partido.

Con la reforma constitucional de 1990; se mantuvo el criterio dual de asignación proporcional al número de votos y de escaños obtenidos, y se ampliaron los conceptos de financiamiento público para quedar como sigue:

- a) Por actividad electoral;
- b) Por actividades generales como entidades de interés público;
- c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.

Posteriormente, con las modificaciones de 1993, se agregó el concepto de desarrollo político que se otorgó a los partidos con registro más reciente, ya que no tenían antecedentes respecto de su fuerza electoral y tampoco ocupaban ninguna curul en la Cámara de Diputados.

Cabe destacar que hasta 1992 el marco jurídico no establecía reglas respecto del financiamiento privado, ni sobre topes de gastos de campaña, tampoco sobre mecanismos de información y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y, en consecuencia, el marco jurídico de la materia no establecía sanciones al respecto.

En este sentido, la reforma constitucional 1993 tomó gran relevancia en su momento, ya que estableció disposiciones para regular el financiamiento público a los partidos políticos y normas relativas al financiamiento privado. De igual forma, planteó de manera categórica



la prohibición del financiamiento por parte de dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno al margen de lo que la legislación en la materia señalaba. Asimismo, se prohibieron las aportaciones de extranjeros, de ministros de culto y de empresas.

Con esta reforma se determinó también que las aportaciones de los particulares no serían deducibles de impuestos, y se estableció como obligación para los partidos políticos presentar informes respecto de sus ingresos y erogaciones. Las aportaciones anónimas se permitían hasta por un monto no mayor al 10 por ciento de lo recibido por concepto de financiamiento público. De igual manera se determinaron límites a las aportaciones individuales y de personas morales, en 1 por ciento y 5 por ciento, respectivamente, del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos.

Otro aspecto relevante de la reforma de 1993, fue que se establecieron los mecanismos para fijar topes a los gastos de campaña, la atribución de determinarlos recaía en el Instituto Federal Electoral.

La reforma de 1996, estableció una suma anual para cada uno de los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias y otra suma igual en el año de la elección federal, marcó límites para el financiamiento público y lo colocó por encima del privado. También se establecieron las normas jurídicas a través de las cuales los partidos políticos podrían acceder a los medios de comunicación.

Esta serie de reformas que se han impulsado en los últimos años, en el marco del desarrollo democrático, caracterizado principalmente por la pluralidad y la competencia, ha provocado que dentro del contexto internacional la democracia mexicana se haya convertido en una de las más onerosas no sólo de América Latina sino a nivel mundial; así lo demuestran diversos estudios que señalan que de 2000 a 2008, han existido 16 partidos políticos nacionales, que han costado a los mexicanos más de 25 mil millones de pesos<sup>1</sup>. Esto demuestra que en nuestro país el tránsito de un sistema de partido hegemónico a un sistema plural ha sido un proceso sumamente costoso para los mexicanos.

En 2006, según datos del Informe de resultados de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los partidos políticos obtuvieron 4 mil 175 millones 367 mil pesos: 2 mil 68 millones 375 mil para actividades ordinarias y 37 millones 110 mil pesos para actividades específicas.

El Informe de la auditoría de desempeño, evaluación del proceso electoral federal de 2006 elaborado por la ASF, señala que en las elecciones presidenciales cada voto costó 35 dólares.

El máximo órgano de fiscalización refiere que el estudio Costo de las elecciones, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, arrojó que México no sólo se ubica en el último lugar de los países en transición democrática, sino que es el segundo país más caro en la obtención de cada voto.



Al comparar 21 países, la ASF explica que el costo del voto en países con una experiencia electoral consolidada varía entre uno y tres dólares, como en Estados Unidos y en países europeos.

Los costos se elevan de 3.7 a 35.3 dólares en países con menos experiencia y donde hay múltiples partidos políticos, mientras que en países con conflictos postelectorales el costo fluctúa entre 8 y 45.5 dólares. Así mientras que en Palestina, asediada por un conflicto bélico desde hace 60 años, el voto tiene un costo de 9 dólares, en México es cuatro veces mayor.

Bajo este tenor, la reforma electoral de 2007 se realizó con el objetivo de garantizar la equidad y la disminución en los costos de campañas electorales; sin embargo, el financiamiento ordinario para los partidos políticos no fue reducido sustancialmente, por lo que hoy en día nuestra democracia sigue siendo una de las más caras del mundo.

Dicha reforma planteó un nuevo método de cálculo para el financiamiento público de actividades ordinarias permanentes y actividades específicas de los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como la reducción del porcentaje del financiamiento privado que pueden obtener los partidos y una reducción de recursos públicos destinadas al financiamiento de campañas electorales.

En cuanto al presupuesto asignado para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, la reforma de 2007 estableció multiplicar el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, por el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral para obtener la cifra correspondiente.

Por lo que respecta a las actividades de campañas electorales, se estableció que en el año de elecciones intermedias, cuando únicamente se renueva la Cámara de Diputados, los partidos políticos recibirían un 30 por ciento del monto correspondiente para actividades ordinarias permanentes. Para el caso en el que renueva el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, el porcentaje aumenta a 50 por ciento.

Referente al financiamiento privado se estableció que cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados o simpatizantes por una cantidad superior al 10 por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior.

A partir de lo anterior y con base en el grado de desarrollo que a la fecha registra la democracia mexicana y el nivel de madurez que ha alcanzado nuestro sistema de partidos, ya no se justifica que se siga otorgando financiamiento público en los montos y bajo las reglas que correspondían a condiciones diferentes a las que hoy existen en el Sistema Político Mexicano, se debe cambiar a un esquema en el cual se garantice que los partidos políticos puedan contar con los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones, pero no con el alto costo que hoy representa para el erario público. Esto conlleva una inducción

para que los partidos realicen un esfuerzo mayor para por incrementar sus ingresos propios producto de las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, así como por buscar otras fuentes de financiamiento que estén dentro del marco de la legalidad, pero que no dependan directamente del gasto público, lo cual contribuiría a un mayor involucramiento de la ciudadanía y de la sociedad en su conjunto en las actividades de los partidos, con lo que la democracia se vería fortalecida.

Con base en lo aquí planteado, se puede advertir que a pesar de los ajustes realizados en 2007 al financiamiento público destinado a los partidos políticos, aún no se han logrado los resultados que la sociedad demanda, prueba de ello es que en 2009 el Instituto Federal Electoral ejerció un presupuesto de 12 mil 180 millones de pesos, de los cuales 8 mil 450 millones fueron para su gasto operativo y 3 mil 730 millones para prerrogativas de los partidos políticos, lo que sigue siendo un costo altísimo y ofensivo para los mexicanos.

La presente iniciativa tiene por objeto disminuir el financiamiento público que reciben los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para el desarrollo de campañas políticas; para tal efecto, se propone modificar la base de cálculo contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disminuyendo el porcentaje del 65 por ciento al 40 por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal multiplicado por el padrón electoral.

Con lo anterior no se pretende reducir el monto de los recursos económicos con que disponen los partidos políticos para sus gastos ordinarios y de campaña, sino más bien se busca generar un esquema en el que se pueda aumentar el porcentaje de aportaciones que simpatizantes y militantes pueden hacer a un partido político. El ordenamiento legal vigente establece una suma total anual no mayor al 10 por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial. La presente iniciativa propone aumentar del 10 por ciento al 40 por ciento el límite de aportaciones de simpatizantes y militantes, con el propósito de que los partidos políticos dentro del marco de la legalidad puedan tener ingresos similares a los que hoy reciben pero no con el costo que actualmente representan para el erario público del país, con lo cual se alienta la posibilidad para que aquellas personas (simpatizantes o militantes) que compartan ideologías o se identifiquen con el partido tengan la oportunidad de apoyar en mayor medida económicamente a su partido.

Con la evolución de nuestra democracia, las mujeres han ido asumiendo un rol más activo dentro de la misma. En este sentido y con el objeto de garantizar el desarrollo político de las mujeres mexicanas, en esta iniciativa se propone elevar a rango constitucional el monto que cada partido destina de su financiamiento público para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Una reforma innovadora considerada en la presente y con un alto contenido federalista, es la obligación de los comités nacionales de los partidos políticos, de participar a sus comités estatales, distritales y municipales, con criterios de proporcionalidad y equidad, del financiamiento público que reciben del órgano electoral federal.

Esta modificación incluye otros tres elementos de gran trascendencia:

- a) Las entidades federativas ya no tendrán la obligación de otorgar financiamiento público para las actividades ordinarias de los partidos políticos nacionales; con lo que se generarán también importantes ahorros en el ámbito local.
- b) Las autoridades competentes de las entidades federativas sólo proporcionarán financiamiento público a los partidos políticos nacionales para campañas políticas, tratándose de procesos para la elección de autoridades locales como gobernador, jefe del Gobierno, diputados locales, asambleístas, ayuntamientos y jefes delegacionales; con lo que no se excluye a dichas autoridades de su responsabilidad de participar con recursos económicos para el desarrollo de procesos electorales de su ámbito de competencia, y en el fortalecimiento de la democracia de nuestro país.

Se establece como obligación de las entidades federativas el otorgamiento de financiamiento público para gastos ordinarios y de campaña, a los partidos políticos locales, con lo que se contribuye al surgimiento y desarrollo de nuevas opciones partidistas en el ámbito local.

Asimismo, la presente iniciativa propone la modificación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que los partidos políticos que pretendan mantener su registro obtengan por lo menos el 3 por ciento por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República y no del 2 por ciento como lo establece el texto vigente; esto con la finalidad de que los partidos políticos que logren su registro cuenten con un mínimo de representatividad social que les permita acceder al financiamiento público y a las demás prerrogativas que la ley en la materia establece.

Con base en lo anterior, esta iniciativa se presenta con el objeto de contribuir no sólo al fortalecimiento de nuestro sistema democrático, sino que pretende lograr la optimización de los recursos públicos destinados al financiamiento de los partidos políticos, ya que tomando en cuenta la situación compleja por la que atraviesa nuestro país, éstos pueden ser reorientados en acciones que impacten de manera directa en el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos y con ello impulsar el desarrollo social y económico de nuestro país; y a su vez permite a los partidos políticos realizar un esfuerzo adicional para que dentro del marco de la legalidad puedan incrementar sus recursos provenientes del financiamiento privado.

Iniciativa con proyecto de

**Decreto por la que se reforman la fracción I primer párrafo, el inciso a), párrafos primero y segundo del inciso c) de la fracción II del artículo 41 y se adicionan los párrafos segundo y tercero al inciso g) de la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforman la fracción 1 del**

**artículo 32, el numeral I inciso a) fracción 1, numeral I del inciso c) fracción 1, y el numeral I del inciso c) fracción 4 del artículo 78, así como el inciso b) fracción 1 del artículo 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo Primero.** Se reforman la fracción I primer párrafo, el inciso a) primer y segundo párrafo del inciso c) de la fracción II, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones **federales**, estatales, municipales y del Distrito Federal.

...

...

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el **cuarenta** por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) ...

**c) Para las actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigaciones socioeconómicas y política, así como a las tareas editoriales, cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el tres por ciento del financiamiento público del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario.**

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al cuarenta por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

**Artículo Segundo.** Se adicionan un segundo y tercer párrafo al inciso g) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 116. ...**

I. a III. ...

IV. ...

a) a f)...

g)...

**Los partidos políticos nacionales deberán participar con criterios de equidad y proporcionalidad, por lo menos con el veinticinco por ciento de su financiamiento público por concepto de actividades ordinarias y de campaña, a sus comités estatales y del Distrito Federal, y por lo menos con veinticinco por ciento a sus comités municipales y distritales. Tratándose de elecciones para gobernador, diputados locales y ayuntamientos, cada partido recibirá financiamiento por concepto de gastos de campaña del órgano electoral de su respectiva entidad federativa.**

Los partidos políticos locales recibirán ambos conceptos por parte del órgano electoral de su respectiva entidad federativa.

**Artículo Tercero.** Se reforman la fracción 1 del artículo 32, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 32. ...

1. Al partido político que no obtenga por lo menos el **tres** por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, les será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.

**Artículo Cuarto.** Se reforman numeral I del inciso a), fracción 1, numeral I, del inciso c) fracción 1, y el numeral I del inciso c) fracción 4 del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 78. ...

1...

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el **cuarenta por ciento** del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal;

II. ... al V...

b) ...

I... al III...

c) Por actividades específicas como entidades de interés público

I. Para las actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigaciones socioeconómicas y política, así como a las tareas editoriales, cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el tres por ciento del financiamiento público del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo.

II. ...

III. ...

2. a 3. ...

4. ...

a) ...

I. ...

II. ...

b) ...

c) ...

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al **cuarenta por ciento** del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior;

II. a V. ...

**Artículo Quinto.** Se reforma el inciso b) fracción 1 del artículo 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 101. ...

1. ...

a) ...

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos los tres por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán de adecuar su legislación local en lo que respecta al artículo segundo del proyecto de decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro, el día 2 de febrero de 2010.

Diputado José Adán Ignacio Rubí Salazar (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA ESTHELA DAMIÁN PERALTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscrita, diputada Esthela Damián Peralta, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 122, Apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 24, fracción I, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 108, 109, 110, 111, 113 y 122 en su base primera, fracción V, inciso G), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 15, 42 y 76 Bis del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Distrito Federal es parte integrante de la federación, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes federales, y dicha naturaleza lo perfila como una entidad federativa sui generis dentro de nuestro orden constitucional.

Carácter singular que obliga a atender al Distrito Federal como una entidad radicalmente distinta a los estados de la República, ya que si bien ambos son partes integrantes de la federación, el Distrito Federal sirve de asiento a los Poderes de la Unión y debe, por ello, estar sujeto a un régimen constitucional especial que garantice el funcionamiento seguro, eficaz y continuo de éstos.

En esta lógica, el Distrito Federal, por su composición social, económica, y geopolítica, no puede ser considerado como un conjunto de poblaciones desarticuladas, sino que exige una visión integral.

Por lo anterior, se exige un diseño institucional que responda a las necesidades de una ciudad única, con problemas y requerimientos urbanos que abarcan la totalidad de su territorio que compone la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Una ciudad de esta naturaleza, requiere instrumentos de gobierno interior que garanticen unidad, congruencia y continuidad territorial en su administración y en el diseño de sus políticas públicas.



El diseño constitucional y legal de las instituciones de gobierno del Distrito Federal se ha logrado en gran medida, sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1993 y 1996, que han dado como resultado la existencia de un órgano propio, encargado de legislar en un número amplio de materias de interés local.

Las reformas de las instituciones de gobierno, además de promover y construir nuevos espacios de representación y participación, deben buscar y lograr el equilibrio imprescindible entre democracia y eficacia gubernamental.

Los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal, ante las diversas necesidades de adecuar el marco normativo del Distrito Federal, han manifestado reiteradamente, por distintos medios, su voluntad de adquirir la mayor autonomía posible para su gobierno interior, pero respetando y fortaleciendo siempre el papel del propio Distrito como capital del país y sede de los Poderes de la Unión. Autonomía que no se ha logrado, a pesar del avance significativo que han representado las sucesivas reformas a la organización constitucional del Distrito Federal, ya que aún permanecen como facultades de los Poderes Federales una serie de materias que pueden y deben ser ejercidas por los órganos locales de gobierno.

Una vida política interna más intensa, participativa y democrática, demanda a las instituciones, y notoriamente al poder reformador de la Constitución, un análisis profundo de la actual organización jurídico política de la entidad, a fin de realizar los ajustes y las adecuaciones que necesariamente otorguen mayor fuerza y certeza a la labor de gobierno y, por consiguiente, a ampliar la representación y participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas y administrativas.

Si bien es cierto que en 1993 se abrió el camino constitucional para la existencia de un gobierno propio del Distrito Federal, también lo es que dicha solución es insuficiente para satisfacer las aspiraciones de la sociedad, ya que se otorga una autonomía considerable al Distrito Federal en materia legislativa, atribuyendo de manera expresa la mayoría de las materias locales a la asamblea, y conservando al Congreso las no asignadas a ésta.

Es claro que hoy se propone revertir el hecho de que a la Asamblea Legislativa le sean otorgadas las facultades legislativas explícitas, mientras que al Congreso de la Unión las residuales.

Tras casi dos décadas de reformas a las instituciones políticas del Distrito Federal, existen coincidencias en todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, coincidencias en la responsabilidad en el ejercicio de gobierno y preocupaciones comunes que dan pie a que existan bases sólidas de acuerdo y en torno a lo que hay que reformar y cómo reformarlo.

Es claro que existe un consenso entre los habitantes de la ciudad, la opinión pública y las distintas fuerzas políticas, en torno a que la organización político constitucional vigente es insuficiente para resolver los problemas que aquejan a la ciudad. La reforma para crear,

fortalecer y consolidar las bases institucionales de su funcionamiento se convierte así en una necesidad imperiosa para impulsar el desarrollo justo y equitativo de los ciudadanos del Distrito Federal.

No se puede dejar de hacer hincapié en que existe un pendiente considerable en materia de la reforma política del Estado, por lo que es improrrogable ir avanzando en ésta, en forma conjunta o separada y más en un tema tan prioritario como lo es el de la facultad de legislar en materia de responsabilidad de los servidores públicos locales; tema pendiente, que ante las diversas lagunas legales del marco vigente, es necesario pugnar porque en nuestro sistema normativo exista una verdadera delimitación legal de funciones y atribuciones de los titulares y demás servidores públicos de los órganos del gobierno local, imponiendo a su vez un sistema de responsabilidades de los gobernantes, cuando se contravenga alguna disposición legal en el ejercicio de sus funciones.

En efecto, esta ciudad es diferente de un estado de la República y distinta de cualquier ciudad del país. La aspiración central de esta reforma, por lo tanto, es lograr con claridad la definición y necesidad real de la sociedad de otorgarle autonomía en materia de legislación de la administración pública local, su régimen interno, de procedimientos administrativos y de responsabilidad de servidores públicos, aspiración que renueva la idea de que la propia ley puede dar vida a instituciones y proyectos en los que todos nos podamos ver reflejados.

La realidad política de la ciudad y del país hacen posible concretar la visionaria fórmula de Francisco Zarco, quien durante el Constituyente de 1856 y 1857 defendió la compatibilidad entre la presencia de los poderes nacionales y los derechos políticos locales, bajo la condición de que se definieran ámbitos de competencia, se evitaran los posibles choques entre las esferas de gobierno y se respetaran la autonomía y las responsabilidades correspondientes al gobierno local de la entidad.

Por disposición constitucional, la Asamblea Legislativa está facultada para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal y al honorable Congreso le corresponde, de inicio, el estudio, análisis y posible aprobación de los proyectos de decreto de reforma constitucional, de acuerdo con lo previsto por el artículo 135 de la Ley Fundamental.

En este contexto y por congruencia, le corresponde al gobierno pugnar por la existencia de mecanismos legítimos y propios, pero más, por dotar de facultades a los que por derecho les corresponde velar y vigilar por el cumplimiento de un estado de derecho.

Por lo expuesto, es imperativo que el órgano legislativo local tenga facultades plenas para legislar en materia de responsabilidades de los servidores, acorde a la necesidad real social, generando un verdadero marco jurídico actual, en donde se marquen los parámetros para que se desenvuelva todo servidor público, marco que reconozca sus derechos, pero que también imponga obligaciones legales en el ejercicio de sus funciones, dirigidas a la tutela de los derechos del gobernado frente al actuar de cualquier autoridad, que le permita

cuando así sea necesario, exigir por la vía del derecho, la imposición de sanciones por su proceder arbitrario, así como la rendición de cuentas.

Por lo expuesto, se somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 108 en sus párrafos tercero y cuarto, artículo 109 en su párrafo primero y fracción tercera, artículo 110 en sus párrafos primero y segundo, artículo 111 en sus párrafos primero y quinto, artículo 113 en su párrafo primero y artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su base primera, fracción V, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 108. ...**

...

Los gobernadores de los estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, los diputados a las legislaturas locales, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales y los miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los estados de la República y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

**Artículo 109.** El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. ...

II. ...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, transparencia y

eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el procurador general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, procurador general de Justicia del Distrito Federal, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, los

magistrados del fuero común del Distrito Federal y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...

**Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, transparencia y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

...

**Artículo 122.** ...

Base Primera. ...

V. ...

g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno, de procedimientos administrativos y de responsabilidades de los servidores públicos;

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 15 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 15.** Las responsabilidades de los servidores públicos de los órganos locales del Distrito Federal, se regularán por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los efectos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, se consideran servidores públicos, quienes presten un servicio personal y subordinado o servicios profesionales en las unidades administrativas de la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal del Gobierno del Distrito Federal, así como los integrantes del órgano judicial, órganos político administrativos, órganos

autónomos, órganos de gobierno, que figuren en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza cuya retribución sea con cargo al mencionado presupuesto, independientemente del acto jurídico que les dio origen.

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su fracción XI, XXIX y XXX, para quedar como sigue:

**Artículo 42. ...**

...

XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno, de procedimientos administrativos y de responsabilidades de los servidores públicos;

...

XXIX. Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del jefe del Gobierno, los jefes delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones;

XXX. Declarar la procedencia del juicio político, y establecer su trámite conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, que para tal efecto emita;

**Artículo Cuarto.** Se adicionan al artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal las fracciones XXXI y XXXII, para quedar como sigue:

**Artículo 42. ...**

...

XXXI. Erigirse como jurado de procedencia, conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, que para tal efecto emita; y

XXXII. Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto.

**Artículo Quinto.** Se adiciona un artículo 76 Bis al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 76 Bis.** El pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se constituirá, a solicitud del pleno de la Asamblea Legislativa, como jurado de sentencia, conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, que para tal efecto emita la Asamblea Legislativa.

**Transitorios**

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

**Segundo.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un término no mayor de 30 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, adecuará su Ley Orgánica y Reglamento para el Gobierno Interior, a efecto de normar las facultades establecidas en el presente decreto.

**Tercero.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un término no mayor de 30 días contados a partir de la entrada en vigor de las modificaciones a su Ley Orgánica y Reglamento para el Gobierno Interior, decretará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal.

**Cuarto.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un término no mayor de 30 días contados a partir de la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, adecuará el marco normativo de las autoridades locales que conozcan o aplican dicha ley.

**Quinto.** A la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, se abroga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito de aplicación en el Distrito Federal.

Dado en el salón de sesiones, a 4 de febrero de 2010.

Diputada Esthela Damián Peralta (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La que suscribe, diputada Yolanda de la Torre Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en nombre de las integrantes del grupo parlamentario en la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 4o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar el principio del interés superior de la niñez, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

De acuerdo con lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño, se han venido estableciendo a nivel internacional una serie de instrumentos jurídicos para resguardar aquellos derechos que dicha convención establece como iguales e inalienables para todos los miembros de la familia humana.

Asimismo en esta convención se ha ponderado la promoción del progreso social y la elevación del nivel de vida dentro de un concepto amplio de libertad. Todo esto en el contexto del reconocimiento que se ha dado a niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos.

En el artículo 3o. de la convención sobre los derechos del niño se estipula que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial es que se atenderá siempre en primer lugar el interés superior del niño.

Es importante revisar la historia jurídica mexicana, por la cual el tema del interés superior del niño se ha venido ajustando a la tradición paternalista/autoritaria y no ha podido esclarecerse ni en materia legislativa ni en materia judicial. De acuerdo con el esquema paternalista-autoritario, el legislador, el juez o la autoridad legislativa "constituía" o "realizaba" el interés superior del niño como un acto potestativo, que derivaba de su investidura o su potestad y no de los derechos de los afectados. En este contexto el interés superior del niño sólo funciona a manera de fundamento per se en el que se basan las autoridades para tomar una decisión o determinación "correcta".

En este sentido el interés superior del niño no desempeña un papel primordial al que deban estar sujetas todas las discusiones, deliberaciones y disposiciones que surjan a partir de un hecho o acto jurídico determinado. El niño, en este sentido, se encuentra desprovisto de otras orientaciones jurídicas.



Aunado a esto, el interés superior del niño se encuentra reducido a una especie de "recomendación" que funciona sólo como un valor efímero sin consecuencias concretas y sin ninguna garantía de ser realizable.

A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece garantías específicas para la protección de los derechos de la niñez mexicana, cuyo texto dice a la letra:

"Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

Como puede verse, nuestro texto constitucional ha avanzado sustantivamente en una visión garantista con respecto a los derechos de la niñez mexicana; sin embargo, el principio del interés superior de la niñez no ha quedado explícitamente plasmado en nuestra Carta Magna, incumpliendo con ello los acuerdos asociados a la Convención de los Derechos del Niño, en los cuales se establece que los Estados parte armonizarán sus marcos constitucionales y legales con los principios de la convención.

Con la reforma propuesta, México cumpliría cabalmente con sus responsabilidades asumidas ante la comunidad internacional, pero lo más importante es que daría un paso adelante en la protección de los derechos de uno de los grupos de población en mayores circunstancias de vulnerabilidad social.

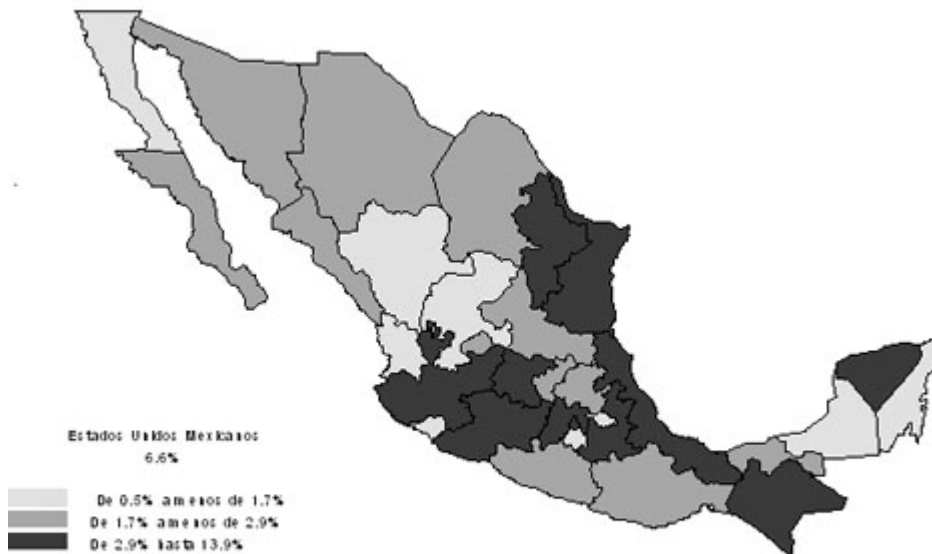
Esta iniciativa busca además fortalecer el contenido de nuestra Carta Magna en lo relativo al conjunto de derechos sociales, pues establecer de manera explícita el principio del interés superior de la niñez, obligaría a todas las autoridades del Estado a que en toda decisión o política, se tome en consideración siempre a los niños primero.

La aprobación de esta reforma, permitirá además fortalecer las capacidades del Estado mexicano para revertir las oprobiosas condiciones de desigualdad, pobreza, marginación, vulnerabilidad e inseguridad que enfrentan millones de niñas, niños y adolescentes en el país.

Así, al obligar explícitamente al Estado y a sus instituciones a proteger siempre primero a los niños, no habría argumento posible para postergar, bajo ningún argumento, el diseño de políticas, programas y acciones dirigidos a la plena garantía de los derechos de las niñas y los niños.

La urgencia de actuar en este sentido se evidencia a través de las cifras que reporta el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI). En su boletín con motivo del Día del Niño, emitido el 30 de abril de 2009, se destaca que en 2006, aproximadamente 7 de cada 100 niños nacidos vivos en México pesaron menos de 2,500 gramos al nacer. De manera específica, Baja California Sur (0.5 por ciento), Colima (0.6 por ciento), Campeche y Nayarit (0.7 por ciento) son las entidades con el menor porcentaje de nacidos vivos con bajo peso; en contraste, las entidades donde se observan los mayores porcentajes de bajo peso al nacer son el Distrito Federal (13.9 por ciento), estado de México (11.5 por ciento) y Jalisco (6.2 por ciento), además de la existencia de severos rezagos en entidades del sur y del centro del país, tales como Chiapas, Puebla, Veracruz, Michoacán y Guanajuato.<sup>1</sup>

Porcentaje de nacidos vivos con menos de 2500 gramos de peso al nacer por entidad federativa 2006



Nota: Los nacimientos se refieren a los atendidos dentro y fuera de las unidades médicas del Sistema Nacional de Salud.  
Fuente: SSA, Boletín de Información Estadística Núm. 26, Volumen III, Programas sustantivos, 2006.

En materia educativa los rezagos persistentes son de suma gravedad. De acuerdo con los datos del módulo de trabajo infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007 (ENOE), en México había en ese año más de 3.1 millones de menores de 17 años que estaban privados de su derecho a la educación; y los resultados de las pruebas de rendimiento escolar muestran lo impostergable que es llevar a cabo nuevas medidas que, sin el sustento de la protección de interés superior de la niñez, pueden seguir postergándose en aras de atender prioritariamente otros temas de la agenda nacional.

Es muy grave que en México haya aún casi 6 millones de analfabetas y que en 2008, el 2.5 por ciento de los niños de 8 a 14 años no sabe leer ni escribir, según los datos del segundo Informe de Gobierno del Ejecutivo federal.

Adicionalmente, las desigualdades en materia de protección de los derechos de los niños son abismales, sobre todo si se piensa en las diferencias que persisten entre las zonas urbanas y las rurales. Así, según los datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes, la proporción de la población de 8 a 14 años que no sabe leer ni escribir prácticamente se duplica, con relación al promedio nacional, ya que cinco de cada 100 niños se encuentran en dicha situación.<sup>2</sup>

### Indicadores educativos, ciclo escolar 2007-2008

Nivel educativo	Matrícula escolar			Indicadores educativos		
	Total	Hombres (%)	Mujeres (%)	Alumnos por docente	Deserción escolar (%)	Eficiencia terminal (%)
Preescolar	4 745 741	50.5	49.5	22	--	--
Primaria	14 654 135	51.2	48.8	26	1.5	92.2
Secundaria	6 116 274	50.2	49.8	17	7.2	78.4

Fuente: SEP. Sistema educativo nacional: principales cifras, 2007-2008.

Otra realidad inaceptable respecto al incumplimiento de los derechos de los niños es la presencia masiva del trabajo infantil. De acuerdo con el citado módulo de trabajo infantil 2007 de la ENOE, en ese año había 29.2 millones de niños de 5 a 17 años, cifra que representa 27.5 por ciento de la población total del país; 50.5 por ciento eran niños y 49.5 por ciento, niñas.

De esa cantidad, 3.7 millones de niñas y niños entre los 8 y los 17 años trabajaban en alguna actividad, ya sea remunerada o no remunerada. De acuerdo con el tipo de actividades que realizaron en la semana de referencia, 52.8 por ciento realizaron quehaceres domésticos en su hogar y estudiaron, 28.8 por ciento sólo estudiaron, y 5.1 por ciento combinaron el trabajo económico con los quehaceres domésticos y el estudio.

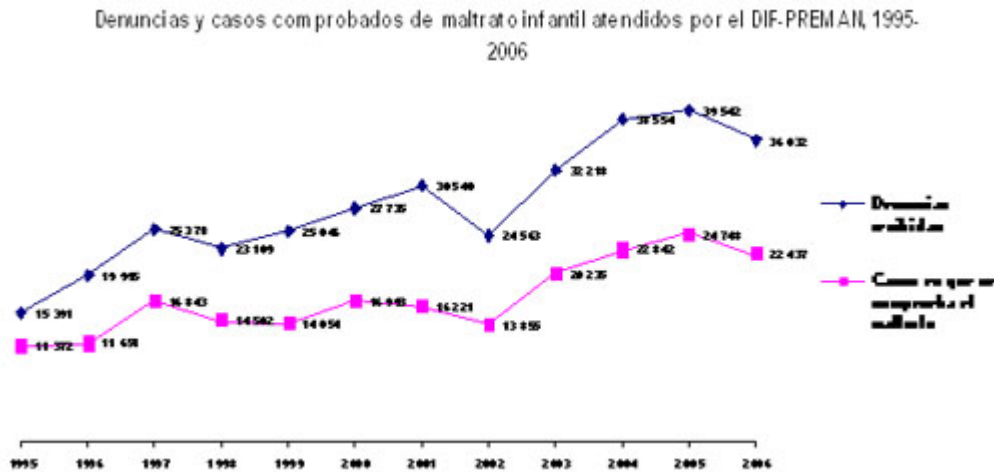
Los niños de 5 a 17 años que realizaron alguna actividad económica durante la semana de referencia fueron 3.6 millones; de los cuales, 66.9 por ciento son niños y 33.1 por ciento niñas. De acuerdo con la edad, 30.5 por ciento tienen entre 5 y 13 años y el resto (69.5 por ciento) entre 14 y 17 años.

Del total de niños ocupados, 1.5 millones no asisten a la escuela (41.5 por ciento), 70.7 por ciento son niños y 29.3 por ciento, niñas. La tasa de ocupación en las actividades económicas ascendió a 12.5 por ciento, porcentaje que en los niños fue de 16.6 por ciento y en las niñas de 8.3 por ciento.

En las áreas más urbanizadas (100 mil y más habitantes) se sitúa 30.6 por ciento del total de niños ocupados; en contraste, la mayoría (69.4 por ciento) radica en localidades con menos de 100 mil habitantes desempeñándose en su mayoría como jornaleros agrícolas.

En materia de violencia contra las niñas y los niños, México tiene un saldo de enormes magnitudes. De acuerdo con el informe del secretario general de la ONU sobre la violencia contra los niños, el nuestro es uno de los países con mayores tasas de muertes infantiles accidentales y violentas, con tasas crecientes de homicidios y suicidios entre la población adolescente.

Una de las preocupaciones fundamentales en estas materias es la insuficiencia y la mala calidad de las estadísticas oficiales. Por lo que el establecimiento del principio del interés superior de la niñez obligaría incluso a los órganos que tienen autonomía técnica o de gestión, tales como el Consejo Nacional de Población, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social o el propio INEGI, a diseñar construir sistemas de indicadores eficientes para conocer y determinar el estado que guarda el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en México.



Fuente: 1995-2004 INEGI. Mujeres y hombres en México 2006. 2005-2006-Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En materia de salud, en México persisten altas tasas de mortalidad infantil por causas prevenibles, tales como las enfermedades diarreicas, las enfermedades intestinales infecciosas y las enfermedades respiratorias agudas.

Al respecto, vale la pena destacar que los índices de los derechos de la niñez mexicana, contruidos por la Unicef-México, muestran que en materia de salud, una niña o niño que nace en Chiapas o Guerrero tiene tres veces más probabilidades de morir antes de cumplir los cinco años que una niña o niño que nace en el Distrito Federal o en Nuevo León.

En efecto, es una verdadera vergüenza nacional que el hecho de ser indígena o nacer con algún tipo de discapacidad, sea un determinante para estar en mayor riesgo de morir por falta de atención médica adecuada, acceso a medicamentos o a condiciones de higiene y saneamiento al interior de los hogares.

Ante todos estos datos, vale la pena advertir que no reflejan aún los efectos de la crisis económica que inició en 2008, lo que permite asumir que la gravedad de estos temas pudo haberse agudizado y que las condiciones de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad ya se agravaron para las niñas y niños de México.

Vale la pena señalar además, que ya ha habido importantes esfuerzos en esta materia; ya en 2004, la entonces senadora de la república, Yolanda Eugenia González Hernández, había presentado una iniciativa de reforma en el mismo sentido que la que aquí se plantea.

Asimismo, numerosas organizaciones de la sociedad civil han hecho hincapié, una y otra vez, en la importancia de incorporar a la Constitución este principio.

Más aún, el pasado 19 de noviembre de 2009, esta legislatura llevó a cabo un foro nacional sobre los derechos de la niñez, en el que, con la presencia de la licenciada Margarita Zavala, de los gobernadores de Durango y de Morelos, así como de los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, se dieron a conocer algunas de las conclusiones y resoluciones de los foros organizados por la Presidencia de la República en materia de derechos de los niños.

Una de las principales propuestas ahí presentadas fue precisamente la de la necesidad de elevar a rango constitucional el principio del interés superior de la niñez.

Finalmente, debe decirse que esta reforma rescata, además de la iniciativa presentada en 2004 en el Senado de la República, una propuesta para reformar y actualizar el artículo 31 de nuestra Carta Magna, a fin de adecuar las responsabilidades asignadas a los padres de familia, a la realidad y contexto actual.

Sin duda alguna, el cumplimiento de los derechos de los niños recae por un lado en las instituciones del Estado, pero, sobre todo, lo hace en los progenitores, quienes son los principales responsables de velar porque el cumplimiento de los derechos de sus hijos tenga plena vigencia.

En esa lógica, y en el marco de un Estado democrático de derecho, es fundamental que nuestra Carta Magna establezca de manera explícita la necesidad de que todos los mexicanos contribuyamos a generar un régimen de gobierno plural, abierto y garante de todas las libertades.

En ese sentido, el fortalecimiento de la democracia pasa necesariamente por la educación y formación de nuestras niñas, niños y adolescentes en ambientes en los que el diálogo y el

respeto mutuo sean los criterios elementales para la convivencia y el desarrollo social ampliado.

De acuerdo con el diagnóstico presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La democracia en América Latina; la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008; y muchos otros documentos, en México hay una deficiente cultura democrática y no se ha logrado que se asuma de manera generalizada los valores y principios que cimientan a todo régimen plenamente democrático.

Por ello, se considera de enorme relevancia establecer como una de las principales responsabilidades de los mexicanos, inculcar en sus hijos, o niñas y niños bajo cuidado y resguardo, los principios que nos dan cohesión y posibilidad de convivencia armónica y solidaria.

Así, con base en los argumentos expuestos, las integrantes del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados presentamos ante esta honorable asamblea, para análisis y, en su caso, aprobación, la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto**

**Artículo Primero. Se reforma y adiciona el párrafo séptimo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona un párrafo 8o.; y se elimina el párrafo noveno para integrarlo al párrafo séptimo para quedar como sigue:**

**Artículo 4o.** La nación mexicana...

El varón y la mujer...

Toda persona tiene derecho...

Toda persona tiene derecho...

Toda persona tiene derecho...

Toda familia tiene derecho...

El Estado mexicano protegerá mediante todas las capacidades y recursos a su alcance el interés superior de la niñez, garantizando de manera plena su derecho a tener identidad; a tener un nombre; a la adecuada salud y nutrición; a la educación; a vivir en un medio ambiente sano; a vivir libre de todo tipo de violencia, abuso o maltrato; al libre desarrollo de su personalidad; a no ser explotado; y a gozar de todas las demás prerrogativas y derechos que esta Constitución les otorga. El Estado promoverá y otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de los niños.

Los gobiernos de las entidades de la república y de los municipios están obligados a cumplir, en el ámbito de sus responsabilidades y atribuciones, con lo establecido en el párrafo anterior.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y hacer cumplir estos derechos.

**Artículo Segundo. Se reforma y adiciona la fracción primera del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona una fracción segunda, recorriéndose en su orden las subsecuentes, para quedar como sigue:**

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos

I. Proteger y hacer cumplir el principio del interés superior de la niñez, en los términos establecidos en el artículo 4o. de esta Constitución, particularmente en lo referido al cuidado y protección de de sus hijos; prioritariamente los padres o tutores deberán velar por el adecuado cumplimiento de los derechos de sus hijos a la salud, a la adecuada nutrición y alimentación, a la educación, a un medio ambiente sano y al libre desarrollo de su personalidad.

II. Los padres o tutores tienen la responsabilidad de fomentar en sus hijos o niños en custodia y resguardo, en el marco de las libertades que esta Constitución garantiza, los valores de la tolerancia, diversidad, equidad y todas aquellas acciones tendientes al fortalecimiento de la democracia y la vida en igualdad.

III. Asistir en los días y horas...

IV. Alistarse y servir en...

V. Contribuir a los gastos...

**Notas**

1. Estadísticas a propósito del Día del Niño. Datos nacionales, Inegi 2009. Página 4.

2. Íbid, página 5.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de febrero de 2010.

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (rúbrica)



**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 93 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 45 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MAURICIO ALONSO TOLEDO GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presenta iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El 8 de octubre del año en curso, la Cámara de Diputados, con objeto de dar continuidad y profundizar en el análisis del tercer Informe de Gobierno, aprobó un acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se citó a comparecer, entre otros secretarios de Estado, al del Trabajo y Previsión Social, Javier Lozano Alarcón.

Aun cuando los asuntos del ramo competencia de esa secretaría han generado crisis social y económica, y reclaman una urgente atención y desahogo, el servidor público no cumplió el llamado de la Cámara en la fecha acordada para comparecer.

En consecuencia, la Junta de Coordinación Política tan sólo expresó su profunda extrañeza ante la solicitud de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación para reprogramar la comparecencia del secretario del Trabajo y Previsión Social.

Sin duda, el desdén que algún servidor público pudiera mostrar al Poder Legislativo al no comparecer en tiempo y forma ante sus Cámaras constituye una transgresión y desacato de las normas supremas que forman el orden constitucional que no puede ser reparado con una simple manifestación de extrañeza.

Constituciones de otros Estados, como la de El Salvador, disponen la destitución del encargo para los servidores públicos obligados a comparecer ante el Poder Legislativo que no acudan o no asistan a dicha comparecencia.

En el caso de México, no se prevé disposición alguna que regule el incumplimiento de esta obligación por los secretarios de Estado, procurador general de los Estados Unidos Mexicanos, titulares de entidades paraestatales y órganos autónomos.



Una de las funciones de control que el Poder Legislativo presenta sobre los actos de gobierno, y que dan sustento al principio de división y colaboración de los poderes, se prevé en los artículos 69 y 93 del código político.

Por mandato constitucional, en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República está obligado a presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Sobre el particular, las Cámaras del Congreso de la Unión realizarán un análisis sobre dicho informe, por lo que están plenamente facultadas no sólo para solicitar al presidente de la República que amplíe la información mediante pregunta por escrito, **sino también para citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes están obligados a comparecer y rendir informes bajo protesta de decir verdad.**

Es facultad constitucional de las Cámaras convocar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, y a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Para comprender la trascendencia que para la vida republicana y democrática del Estado mexicano tiene el ejercicio eficaz de estas facultades por el Poder Legislativo, es necesario hacer algunas precisiones:

Para la Real Academia Española de la Lengua, *comparecencia* significa "acción y efecto de comparecer", palabra que deriva del latín *comparescere*, de *comparere*, que hace referencia a que alguien se presente en un lugar, llamado o convocado por otra persona, o de acuerdo con ella.

Los antecedentes de la comparecencia en general se encuentran en Estados Unidos de América en 1792, ya que por primera vez en ese año se utilizó la facultad para citar a funcionarios a declarar, con el propósito de aclarar una derrota contra las tribus indias.

En España encontramos posteriormente otro antecedente con el Estatuto de Bayona de 1808, que en el Título IX, relativo a las cortes, artículo 84, señalaba que el ministro de Hacienda debía presentarles las cuentas cada año, para lo cual tenía que asistir o comparecer ante las cortes.

En la Constitución de Cádiz de 1812, en el artículo 125, se señaló que los secretarios del despacho, cuando hiciesen alguna propuesta a nombre del rey tendrían que asistir a las discusiones que las cortes determinaran para hablar en ellas, sin que pudieran estar presentes en las votaciones.

Más allá de otros antecedentes sobre los que pudiéramos reflexionar, nos surge la preocupación de garantizar el eficaz ejercicio de las facultades del Poder Legislativo y el estricto cumplimiento de la obligación que a los secretarios del despacho, titulares de las entidades paraestatales y órganos autónomos les impone la ley fundamental cuando son citados a comparecer por el Poder Legislativo.

De ahí que el objeto que se persigue con las propuestas de reforma que planteo en la presente iniciativa sea precisamente otorgar eficacia a este medio o mecanismo de control parlamentario para perfeccionar el sistema de equilibrios, pesos y contrapesos entre los poderes, toda vez que se prevé la aplicación de una sanción adecuada a los sujetos que siendo convocados o citados en tiempo y forma a comparecer ante las Cámaras del Congreso de la Unión incumplan la obligación de comparecer.

Las comparecencias también como parte del sistema de rendición de cuentas ante cualquiera de las Cámaras deben realizarse con toda oportunidad, y su cancelación o postergación por incumplimiento de asistir a ellas por los sujetos constitucionalmente obligados merman gravemente la atención y desahogo de los asuntos de interés público y social de la sociedad mexicana, debilitando la función de control que tiene encomendada el Poder Legislativo sobre los actos de gobierno.

El cumplimiento y la observancia de las normas constitucionales relativas al ejercicio pleno de facultades por los poderes contribuye al fortalecimiento, a la consolidación del estado de derecho, y a la armonía que debe prevalecer en las relaciones interinstitucionales, por lo que es tarea ineludible e irrenunciable que la Cámara de Diputados legisle para crear instrumentos legales orientados a ese propósito.

Por lo expuesto, me permito someter a consideración de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 93 de la Constitución Política y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 93. ...**

...

**Cuando alguno de los servidores públicos señalados deje de comparecer sin causa justificada en tiempo y forma ante la Cámara que lo convoca, el pleno de ésta, mediante acuerdo aprobado por mayoría simple, solicitará al titular del Poder Ejecutivo su destitución, quien deberá efectuarla de inmediato y comunicarla por**

**escrito a las Cámaras del Congreso General y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Segundo.** Se adiciona un párrafo al numeral 4 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 45. ...**

**1. a 3. ...**

**4. ...**

**Cuando el servidor público sea citado a comparecer ante comisiones o ante el pleno, y no cumpla la obligación de hacerlo en tiempo y forma sin causa justificada, la Cámara, por acuerdo del pleno, solicitará al titular del Poder Ejecutivo su destitución, quien deberá efectuarla de inmediato y comunicarla por escrito a las Cámaras del Congreso General y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**En el supuesto de que el servidor público sea titular de entidades paraestatales u órganos autónomos, la Cámara, por acuerdo del pleno, iniciará el procedimiento de destitución conforme a las disposiciones que para tal efecto emita.**

**Transitorio**

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

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de febrero de 2010.

Diputado Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 10 Y 18 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La que suscribe, diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo, de la LXI Legislatura del honorable Congreso de La Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa de ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la finalidad de que la Cámara de Diputados intervenga en la elección del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras: una de Diputados y una de Senadores. Actualmente y con fundamento en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo es Bicamaral.

Ambas cámaras son iguales en lo que respecta al proceso legislativo, aunque cada una de ellas tiene facultades exclusivas que la diferencian una de la otra, los senadores al igual que los diputados tenemos la voluntad legislativa del pueblo mexicano, construyendo ambas Cámaras el cuerpo legislativo de la nación.

Es necesario considerar el bicammarismo como un medio de organización parlamentaria que pretendió erigirse como un órgano independiente de la influencia gubernamental sobre su composición personal y sus funciones legislativas, es la rama del derecho que tiene la obligación de velar por los intereses de la sociedad, ya que crea, reforma y deroga normas jurídicas que delimitan y organizan a la sociedad.

Ambas Cámaras son las representantes de la nación y cuentan con el mismo Poder Legislativo; son órganos colegisladores que de acuerdo a la Constitución deben de trabajar conjuntamente con la finalidad de que las decisiones sean equilibradas, por tanto toda ley que no sea votada por ambos organismos carece de validez, evitándose así que uno de ellos acapare una gran suma de poder, convirtiéndose en un órgano despótico e incontrolable, excepto en los casos en que la constitución les da facultades expresas para trabajar separadamente.

El Poder Legislativo es por definición, el poder que hace las leyes, facultad que implica la posibilidad de regular, en nombre del pueblo, los derechos y las obligaciones de sus habitantes.

El anhelo de justicia de los mexicanos ha sido un postulado de la doctrina jurídica, por ello se ha buscado a través del tiempo el construir instituciones que le permitan alcanzar los fines del derecho y el desarrollo armónico y en paz, tal es el caso del ombudsman mexicano, que responde a la sana petición de múltiples organismos no gubernamentales de derechos humanos que han exigido y reclamado el respeto de las prerrogativas esenciales del hombre por parte de la autoridad.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos nace en 1990, siendo un importante avance para instrumentar verdaderas instituciones no jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos, pero aun falta camino por recorrer en virtud de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de autonomía respecto del Poder Ejecutivo, ya que al ser nombrado su presidente únicamente por la Cámara de Senadores, siendo ésta la Cámara que tiene la facultad de vigilar al Ejecutivo podría provocar presiones indeseables en el actuar del ombudsman, así como no cumplir con el principio de equidad entre ambas Cámaras.

Por tanto y en busca de un organismo más eficaz que se encargue de la vigilancia de los derechos humanos, se pretende facultar al Congreso de la Unión, para que con la elección de la Cámara de Diputados y la ratificación de la Cámara de Senadores, se nombre al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en un sistema bicamaral, como es nuestro Poder Legislativo, dando origen al principio de equidad, mayor representatividad, más credibilidad y fuerza tanto legal como moral a dicha Comisión encargada de luchar por los derechos humanos de todos los mexicanos.

Con base en lo anterior, presento a esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

**Artículo Primero.** Se reforma el Apartado B, párrafo V, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 102

A. ...

B. ...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un consejo consultivo integrado por diez consejeros que **serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados y ratificados por el mismo número de votos de**

**los integrantes de la Cámara de Senadores** o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinara los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del consejo consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior.

**Artículo Segundo.** Se reforma y adiciona el artículo 10 y 18 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para quedar como sigue:

**Artículo 10.** El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **será elegido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados y ratificados por el mismo número de votos de los integrantes de la Cámara de Senadores** o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de **la Cámara de Diputados** procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la **Cámara de Diputados** propondrá al pleno de ésta una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso la ratificación del titular.

**Artículo 18.** Los miembros del consejo consultivo **serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y ratificados por el mismo número de votos de los integrantes de la Cámara de Senadores** o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

La comisión correspondiente de la **Cámara de Diputados**, previa auscultación a los sectores sociales, propondrán a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros.

### **Transitorio**

**Único.** Las presentes reformas entrarán 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 9 de febrero de 2010.

Diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES DE COORDINACIÓN FISCAL, Y DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS SAMUEL MORENO TERÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Carlos Samuel Moreno Terán, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante el Pleno de esta Honorable Asamblea, la presente Iniciativa que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 115,122 apartado C, Base Primera Fracción V inciso b) párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 y 3-C de la Ley de Coordinación Fiscal; 1-A, 44 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

México representa el caso paradójico de un estado federal con una forma de gobierno altamente centralizada. No obstante la idea de un sistema federal ha estado presente a lo largo de la historia de México, hecho que se refleja en los tres movimientos políticos y sociales más importantes del país: la Independencia, la Reforma y la Revolución Mexicana.

Durante los años ochentas se identificó a la descentralización como un componente clave en la agenda del gobierno federal. Se mencionaba que la descentralización sería uno de los principales objetivos de las políticas públicas. Se consignaron tres estrategias para fomentar los procesos de descentralización: I) fortalecimiento del federalismo, II) fomento del desarrollo regional, y III) intensificación del ámbito municipal.

La reforma del artículo 115 constitucional de 1983 fue considerada la piedra angular del proceso de descentralización de este periodo, y se convirtió en el instrumento para otorgar más autonomía al quehacer municipal. La reforma contemplaba una mayor dotación de recursos y atribuciones a los municipios para que pudieran hacer frente a sus nuevas obligaciones consignadas en la Constitución.

En este contexto los gobiernos municipales fortalecieron su estatus legal y se establecieron claramente sus responsabilidades en materia de servicios públicos. No obstante, el elemento más trascendente de esta reforma fue que la Constitución permitió a los municipios recibir ingresos de fuentes específicas, y también les otorgó el derecho para aplicar dichos recursos en forma autónoma. A partir de este momento, el impuesto predial se convirtió en la fuente de ingresos exclusiva para los municipios. Además, se le concedió a los municipios la

posibilidad de obtener recursos por la prestación de los servicios públicos que recién habían adquirido por la reforma constitucional.

Por otra parte, esta reforma municipal reforzó aún más el predominio que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) le concedía a los estados sobre los municipios. La modificación constitucional confirmó la facultad de los congresos estatales para determinar las reglas bajo las cuales serían distribuidas las transferencias federales a los gobiernos locales. Otra de las modificaciones que otorgó mayor margen de maniobra a las entidades federativas por encima de los municipios se refiere a la potestad que tienen las legislaturas locales para determinar las tasas del impuesto predial que cobran los ayuntamientos. Los procesos descentralizadores implementados bajo el auspicio de la reforma del artículo 115 constitucional, en lugar de fortalecer la autonomía de los gobiernos estatales, provocaron el efecto contrario y los sometieron a la hegemonía del gobierno central.

Las características de la estructura fiscal en nuestro país han dependido de objetivos, prioridades y programas fijados por el gobierno federal. El debate actual gira en torno al estudio de las condiciones necesarias en un país con estructura federal para garantizar la autonomía de los diferentes ámbitos gubernamentales y establecer políticas de desarrollo regional que logren aumentar las capacidades de respuesta de las autoridades locales frente a las necesidades y demandas de sus habitantes. Los principales problemas estructurales se resumen básicamente en los siguientes aspectos:

La dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales al gobierno federal ha mermado sus capacidades para atender las necesidades básicas de la población, en especial, la prestación de servicios públicos.

El monto de las transferencias federales aunado a la débil capacidad recaudatoria de los gobiernos estatales y municipales provoca una importante dependencia financiera. Esta situación ocasiona a su vez que el estado o municipio no generen por sí mismos los recursos necesarios para afrontar la creciente demanda de bienes y servicios públicos.

El actual sistema de coordinación fiscal ha provocado la dependencia de los estados y municipios a las participaciones federales, lo que desincentiva la búsqueda de nuevas fuentes impositivas y recursos adicionales propios que les permitan solventar sus necesidades financieras.

Las transferencias federales no sólo agudizan la dependencia financiera de los estados y municipios, sino también ejercen un impacto negativo en el esfuerzo de estos gobiernos por mejorar la recolección de ingresos propios, modernizar su administración, así como para aplicar nuevos gravámenes locales.

Esto es así, porque al contar con más recursos, las entidades federativas y los gobiernos municipales pierden incentivos para intensificar su esfuerzo recaudatorio. La razón es obvia: el cobro a la comunidad trae costos electorales y administrativos que los gobiernos



estatales pueden evitar, debido a que las transferencias del gobierno federal superan la recaudación actual por gravámenes locales.

Por otra parte, la responsabilidad asignada a cada orden de gobierno es distinta. Desde el punto de vista de preferencias políticas, un elector común que vota basado, por ejemplo, en sus preferencias hacia la educación, no sabrá en qué elección -federal, estatal o municipal- manifestar esta preferencia, es decir, no sabrá cuál de los niveles de gobierno es el último responsable, lo que dificulta la rendición de cuentas.

Poco pueden influir en la calidad y diseño de la misma. La falta de autonomía contribuye, a que la comunidad no identifique y vigile el origen y destino de los recursos.

Además, el gasto no es efectivo, debido a que están determinadas las funciones de gasto para los gobiernos locales (los gobiernos locales tienen funciones de gasto que le determina la Constitución federal y las Constituciones locales; no obstante, se requiere de un flujo de ingresos y una capacidad administrativa con las que no cuentan gran cantidad de municipios mexicanos para proporcionar los servicios que se les atribuye); si obtuvieran ingresos propios podrían hacer más eficiente el gasto; pues son ellos, los que reconocen mejor las preferencias de su comunidad y ésta vigilaría y exigiría cuentas.

En nuestro actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados, los municipios y el Distrito Federal ceden al gobierno federal la potestad tributaria en buena parte de las contribuciones, en espera de participaciones suficientes y equitativas; sin embargo, no se ha alcanzado un equilibrado nivel de distribución del ingreso fiscal, siendo insuficientes las previsiones del ramo 28, correspondientes a participaciones a entidades federativas y municipios.

Las acciones del gobierno federal por fortalecer las haciendas estatales y municipales han experimentado un crecimiento que no va de acuerdo con la dinámica de desarrollo que la sociedad civil reclama. Así por ejemplo, el Fondo General de Participaciones, que se constituye en la principal fuente de ingresos de los gobiernos estatales, como porcentaje de la recaudación federal participable, en el año de 1980 fue del 16.94 por ciento, en 1990 pasó al 18.26 por ciento y en 1996 se cerró en el 20 por ciento. Es decir, en 16 años solamente aumentó 3.06 por ciento y en los últimos años ha permanecido estático ese porcentaje de participación, que es el reflejo real de la voluntad por aumentar los ingresos estatales y municipales.

Al efectuar un análisis del crecimiento real y nominal de los ingresos distribuidos a los estados y municipios, observamos que si acaso hay un incremento, el aumento es producto de la dinámica del desarrollo de la economía nacional, es decir, no se debe a una mayor participación en los ingresos federales, porque esta permanece fija.

Al efectuarse el análisis para determinar los ingresos de origen federal neto hacia los Estados y municipios, se observa que el 30.9 por ciento de la inversión federal se envía a

estos; sin embargo, los recursos destinados a las obras y acciones de competencia federal representan el 11.7 por ciento de los ingresos federales; por tanto, los estados y municipios solamente disponen del 19.2 por ciento para cumplir las funciones de su competencia legal.

La baja capacidad recaudatoria de las entidades federativas se debe a la concentración de potestades tributarias en el gobierno federal, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limita la potestad tributaria estatal; por ejemplo, no se puede gravar comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la actividad bancaria, entre otros, lo que acentúa la dependencia.

El diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, delimita la posibilidad de establecer impuestos o derechos estatales o municipales por la suscripción de los convenios de adhesión de los estados a dicho sistema. El esquema del sistema fiscal federal es altamente centralizado en la obtención de ingresos y en las decisiones de gasto-financiamiento de los tres órdenes de gobierno, lo cual ha propiciado la dependencia financiera de estados y municipios. Los avances por dotar a las entidades federativas y municipios han sido escasos; el ejemplo más claro es que el porcentaje del Fondo General como parte de la Recaudación Federal Participable no se ha movido en los últimos años.

Para el caso concreto de México, la federación ha sido prácticamente quien ha tomado las decisiones en materia de modernización fiscal, observándose limitados avances, sobre todo en la forma de asignación de los recursos públicos, más que en los procedimientos recaudatorios.

Los municipios sufren rezagos ancestrales, privación de servicios públicos y sociales, escasez de oportunidades y pobreza extrema; además no cuentan con recursos públicos para promover un desarrollo sostenible en el largo plazo. (Dependen de las participaciones, que son la fuente más importante de financiamiento, por ello los impuestos estatales revisten poca importancia para las finanzas públicas de las entidades federativas).

Existe una clara concentración de los ingresos públicos, la recaudación más fuerte se da en unas cuantas entidades federativas mientras que el mayor gasto público se ejerce en quienes menos aportan. Las entidades con mayor concentración urbana tienen un déficit bajo, así que tienen las finanzas públicas relativamente más sanas que el resto de las entidades.

La elevada concentración demográfica de los tres grandes centros urbanos del país, por ejemplo, implica una enorme demanda de servicios públicos por parte de sus habitantes. Pero esta situación también provoca que las entidades federativas donde están asentados estos núcleos urbanos tengan las mayores recaudaciones, aunque éstas palidecen si se les compara con las del gobierno federal.

Por otro lado, vemos que las participaciones federales son el rubro más importante en el ingreso de las entidades federativas y municipios, pero la falta de fuentes de ingreso y autonomía de las entidades federativas y municipios hace que estas tengan una excesiva

dependencia de los recursos asignados por el gobierno federal, quien tiene la mayor parte de las potestades tributarias.

En estas circunstancias es muy difícil que los Estados y municipios, que en teoría tienen ventajas para identificar las necesidades de la ciudadanía, puedan tener una participación activa en la política de desarrollo regional. La tarea fiscal consiste en encontrar una mejor distribución en materia de ingreso y gasto entre federación, estados y municipios así como un mejor equilibrio en la repartición de las contribuciones fiscales.

Una verdadera reforma fiscal debe comprender la devolución de potestades tributarias y responsabilidad de gasto a las entidades federativas y municipios. Asimismo, debe lograr que los organismos correspondientes hagan efectiva la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Existe un agotamiento del sistema de coordinación fiscal que genera dependencia de los estados y municipios en las participaciones de los ingresos federales, lo cual les impide contar con fuentes impositivas y recursos adicionales propios para solventar sus necesidades sociales prioritarias, inmovilizando la planeación y racionalización de los presupuestos en función de sus necesidades.

El sistema actual presenta una estabilización macroeconómica, ya que se tiene una centralización de ingresos (la centralización de los ingresos fiscales determinan la capacidad del gobierno para mantener la estabilidad macroeconómica).

La asignación de atribuciones con base en el principio de eficiencia económica el cual consiste en elegir una estructura tributaria que obtenga un nivel de recaudación de ingresos que ocasione la menor distorsión posible (los impuestos pueden afectar el empleo, las horas de trabajo, el ahorro y la inversión).

Actualmente es deficiente, pues los gobiernos estatales y municipales no tienen una autonomía real de ingresos. Para estimular a los gobiernos locales a la autonomía de ingresos, y con ello reducir la dependencia financiera, se debe llevar a cabo un monto decreciente de transferencias (no se puede hablar de eliminación de dependencia financiera, ya que las transferencias del gobierno central son un instrumento para financiar el gasto de los gobiernos locales), y una mayor responsabilidad fiscal en las localidades.

Por lo anterior se propone que se introduzca a fracción IV, del artículo 115 constitucional, el derecho o prerrogativa de los municipios (y por extensión al Distrito Federal, por lo que se reforma en el mismo sentido el 122 Constitucional), para percibir y recaudar los rendimientos económicos del Impuesto al Valor Agregado relativo a el uso o goce temporal de bienes (arrendamiento), mediante Convenio de Colaboración con el Gobierno Federal en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, sin que estos recursos sean considerados dentro de la recaudación federal participable.

Esta medida contribuiría a aliviar las limitaciones de gasto en inversión que los gobiernos locales presentan mejorando la distribución de los recursos y de la inversión pública, además de ser un aliciente para los Municipios y Distrito Federal para llevar a cabo más inversión en obras públicas que potencien el desarrollo local y alienten la equidad regional.

Para lo anterior, se propone establecer en el artículo 1-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que los municipios y Distrito Federal y sus respectivos organismos efectuarán la retención del impuesto en el momento en el que se pague la contraprestación por ciento sobre el monto de lo efectivamente pagado por arrendamiento, no enterando el impuesto a la federación.

Además, para concretar la propuesta, se plantea reformar el párrafo cuarto al artículo 2o. a la Ley de Coordinación Fiscal a fin de excluir de la Recaudación Federal Participable la retención del impuesto al valor agregado que se traslade por concepto de arrendamiento a los municipios y Distrito Federal.

En este mismo orden de ideas se tendrían que dar facultades al Sistema de Administración Tributaria para que establezca las reglas, requisitos y características que los estados, municipios y el Distrito Federal, deberán cumplir para transparentar el ejercicio de los recursos retenidos en comento.

Con lo anterior se contribuiría a aliviar las limitaciones de gasto en inversión que los gobiernos locales presentan, mejorando la distribución de los recursos y de la inversión pública, además de ser esto un aliciente para estados, municipios y Distrito Federal, para llevar a cabo más inversión en obras públicas que potencien el desarrollo local y fortalezcan la equidad regional.

Por lo expuesto, el que suscribe, diputado Carlos Samuel Moreno Terán de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde, somete a la consideración de esta Asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de

**Decreto Por el que se reforman los artículos 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 y 3-C de la Ley de Coordinación Fiscal; 1-A y adiciona un artículo 44 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado**

**Artículo primero.** Se adiciona un inciso d) al artículo 115 y se reforma el párrafo sexto del inciso b) fracción V, Base Primera, Apartado C) del artículo 122, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

De la fracción I a la III. ...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

Del inciso a) a c) ...

...

d) Los ingresos derivados del Impuesto al Valor Agregado por concepto de uso y goce temporal de bienes, previo Convenio de Colaboración Administrativa con el Ejecutivo Federal.

...

Artículo 122. ...

...

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el inciso c) y d) y en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 2 y se adiciona un artículo 3-C, ambos a la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

...

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1 por ciento a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ni los ingresos derivados del Impuesto al Valor Agregado por concepto de uso y goce

temporal de bienes, previo convenio de colaboración administrativa con el Ejecutivo federal.

**Artículo 3-C.** Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen por concepto de los ingresos derivados del Impuesto al Valor Agregado por concepto de uso y goce temporal de bienes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborará los procedimientos administrativos para que se formalice la aceptación del municipio en los términos y formas que esta Ley señale, para realizar los actos de verificación correspondientes, teniendo el Municipio la obligación de contar con un padrón de contribuyentes que tributen por este concepto.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en la localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.

**Artículo Tercero.** Se adicionan una fracción V al artículo 1-A y un artículo 44, ambos a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

**Artículo 1-A.** Están obligados a efectuar la retención del impuesto que se les traslade, los contribuyentes que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

De la fracción I. a la IV. ...

V. Los municipios y el Distrito Federal en los términos de los artículos 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

**Artículo 44.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los municipios que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal sobre los ingresos derivados del Impuesto al Valor Agregado por concepto de uso y goce temporal de bienes.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los once días del mes de febrero del año dos mil diez.

Diputado Carlos Samuel Moreno Terán (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RODRIGO PÉREZ ALONSO GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Rodrigo Pérez Alonso González, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracciones XXV y XXIX-F, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 64 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

**La nueva cultura educativa**

Las nuevas tecnologías han desatado en el mundo una revolución en las formas de transmitir el conocimiento, por lo que es necesario que ocupen un lugar especial en todos los niveles educativos del país.

Gracias a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), ahora no es necesario salir del salón de clase para entrar en contacto con bibliotecas, museos, foros de discusión, y material audiovisual, gráfico, fotográfico o sonoro.

Los únicos requisitos son contar con el equipamiento tecnológico necesario y estar capacitados para aprovechar sus aplicaciones.

En esta realidad, los jóvenes cuentan con una ventaja en la sociedad de la información,<sup>1</sup> que se encuentra en desarrollo. Son por lo común los principales usuarios y difusores, adaptándose con rapidez y exigiendo la actualización del equipo para explotar las aplicaciones de "última generación".

La incorporación de las tecnologías de información y comunicación al trabajo del profesorado constituye un imperativo. Es necesario cambiar el esquema que la tecnología y la informática siguen en el modelo educativo. Ésta no puede ser una asignatura más sino convertirse en una herramienta útil para todas las materias, los docentes y el centro educativo en su modelo organizacional y de comunicación con su comunidad.

Estamos ante la posibilidad de transformar a los alumnos del salón de clase de receptores pasivos de la información a participantes activos, a través de relacionar sucesivamente distintos tipos de información y avanzar de acuerdo con sus capacidades individuales, gracias a la tecnología.

Además, el uso de las TIC puede facilitar el acceso de muchos jóvenes a través de educación a distancia, así como poner a disposición de los profesores cursos de capacitación y actualización.

No obstante, los beneficios señalados dependen de varios aspectos: el equipamiento adecuado y necesario, la capacitación de los profesores y la continuidad de los programas para los alumnos.

En el país hemos sido testigos de los miles de millones de pesos pagados por gobiernos de los tres niveles y centros educativos privados que, por no tener una estrategia bien definida, han fracasado en el intento.

En otras ocasiones se han gastado presupuestos en computadoras para laboratorios de cómputo, en los que los alumnos reciben instrucción encaminada a desarrollar habilidades en el manejo del teclado o al funcionamiento de las partes de las computadoras, practican con procesadores de texto y hasta aprendan algo de programación. Pero vale la pena reflexionar sobre el hecho de que, excepto en los casos en que se trate de futuros técnicos o profesionales de la informática, la computadora y las demás herramientas que son parte de las tecnologías de la información, no es un fin sino un medio.

Cuando las actividades que se realizan en la escuela con las TIC están dirigidas a lograr que los estudiantes adquieran habilidades técnicas para trabajar en dichos equipos, el uso de la computadora está centrado en la "educación en informática". Por otro lado, cuando las actividades que se realizan con las tecnologías tienen como finalidad apoyar el aprendizaje de algún tema, se usa "informática educativa". Finalmente, se habla de "educación con informática" cuando los alumnos deben adquirir conocimientos nuevos mientras usan la computadora, deben alcanzar niveles altos de pensamiento, desarrollar habilidades de pensamiento crítico y adquirir habilidades prácticas en el uso de la computadora.<sup>2</sup>

Con lo anterior únicamente se quiere recalcar que el equipamiento tecnológico puede ser una gran herramienta educativa si sabemos aprovecharlo como tal.

En este sentido, la presente iniciativa busca abatir una de las carencias del sistema educativo nacional.

### **Derechos humanos y TIC en la educación**

En los dos últimos años, diferentes instituciones, dependencias y organismos<sup>3</sup> se han reunido en el país alrededor del foro internacional *Derechos humanos y tecnologías de la información y comunicación en la educación*, donde se ha buscado lo siguiente:

1. Generar conciencia sobre la vinculación existente entre el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación y los derechos humanos en el



contexto de la educación, en el sector académico, las instituciones públicas y las empresas que trabajan en tecnología.

2. Promover la perspectiva de derechos humanos en las actividades que realizan estas instituciones y empresas, al impulsar la utilización de las TIC en la educación.
3. Servir de estímulo para la colaboración y el intercambio de ideas entre profesionales multidisciplinarios interesados en las TIC y su relación con los derechos humanos.
4. Estudiar buenas prácticas y experiencias positivas llevadas adelante en los procesos educativos.
5. Impulsar la participación incluyente de los actores involucrados en la promoción y defensa de los derechos humanos en la discusión, en el impulso, en la elaboración y en el seguimiento de iniciativas y acciones de armonización en materia de TIC.
6. Vincular el uso de las TIC con obligaciones en materia de derechos humanos para exigir su implantación.

La discusión se ha centrado en la relación existente entre las TIC y los derechos económicos, sociales y culturales (en especial el derecho a la educación y a la cultura); en cómo se debe convertir la brecha digital en una oportunidad digital para todas las personas, y el papel que en este sentido desempeñan los centros y modelos educativos; y en la necesidad de establecer políticas públicas educativas para el desarrollo de una sociedad de la información en México.

### **Situación nacional**

En 2002, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señaló que las oportunidades de aprender computación para los jóvenes de 15 años en las escuelas públicas llevaban a México al lugar número 22 de 26 países, según una encuesta del organismo, ya que se identificaron hasta 59 estudiantes en espera para utilizar una computadora.

México se encontraba apenas por arriba de Polonia, Portugal y Grecia y por abajo del promedio de computadoras existentes en las escuelas públicas de países como Estados Unidos, Corea, Japón, España, Austria e Italia.

La encuesta se dio a conocer en el marco del *Informe de educación 2002*, y México duplicaba en varias ocasiones el promedio de entre 8 y 24 estudiantes por computadora que presentaba la OCDE para que haya condiciones de aprendizaje entre los quinceañeros.

Se señalaba que 37 de cada 100 jóvenes también manifestaron que "nunca en la vida" habían utilizado una computadora; y sólo 22 de cada 100 dijeron haber tenido la oportunidad de aprender a usar una computadora o incluso a hacer su tarea a través de la consulta de materiales didácticos.

Los indicadores promedio de los países de la OCDE señalaban que sólo 14 por ciento de los jóvenes de los países encuestados nunca había tenido acceso a una computadora, y era México el país que mayor proporción aportaba en este sector.

En la encuesta, realizada a más de 35 mil jóvenes por país, también se identificó el número de ellos que contaba con computadora en casa. En el caso de México, 66 de cada 100 estudiantes dijeron que no contaban con este tipo de equipo.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala en su sitio de Internet que para 2004 el promedio mundial de servidores de Internet por cada 10 mil habitantes era de 420.7, con lo cual México se encontraba muy por debajo de la media, con 145.2, superado en el continente americano por Brasil (189.5), Argentina (242.4), Uruguay (333.8), Canadá (mil 110.2) y Estados Unidos (6 mil 645.2).

Un año después, en 2005, el promedio mundial de computadoras personales por cada mil habitantes era de 134.2; y mientras que México se encontraba en 130.8, países de la región, como Chile (147.5) y Brasil (160.9), se hallan por encima de la media. Y éramos superados por naciones que cuentan con una labor importante materia digital, como Corea (531.8), Francia (578.6) o España (281.1).

Para 2009, como resultado de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares se conoció que 26.8 por ciento de las viviendas en el país contaba con una computadora, pero sólo 18.4 por ciento tenía conexión a Internet; que entre las razones por las cuales las personas no contaban con equipo de cómputo 56.2 por ciento señalaba que era por motivos económicos, 22.2 porque consideraban que no era necesario, 14.5 por no saber usarlo, y 5 por ciento por falta de interés o desconocimiento de su utilidad.

La misma herramienta de medición dio a conocer que 51.6 por ciento de las personas que tienen contacto con una computadora lo hace desde el hogar, 24.4 desde el trabajo y 22.1 por ciento desde la escuela.

En cuanto a la frecuencia de uso, 63.2 por ciento la utiliza de manera semanal, y 29.5 por ciento diario. Entre las aplicaciones preferentes destacan en orden descendente el procesador de texto, los programas de comunicación, los juegos, desarrollos para enseñanza/aprendizaje y hojas de cálculo.

Por último, 26 por ciento de los usuarios tiene un nivel de escolaridad de preparatoria, 24 por ciento a secundaria, 23 por ciento cuenta con un posgrado, y 21 por ciento se encuentra en nivel primario.

Lamentablemente no hay estadística actualizada respecto a los planteles educativos con equipamiento tecnológico,<sup>4</sup> pero entre las últimas declaraciones en la materia, formuladas por servidores públicos, encontramos que, en 2008, en el Distrito Federal sólo 10 por ciento de las escuelas públicas contaba con equipo de cómputo y conexión a Internet.<sup>5</sup>

De todo lo señalado se desprenden las siguientes conclusiones:

- El modelo educativo mundial ha dado un vuelco a raíz del uso de las TIC como herramientas para el aprendizaje de los estudiantes, la organización de los planteles y el papel del ámbito educativo en la comunidad.
- No obstante, para su aprovechamiento en el país, requerimos crear las condiciones precisas: equipamiento adecuado y necesario, capacitación del magisterio, y continuidad en el proceso educativo de los alumnos.
- Hay una perspectiva de derechos humanos en la materia, las nuevas tecnologías están generando nuevas desigualdades entre los estudiantes que acceden a ellas y los que no. Hay el derecho al acceso a la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología, mas no los mecanismos necesarios para garantizar el goce de estos derechos.
- La situación en el país dista mucho de la que se ha desarrollado en el mundo: la mitad de las personas accede a computadoras desde el hogar, pero menos de un tercio de las viviendas cuenta con ellas, y menos de una quinta parte cuenta con servicio de Internet; las escuelas públicas en su mayoría carece del equipamiento tecnológico necesario y adecuado, pues cuando se tiene equipo de cómputo, la posibilidad de utilizarlo es mínima por la proporción alumnos/equipos.
- Es necesario establecer una política pública educativa en materia de la sociedad de la información que permita alfabetizar y capacitar digitalmente a la población, aprovechando las ventajas que las TIC otorgan en la nueva dinámica social global.

Por las consideraciones expuestas, preocupado por contar con disposiciones constitucionales que propicien el goce de los derechos fundamentales que recoge la ley suprema (Constitución, tratados internacionales y leyes generales), someto con todo respeto a consideración del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ...**

I. a IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y las modalidades educativos –incluidas la educación inicial y la educación superior–, **dotándolos del equipamiento tecnológico adecuado**, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura.

...

**Transitorio**

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

**Notas**

1. La *sociedad de la información* es entendida como la organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen; uno de sus rasgos clave es la lógica de interconexión de su estructura básica.
2. [http://www.ciberhabitat.gob.mx/escuela/maestros/act\\_ii.htm](http://www.ciberhabitat.gob.mx/escuela/maestros/act_ii.htm)
3. Entre los participantes se encuentran las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, de Economía, de Educación Pública, y de la Función Pública del gobierno federal; el Instituto Politécnico Nacional; la Comisión Especial para la promoción del acceso digital a los mexicanos de la Cámara de Diputados; el Centro Jurídico para los Derechos Humanos; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y su homóloga del Distrito Federal; la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en México; y el Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos.
4. Las mediciones del Inegi en la materia se encuentran desactualizadas, pues la última medición fue en 1999, cuando casi 56 por ciento de las escuelas primarias no contaban con equipo de cómputo, 39 por ciento de las secundarias, 18 por ciento de los centros de educación media superior, y 6 por ciento de los centros de educación superior. En total, 49.66 por ciento de los centros educativos públicos carecía del equipamiento, y 20.8 de los de carácter privado se encontraba en la misma situación.
5. Nota periodística, 19 de noviembre de 2008, <http://www.milenio.com/node/117094>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a once de febrero de dos mil diez.

Diputado Rodrigo Pérez Alonso González (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO DEL MAZO MAZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Alejandro del Mazo Maza, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno, la presente iniciativa con proyecto de decreto con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El tema del desarrollo metropolitano en nuestro país se encuentra en un proceso de consolidación que ya ha demostrado su funcionalidad como un mecanismo que coadyuva en el crecimiento ordenado y sustentable en respuesta a la dinámica urbana y poblacional en diversas zonas metropolitanas de un total de 56 zonas metropolitanas de México. Este procedimiento actualmente incluye la implantación de diversas estrategias como el financiamiento de estudios, proyectos de infraestructura y obras de impacto regional ante los desafíos de problemas complejos que tiene que ver con la explotación y tratamiento del agua, con el manejo de residuos sólidos, con la contaminación ambiental; con el transporte público y vialidades, entre otros aspectos que no conocen de delimitaciones administrativas ni políticas y mucho menos de responsabilidades de niveles de gobierno.

Por ello, es importante que en el tema del desarrollo metropolitano se impulsen con mayor determinación las facultades y responsabilidades de los diferentes actores involucrados, especialmente en los gobiernos locales ya que son estos quienes reciben primeramente las demandas de la sociedad. Afortunadamente, sobre el desarrollo metropolitano ya existe un importante avance que se ve reflejado en una serie de disposiciones jurídicas que poco a poco han abierto las puertas a propuestas y acuerdos que ya tienen resultados importantes para las zonas metropolitanas del país. Tal es el caso del denominado Fondo Metropolitano, cuyo objetivo entre otros, es el de financiar estudios, construcción y/o mejoramiento de la infraestructura, adquisición de reservas territoriales, equipamiento urbano, y elaboración de proyectos y obras públicas con un impacto regional en las propias zonas metropolitanas.

Es de destacar que el Fondo Metropolitano en el reciente proceso de análisis presupuestal, logró conjuntar las voluntades de los integrantes del Congreso para ampliar los recursos del fondo, haciéndolos muy superiores al de ejercicios presupuestales anteriores. Para este año, el fondo obtuvo recursos por 7 mil 455 millones de pesos, mil 500 millones superior al año anterior. Sin embargo, como en otros casos, el Fondo Metropolitano no debe ser visto como la única solución para afrontar el tema por parte de las autoridades locales, estatales y

la federación, antes bien debe ser un aliciente en el desarrollo de proyectos conjuntos y de alto impacto regional.

Por ello y a pesar de los avances en la materia y de la importancia que el tema del desarrollo metropolitano representa como una política pública que debe ser revalorizada en todos los niveles de gobierno, es importante darle a la autoridad local un mejor marco jurídico que le permita crear espacios de interlocución y acuerdos ampliando sus actuales facultades en este aspecto.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el apartado III del artículo 115, fracción VI, dispone que "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia".

Estas disposiciones aún son insuficientes en la coordinación que se da entre ayuntamientos para promover mayores acuerdos en torno al desarrollo metropolitano, puesto que muchas veces están sujetas a las relaciones políticas entre los ayuntamientos, a la voluntad de los alcaldes y a la coincidencia de un mismo partido político en los municipios que integran las zonas metropolitanas, por lo que es urgente hacer cambios para ver en la coordinación intermunicipal una posibilidad real de colaboración y desarrollo en este tema.

Por otro lado, es necesario recordar la importancia que tiene para las personas la cercanía de sus autoridades locales, particularmente hacia quienes encabezan los ayuntamientos. Este nivel de gobierno, célula básica de la organización democrática del Estado mexicano, ha sido objeto ya de posibles reformas para el ampliar sus facultades en el campo del desarrollo metropolitano. Tal es el caso de una iniciativa de reforma a la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política, presentada en la 59 Legislatura, cuyo objetivo es el de hacer obligatoria la coordinación intermunicipal creando figuras asociativas con base en las legislaciones locales que ayuden a la realización de planes de desarrollo metropolitano, entre otras reformas.

También y con la misma finalidad se presentó otra iniciativa de reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, para que en el marco de las obligaciones de los tres niveles de gobierno establecidas en el artículo 21 sobre la firma de convenios entre municipios conurbados, estos se vean obligados a la firma de dichos convenios ante la evidente aparición del fenómeno de la conurbación y no sea de manera discrecional como en algunos casos.

Otro indicador sobre la falta de elementos jurídicos para impulsar este tema en el ámbito intermunicipal es la falta de leyes locales, puesto que en este nivel de gobierno sólo existen dos en nuestro país, la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano de Hidalgo y Ley de Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal. La primera obliga en su Capítulo III,

artículo 19, a los municipios integrantes de la zona metropolitana de Hidalgo, a modificar sus programas municipales, sectoriales o de desarrollo urbano para ajustarlos al Programa de Desarrollo Urbano de Zonas Metropolitanas de Hidalgo.

Por su parte, la ley del Distrito Federal, faculta a la Subsecretaría de Programas Metropolitanos para la firma de acuerdos que involucran a las Delegaciones Políticas y promover los convenios para el desarrollo metropolitano de la Ciudad de México, sin que las delegaciones tengan facultades propias para ello.

Como se observa, si bien son las leyes sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano generalmente las que regulan el fenómeno metropolitano, es limitante que sólo dos entidades federativas cuenten con una regulación específica para sus zonas metropolitanas en un universo de 56 zonas metropolitanas en el país, condición que no permite un tratamiento adecuado y sostenido del fenómeno metropolitano e inhibe la participación de otros sectores de la población, teniendo como consecuencia un impacto regresivo en la calidad de vida de los habitantes de las zonas metropolitanas.

Por ello y buscando mejores herramientas de coordinación intermunicipal, se pretende que por ley, los Municipios del país que son integrantes de las zonas metropolitanas reconocidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo Nacional de Población, redacten en sus planes municipales de desarrollo un apartado especial sobre el fenómeno del desarrollo metropolitano que contenga diagnósticos, líneas de acción, fortalezas y debilidades del municipio, así como las estrategias a seguir en coordinación con los otros ayuntamientos que conforman la zona metropolitana de que se trate.

Estos Planes de Desarrollo Municipal, con la inclusión del capítulo sobre desarrollo metropolitano, servirán como insumo en la elaboración de proyectos, en estudios sobre el fenómeno metropolitano y su impacto en el desarrollo regional y en la adquisición de una conciencia municipal sobre el tratamiento del tema.

Esta dinámica que pasará a ser obligatoria en lugar de voluntarista, permitirá sentar las bases en los municipios para que en lo futuro se logren programas y presupuestos multianuales para obras conjuntas en proyectos de impacto regional, en diversas etapas y costos que pueden llegar a rebasar un ejercicio de gobierno municipal.

Es importante sentar las bases del desarrollo metropolitano a nivel municipal, donde los gobiernos locales asuman su responsabilidad en el manejo del tema que incluye variables ambientales, de infraestructura, de tratamiento racional del agua y de la capacidad de gobierno ante los retos del desafío metropolitano.

Por lo expuesto, el legislador que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo a la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ...**

I. a V. ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia.

**Los municipios que sean integrantes de las zonas metropolitanas reconocidas por los organismos competentes, deberán incluir en sus planes de desarrollo municipal un capítulo sobre el tema del desarrollo metropolitano en el ámbito de sus competencias.**

VII. ...

**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 los dieciséis días del mes de febrero del año 2010.

Diputado Alejandro del Mazo Maza (rúbrica)



## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa que adiciona un párrafo tercero al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece el procedimiento para aprobar un nuevo texto constitucional.

### **Exposición de Motivos**

#### **I. Introducción**

Determinar lo qué es el poder constituyente no es una tarea fácil, es aún un problema no resuelto en el Derecho Constitucional.<sup>1</sup> No hay explicaciones homogéneas sobre lo qué es y existe una gran diversidad de teorías que lo explican debido a modelos históricos dispares de poder constituyente. El poder constituyente es en principio, aunque no sólo, un poder político existencial y fáctico, que brota de la comunidad, la que decide darse una Constitución, constituir un Estado o que asume transformar o sustituir el status quo imperante. Tal como lo señala Vanossi, todo poder constituyente cumple cualquiera de las dos siguientes funciones: ya sea expresando un poder fundacional (creando el Estado) o a través del poder de revolución (el cambio de formas del Estado).<sup>2</sup> Los autores clásicos sobre el poder constituyente dicen que su validez jurídica no deriva del ordenamiento previo, constituye una "ruptura" ideológico e institucional con las normas previas si es que éstas existen. No es en sus inicios un acontecimiento jurídico sino político –ahora se señala, por algunos, que en él hay una conciencia ética orientadora y legitimadora- que termina expresándose jurídicamente.

La teoría del poder constituyente ha tendido muy distintas explicaciones. Una de las primeras de carácter moderno fue la contractualista. El origen del Estado y del Derecho es un pacto: la comunidad decide organizarse institucional y jurídicamente desde la libertad, sin vínculos sacramentales o derivados del poder de un sólo hombre. En los Estados Unidos, el poder constituyente fue el resultado de acuerdos y negociaciones para distribuir el poder al interior de la comunidad.<sup>3</sup> John Wise explicó que en todo proceso constituyente han de distinguirse tres etapas: el momento de la libertad, el del pacto social y el acto constitucional.<sup>4</sup> En el momento de la libertad se determina la "libertad civil" que corresponde a los ciudadanos, es decir, aquella parte de la libertad natural que permanece en poder de los individuos una vez que éstos han abandonado el estado de naturaleza para

entrar en la sociedad civil; se refiere obviamente a lo que hoy conocemos como los derechos fundamentales. En la segunda etapa, los distintos individuos de la comunidad, ceden su soberanía o parte de ella. La distinción con el poder constituyente revolucionario), a una entidad superior a cada uno de ellos y englobadora de todos ellos, se constituye lo que llamamos pueblo o nación; este pueblo o nación queda así afirmado como el único sujeto titular de la soberanía en el Estado. En este contexto surge el concepto de Poder Constituyente cuya naturaleza inicial es de "res facti, non iuris", es decir, un poder político, como ya lo hemos descrito, existencial y fáctico que surge de la comunidad que decide darse la Constitución, cuya actuación no está constreñida por los límites del Derecho previo, lo que no significa necesariamente la derogación total o absoluta de ese Derecho, sino sólo de aquellas partes que se oponen materialmente al mismo. En la tercera etapa, una vez creada o refundada la comunidad, habiendo surgido el soberano, da comienzo la última fase del proceso constituyente: el momento constitucional. La finalidad de la Constitución es evidente: reconocer los derechos fundamentales, establecer la organización política del Estado pero como un sistema de garantía de la libertad frente al poder político.

Una segunda explicación dominante sobre el poder constituyente, es la francesa surgida a partir de 1789, de carácter revolucionario, en donde las ideas relevantes no son las del pacto o contrato sino las de creación del Estado por un acto revolucionario y de la ruptura con el poder establecido, además de insistir en el carácter ilimitado y absoluto del poder de transformación. El titular de la soberanía y por consiguiente del poder constituyente es el pueblo, el que tiene el derecho inalienable de modificar y alterar la estructura del Estado, puede hacerlo "...como quiera, sin restricciones, libre de todo respeto a organizaciones pretéritas, con una amplia y discrecional potestad para elegir el régimen político a implantar..."<sup>5</sup> El poder del constituyente surge de una fuerza revolucionaria que se impone a un poder establecido, esa fuerza es absoluta e ilimitada, "...el poder constituyente todo lo puede...no se encuentra de antemano sometido a ninguna Constitución... y para ejercer su función ha de verse libre de toda forma y de control, salvo los que el mismo le pluguiera adoptar".<sup>6</sup> El poder constituyente es "absolutización de los valores políticos, es un puro deber ser, es empezar de nuevo, es elisión del pasado y reducción de un futuro al presente, es inicialmente aceleración histórica imprevista y sucesivamente retención del movimiento, es expresión de un solo sujeto político, individualizado e incondicionado y por esto soberano".<sup>7</sup>

Sin embargo, a diferencia de los Estados Unidos en donde los ciudadanos y quienes ocupasen el poder político estaban obligados a la observación y al cumplimiento de lo ordenado por el "Pouvoir Constituant" a través del principio de supremacía constitucional, en Francia, como lo atestigua la Historia, los monarcas de la restauración se resistieron a abandonar el status quo, lo que explicará la confrontación entre el principio democrático y el principio monárquico.<sup>8</sup> La realidad que conoció la vida política europea en el siglo XIX fue la negación de la teoría democrática del Poder Constituyente, así sucedió desde el periodo revolucionario, pues al hacer del Parlamento el soberano mismo, éste absolutizó prerrogativas y facultades, en demérito de los derechos de los ciudadanos. En la etapa de la restauración, las Constituciones se entienden como cartas otorgadas cuya aprobación se

debe a la graciosa aprobación del monarca, que es un ente previo y superior a la Constitución, y a través de él se crean todos los órganos del Estado, que se presentan como poderes sometidos. Además, el liberalismo doctrinario europeo del siglo XIX elaboró la teoría de la soberanía compartida, gracias a la cual, el rey junto con los representantes de la burguesía en el Parlamento se convierten en los únicos depositarios de la soberanía del Estado, lo que significó la casi inexistencia de una teoría democrática del constituyente y la sustitución de la idea de soberanía democrática por la soberanía del monarca o, la afirmación de que no existe poder constituyente sino sólo poderes constituidos y en donde el protector supremo de la Constitución era el rey.

El poder constituyente revolucionario quedó diluido y subordinado al monarca y a las fuerzas conservadoras de las sociedades europeas del siglo XIX. No será sino hasta después de la segunda guerra mundial que en Europa la Constitución volvió a ser entendida como la expresión de la voluntad de un "Pouvoir Constituant" democrático, entre otras razones teóricas, gracias a la distinción entre Poder Constituyente y poderes constituidos, diferenciación que introduce el principio de rigidez en la Constitución, los mecanismos de control constitucional, el carácter de norma jurídica suprema de la Constitución y, la recuperación del sentido democrático del poder constituyente. La lógica de la democracia que es la de ser un régimen sin enemigos, permite a los distintos individuos y sectores de la sociedad modificar o sustituir democráticamente la Constitución sin que soberanos, estamentos o poderes fácticos impongan exclusivamente su visión o pensamiento único.

Una tercera explicación sobre el poder constituyente lo entiende, no sólo como el pacto o el contrato o, exclusivamente, como el acto revolucionario de transformación, sino como un proceso de legitimación democrática.<sup>9</sup> Teorías contemporáneas alemanas como la de Häberle o Ernest Wolfgang Böckenförde así lo comprenden.<sup>10</sup> Las Constituciones no derivan del mero factum de su nacimiento, sino de una magnitud que la precede y que aparece como un poder o autoridad especial que no es otra cosa que el poder constituyente. El poder constituyente rebasa el ámbito del Derecho y tiene que ver sobre todo con la fundamentación y la legitimación de su poder, aunque para ellos es obvio que el fundamento del Derecho pertenece también al Derecho. El Derecho está vinculado a datos prejurídicos que lo fundamentan y lo legitiman. Dice Böckenförde que "...como cuestión límite del derecho constitucional, la pregunta por el poder constituyente puede plantearse desde distintas perspectivas. Si se atiende a un punto de vista genético, la cuestión gira en torno al origen histórico-político de la Constitución, a su aparición y a las fuerzas que participaron en ella. Desde el punto de vista de la teoría del derecho lo que se plantea es la pregunta por el fundamento normativo de la validez de la Constitución, del que deriva la pretensión de tal validez. Si esta pregunta va más allá del terreno formal, entonces se pasa a una perspectiva propia de la filosofía del derecho, la cual se interesa por el fundamento de la validez normativa de la Constitución. Y si la Constitución se entiende, como ocurre hoy en día, como el orden jurídico fundamental de la comunidad, la pregunta se amplía hasta cuestionar el fundamento jurídico (material) del derecho en general".<sup>11</sup>

A partir de la última perspectiva, el poder constituyente está referido a la legitimación, a la justificación de la validez normativa de la Constitución. No basta apelar al normativismo kelseniano que formula la pregunta por la legitimación y la deja sin respuesta. Tampoco es suficiente ver en el poder constituyente un fundamento normativo ideal de carácter iusnaturalista, pues deja a un lado la conexión entre lo fáctico y la legitimación normativa. Es preciso aceptar que la fuerza que hace surgir y que legitima a la Constitución tiene que representarse como una magnitud política, es decir, las ideas de justicia y de lo recto, cobran fuerza legitimadora para la vida en común de los hombres cuando son mantenidas por hombres o grupos de hombres como una convicción viva, y se integran en una fuerza o en una magnitud política que las sostiene. Por eso, el poder constituyente no puede ser definido como una norma fundamental hipotética o como una norma ideal de Derecho natural. Tiene que verse como una magnitud política real que fundamenta la validez normativa de la Constitución. De esta suerte el poder constituyente es aquella fuerza y autoridad política capaz de crear, de sustentar y de cancelar la Constitución en su pretensión normativa de validez, no es igual al poder establecido del Estado, sino que lo precede, pero cuando se manifiesta, influye sobre él y opera dentro de él según la forma que le corresponda.<sup>12</sup>

Si además entendemos la teoría de la Constitución como una ciencia de la cultura en donde las perspectivas evolutivas de tiempo y espacio son fundamentales para comprender lo que es el Derecho Constitucional de nuestros días y, además asumimos que existe para la interpretación de la Constitución, una suerte de "sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución",<sup>13</sup> el poder constituyente no puede por nuestro nivel de desarrollo humano más que ser un concepto democrático y revolucionario, en donde el pueblo es el sujeto titular del poder constituyente. Debe advertirse que el concepto pueblo no se agota en la representación política, en la que sólo algunos toman decisiones por otros; tampoco se identifica el pueblo con su sentido natural o étnico; sino que la idea de pueblo, tiene un sentido político, es decir, un grupo de hombres que es consciente del mismo como magnitud política y que entra en la Historia actuando como tal sin importar si pertenecen o no a la misma etnia. En la historia política el pueblo ha sido, por ejemplo, el tercer estado o la burguesía –durante la Revolución francesa- el proletariado en la teoría política del marxismo, los hombres de la Reforma en la elaboración de la Constitución mexicana de 1857, o los caudillos, sus seguidores y simpatizantes activos en la redacción de la Constitución mexicana de 1917. En nuestra época y desde una perspectiva democrática y revolucionaria, el pueblo debe comprender a la mayoría de los individuos que representan los diversos sectores sociales e ideológicos de una sociedad y que están comprometidos con una idea de transformación y de inauguración de un nuevo régimen político, económico y social.

Muchas preguntas son generadas por la actuación del poder constituyente, por ejemplo, si esa magnitud política puede sustraerse a procedimientos y formas de encauzamiento o, si una vez desempeñado su papel desaparece.<sup>14</sup> En cuanto a la primera se señala que el poder constituyente no está obligado a seguir formas previas previstas en la Constitución o en el orden que pretende destruir o sustituir, puede buscar y crear sus propias formas de

manifestarse, aunque la conciencia de nuestra época exigiría formas y procedimientos de expresión democráticos y abiertos. Sobre si el poder constituyente desaparece, una vez concluida su función, debe indicarse que si atendemos a lo que es, esto es, una magnitud política consciente de su fuerza política real, no puede ser reducido jurídicamente a la nada una vez que ha actuado; es y sigue actuando como magnitud y fuerza. Si a la Constitución elaborada por ese poder constituyente le faltan las convicciones jurídicas y políticas vivas de la comunidad, la Constitución entraría en un proceso de erosión, por ello, el poder constituyente no puede desaparecer, es atemporal y puede manifestarse para eliminar la Constitución o para vaciarla de contenidos. Es adecuado, por tanto, establecer en la Constitución procedimientos democráticos de actuación del poder constituyente, al igual y obvio es decirlo, que procedimientos y competencias democráticas de los poderes constituidos, aunque se advierte que como magnitud y fuerza política puede no atenderlos.

Una vía para que el poder constituyente no se manifieste en su radicalidad revolucionaria y sin atender al poder constituido, consiste en que éste último, tenga las formas y los procedimientos más abiertos y democráticos de actuación. Esto es, las instituciones constituidas están obligadas a profundizar en los procedimientos democráticos a fin de que éstos sean más participativos y deliberativos; se debe lograr también que la transparencia y la rendición de cuentas sean una realidad al igual que los mecanismos de supremacía y de control de constitucionalidad. Si la Constitución creada por el poder constituyente y los aplicadores de la misma, no profundizan contenidos democráticos y garantes de los derechos fundamentales, ésta no tardará en ser sustituida por otra, mediante la presencia de un poder constituyente que vulnerará cualquier forma de actuación y procedimiento previamente establecido. En otras palabras, la contención revolucionaria del poder constituyente se logra manteniendo en los poderes constituidos la radicalidad democrática: si la legitimidad democrática es mantenida socialmente puede limitar las expresiones revolucionarias y radicales del poder constituyente, aunque otra forma de ver lo expuesto, implicaría decir, que una legitimidad democrática viva y real no es más que una manifestación permanente del poder constituyente.

No obstante, el poder constituyente no puede ser una magnitud arbitraria porque por un lado, la voluntad y fin del constituyente es la de expresarse en una nueva organización jurídica del poder político, lo que entraña la idea de realización para el orden, esto es, una delimitación del ejercicio arbitrario del poder y, por otro, porque el pueblo o la nación sujeto del poder constituyente no es la mera adición de voluntades particulares arbitrarias sino es una voluntad común que pretende configurar de una nueva manera la dirección de la vida pública. Además, el propio poder constituyente debe atender a los principios jurídicos suprapositivos que preceden a todo derecho escrito porque en ellos reside su fundamento de legitimidad. Si se prescindiera de estos principios éticos o extrajurídicos el fundamento de la obligación jurídica posterior sería inexistente. Los principios extrajurídicos están vinculados al contexto cultural y al desarrollo de cada sociedad en lo particular, forman parte de la conciencia ética y moral de los ciudadanos, son lo que éstos estiman como valioso y como justo y es capaz de movilizarlos como magnitud política<sup>15</sup> o, como dice Häberle: "...la vinculación a un determinado estadio de desarrollo cultural crea "realidades"

e "idealidades" para las que no resulta adecuada la teoría de la mera "auto obligación" subjetiva y la "autolimitación" voluntarista. La "internalización" intensiva de determinados valores fundamentales como los "derechos humanos", la "paz", etcétera, que se revela en los elementos textuales de los preámbulos como el "propósito", la "conciencia", "animados por la voluntad", se convierte en algo objetivo, en determinantes culturales".<sup>16</sup>

La "conciencia ética" de carácter cultural o social, nada es por sí misma, si no se convierte en algo concreto, si ninguna fuerza política la hace suya, la defiende y la mantiene como concepción y convicción propias, y la traslada a la realidad política e histórica. A fin de cuentas, lo que importa es que el pueblo actúe políticamente como magnitud o fuerza y sea portador de un "espíritu" o "conciencia" capaz de articular el nuevo orden mediante el desmantelamiento del anterior. Si esta fuerza política del pueblo no actúa y, asume sus roles como mantenedora y sustentadora del poder constituyente, ninguna conciencia o principio ético puede fundar la legitimidad y posteriormente la validez y vigencia de ninguna Constitución.

Además, el poder constituyente, expresa no sólo una "conciencia ética" de la comunidad, puede manifestar un mecanismo de protección de la libertad de todos, una serie de procedimientos que hagan posible la participación de todos en condiciones de igualdad de todos los interesados en los procesos en que se adopten decisiones que les afectarían.<sup>17</sup> La Constitución debe garantizar la participación, la deliberación y la representación y, el poder constituyente debe orientarse hacia esos fines para tener un carácter democrático y respetuoso de minorías y mayorías.

Sin embargo, las expresiones empíricas del poder constituyente no pueden ser totalmente explicadas en las visiones teóricas anteriores. Cualquier concepción teórica sobre el constituyente entraña una racionalización o en el mejor de los casos es una construcción ideal, normativa sobre lo que debería ser el poder constituyente. La historia constitucional mexicana da cuenta de lo que aquí mencionamos. Las Constituciones mexicanas, en general, han tenido carácter revolucionario, han resultado de luchas armadas y de la violencia y, también implican una imposición normativa y política de un grupo dirigente sobre los otros. Las Constituciones mexicanas no han sido el producto de un consenso político y social, han tenido la pretensión de promover un proyecto político, económico o social, sobre otros alternativos y posibles. La Constitución de 1917 es el mejor ejemplo de lo que aquí decimos.

Nos parece más o menos obvio señalar que el poder constituyente se materializa en una fuerza o en varias fuerzas políticas capaces de sostener exitosamente, en el plano político y en el plano jurídico, un proyecto político y jurídico con suficientes fundamentos éticos para poder prevalecer. Todo poder constituyente apela a una legitimidad que lo sustenta. El poder constituyente, es por tanto la fuerza, el poder o la autoridad política que tiene la posibilidad, en situaciones concretas, para crear, garantizar o eliminar una Constitución.



En condiciones democráticas, el titular o sujeto del poder constituyente es el pueblo, el que constituye una "magnitud política" capaz de instituir una Constitución. El pueblo en situaciones democráticas -de no manipulación, de libertad, de apertura, tolerancia y toma de conciencia- está formado por individuos, asociaciones, grupos, iglesias, comunidades, personalidades, instituciones, vehículos de intereses, ideas, creencias y valores, tanto convergentes como plurales. El concepto pueblo tiene un sentido político, es decir, personas que son conscientes de su lugar en la Historia y que entienden la necesidad de la transformación del status quo con base a ideas, intereses o representaciones de naturaleza política, esto es, se requiere de una base de legitimidad evidente para que las personas puedan articular nuevas formas de convivencia.<sup>18</sup>

Como lo dicen autores como Böckenförde, Häberle o Gomes Canotilho, el pueblo tiene un carácter plurisubjetivo capaz de definir, proponer y defender ideas, modelos de organización que serán la base de la Constitución. Es el pueblo una "comunidad abierta de sujetos constituyentes" que pactan para conformar el orden político-jurídico y social. El pueblo no es sólo el de los propietarios, o los de la elite revolucionaria -la vanguardia de la sociedad-, o el pueblo de los electores; el pueblo en sentido político, es el de las mayorías y las minorías, es el pueblo que presupone personas libres e iguales, con capacidad y conciencia ético-política para determinar, mediante el consenso pero también como apunta Negri a través del disenso y la crítica, sus formas de convivencia y su destino.<sup>19</sup>

No existe un solo modelo de poder constituyente, éstos son diversos como lo son las tradiciones históricas particulares y nacionales. En el modelo inglés existe un poder constituyente evolucionista, en donde no existió la pretensión de generar un nuevo orden político, ni tampoco la pretensión de diseñar y planificar de origen, modelos políticos, sino de ir perfeccionando los existentes. En el modelo norteamericano, la finalidad fue la de moderar y restringir el poder más que la de promover y dar prevalencia a un poder democrático ilimitado. El caso francés responde más al modelo de Negri; se buscó durante la revolución francesa, crear una Constitución a través de la destrucción del viejo régimen pero apuntalando a un poder supremo -la nación- que elabora la Constitución. De lo anterior se colige que existen vías distintas de estructuración y de organización del poder constituyente. Lo importante de los distintos modelos de poder constituyente, es que todos ellos, han producido categorías jurídicas fundamentales para el propio poder constituyente y las Constituciones resultantes, conceptos como el de soberanía popular, derechos fundamentales o división de poderes, son herederos en sus significados actuales de los diferentes modelos de poder constituyente.

El poder constituyente, dependiendo de las circunstancias y los modelos históricos, se puede articular en fases o etapas: etapas preconstituyentes en donde se toman las primeras decisiones que definirán los principales mecanismos de organización y de procedimiento de la fase posterior; y la etapa constituyente, en donde se adoptan las decisiones constituyentes, ya sea a través de una asamblea constituyente o a través de otras y variadas formas de organización del poder constituyente, por ejemplo, vía referéndum o, como la convención constituyente norteamericana, en la que el proyecto constitucional se elaboró en

la Convención de Filadelfia de 1787 y posteriormente fue ratificado por convenciones de los Estados. A partir de los años setentas del siglo XX, el poder constituyente se ha expresado en países de Europa del sur, del este, asiáticos, de Latinoamérica y África, a través de distintas vías o caminos de transición a la democracia –no esencialmente violentos y generalmente pactados- en las que el poder constituyente y sus procedimientos han servido de solución a las crisis políticas que implican el cambio de un régimen autoritario por uno democrático.

En nuestros días, el poder constituyente que surge de legitimidades populares democráticas obedece a una herencia cultural, es decir a modelos espirituales, éticos y sociales que existen en la conciencia jurídica mundial, en donde el derecho internacional de los derechos humanos o principios suprapositivos y supraleales democráticos constituyen los límites más importantes a la libertad y omnipotencia del poder constituyente. Un sistema nacional que pretenda ser respetado en el concierto de las naciones, que busque ser democrático y constitucional se encuentra necesariamente vinculado por principios democráticos y de respeto y garantía a los derechos fundamentales.

Una vez elaborada la Constitución el poder constituyente no desaparece ni queda subsumido en la Constitución. El poder constituyente siempre podrá nuevamente hacerse presente, si existe la conciencia de que el orden establecido no es satisfactorio o no cumple sus propósitos, y si se cuenta con la fuerza o magnitud política capaz de articular nuevas pretensiones para sustituir o modificar radicalmente el status quo. El poder constituyente no queda integrado a la Constitución que resultó del mismo; en la Constitución se ordenan y regulan poderes constituidos que son por esencia limitados y que están sometidos en su actuación a la ley fundamental. El poder constituyente no equivale a la Constitución, ésta es su producto y permanece con validez y vigor hasta que el poder constituyente así lo determina.

## **II. ¿Cómo generar un constituyente democrático para México?**

Para la teoría política y el derecho constitucional siempre ha sido difícil contestar a la pregunta si es posible generar un poder constituyente democrático. Zagrebelsky al rescatar la historia del constituyente originario en Europa expresa cómo ha sido concebido: "... absolutización de los valores políticos, es un puro deber ser, es empezar de nuevo, es elisión del pasado y reducción de un futuro al presente, es inicialmente aceleración histórica imprevista y sucesivamente retención del movimiento, es expresión de un solo sujeto político, individualizado e incondicionado y por esto soberano".<sup>20</sup> En nuestro entorno Pedro de Vega explica en su clásico estudio<sup>21</sup> la tensión que existió en Europa hasta el siglo XX, entre el principio democrático y el principio de supremacía constitucional y cómo el principio democrático durante mucho tiempo se impuso al de supremacía constitucional. La cuestión, por lo tanto, no debe plantearse sólo en términos históricos sino contemporáneos.

Si existe la idea de generar un constituyente que revise integralmente la Constitución de 1917, es evidente, que ese poder revisor no debe ser cualquiera. Se debe pensar en un



constituyente que esté sujeto al menos a límites temporales y axiológicos.<sup>22</sup> Por límites temporales me refiero al tiempo de su encargo y por límites axiológicos, al respeto por el principio democrático y, principalmente a los derechos humanos.<sup>23</sup> El constituyente originario de hoy en día no puede ser un poder totalmente absoluto que suplante o destruya instituciones, reglas, mecanismos que tengan sentido en la razón de ser de un pueblo o en su historia. Por ejemplo, en su lucha por lograr conquistas democráticas o en el desarrollo de las garantías más plenas a los derechos humanos.

Pero así como el constituyente originario está limitado por elementos temporales o axiológicos, también debe estar orientado por fines que promuevan más y mejores condiciones democráticas y más amplias garantías a los derechos humanos. Los límites al constituyente originario también constituyen sus fines.

Lo mismo puede decirse acerca de los procedimientos que el constituyente originario emplee. El procedimiento que norme su actuación no puede estar alejado de los ciudadanos, no puede darles la espalda, no puede hacer uso de artimañas que impliquen limitar la deliberación, la transparencia y la participación ciudadana en el proceso.

Esta iniciativa considera una propuesta de constituyente originario que insiste en las condiciones para un procedimiento democrático de revisión integral a la Constitución de 1917. Desde luego que no olvidamos la cuestión de los límites democráticos a los que está sujeto, así como las debidas garantías democráticas que lo deben revestir para cumplir con sus fines.

Estas reflexiones se inscriben en la discusión nacional sobre la reforma integral de la Constitución y nuestro proceso de transición a la democracia. Para muchos el proceso de transición ha concluido porque ahora se tienen condiciones electorales más o menos democráticas que en el pasado histórico de México no existían. Se dice que existen procedimientos que garantizan a todos los ciudadanos mayores de edad los derechos políticos, que el voto de los ciudadanos tiene un peso igual, que todos los titulares de derechos políticos son libres de votar siguiendo sus propias opiniones, que los ciudadanos pueden escoger entre partidos distintos, que prevalece en nuestro país la regla de la mayoría, y que ninguna decisión adoptada por mayoría limita los derechos de la minoría.<sup>24</sup> Para otros, el proceso de transición a la democracia no ha concluido porque son elementos de cualquier concepto mínimo de democracia no sólo los que tienen relación con el origen democrático de la autoridad, sino con las vías del ejercicio del poder por parte de las autoridades. En otras palabras, el concepto mínimo de democracia, como bien lo había señalado Bobbio tiene relación con reglas que se refieren a quién está autorizado para decidir y reglas y procedimientos que establecen cómo debe hacerlo. Luego entonces, un concepto mínimo de democracia no sólo comprende reglas electorales, que son las reglas que dan origen a la autoridad, sino reglas que tienen que ver con el ejercicio del poder, entre otras: las referentes a la división de poderes, la rendición de cuentas, los mecanismos de distribución de poder territorial y los derechos humanos. Algunos autores por ello proponen como elementos mínimos de una democracia: la existencia del sufragio universal,

elecciones competitivas y la garantía plena de los derechos humanos.<sup>25</sup> Adviértase que no se está hablando de un concepto de democracia que vaya más allá de lo que los teóricos de la democracia liberal como Schumpeter, Dahl y Sartori generalmente reconocen como concepto mínimo, aunque algunos como Dahl insisten con especial énfasis como elementos de la democracia mínima, en libertades como la de expresión o información, y en sus últimos trabajos, en lo que denomina comprensión ilustrada y control de la agenda por parte de los ciudadanos.<sup>26</sup> Desde luego que estas visiones mínimas no son compatibles, ni deseables por insuficientes; aplaudirlas y colocarlas como horizonte del cambio político de México es situarnos dentro de un contexto de retórica de intransigencia tan bien descrito por Albert O. Hirschman.<sup>27</sup> Nuestro proyecto debiera ser construir una democracia material como la describe Ferrajoli cuando distingue un doble género de reglas democráticas, reglas sobre quién puede y cómo se debe decidir, y reglas sobre qué se debe y qué no se debe decidir, esto es, reglas tanto formales que aluden al origen y ejercicio democrático del poder, y reglas sobre derechos fundamentales que constituyen el límite del poder y, por otra parte, el deber del propio poder.<sup>28</sup>

La democracia no es sólo una cuestión de procedimientos electorales, y además a esa parte de nuestro sistema institucional todavía le siguen faltando, entre otros muchos, los siguientes aspectos:<sup>29</sup>

- La garantía plena de la equidad electoral mediante una nueva Ley de Radio y Televisión que disminuya el poder fáctico de los medios electrónicos;
- La legislación secundaria en materia de derecho de réplica y de publicidad gubernamental;
- La ley que obligue a la democracia interna de los partidos políticos;
- Modificaciones en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que los partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónicos e iglesias sean sujetos obligados directos en materia de transparencia;
- La ampliación de los mecanismos de control de constitucionalidad en materia electoral;
- La autonomía plena de los órganos electorales;
- La fiscalización efectiva a partidos y agrupaciones políticas;
- Mecanismos adecuados para prevenir, evitar y sancionar las prácticas de compra y coacción del voto;

- Nuevos mecanismos para combatir la corrupción política, por ejemplo disminuyendo o derogando el financiamiento privado;
- La disminución en el costo del financiamiento público;
- La regulación de las candidaturas independientes;
- Regular de mejor manera el voto activo y pasivo de los mexicanos que viven en el extranjero; y,
- Proponer reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para hacer de los medios y recursos electorales mecanismos expeditos y cercanos a los ciudadanos, y no sólo a los partidos políticos.

En cuanto al tema de los procedimientos de ejercicio del poder, que en México se ha llamado reforma del Estado, habría que decir que se trata de una agenda aún pendiente. Es verdad, que no existe un consenso fuerte sobre la nueva Constitución. Muchas voces, sin embargo consideramos que es imprescindible elaborarla para concluir el proceso de transición democrática.<sup>30</sup> Si no abordamos este análisis, la transición se alargará con las consiguientes consecuencias de inestabilidad y desencanto social ante la construcción institucional empezada, pero no terminada en materia electoral y muy deficitaria en el resto del entramado institucional.

Desde nuestro punto de vista, la nueva Constitución, al menos debería ocuparse de los siguientes aspectos:

- 1) Garantía plena a los derechos fundamentales de las distintas generaciones de derechos;
- 2) Organización democrática de todo el poder público nacional y la sustitución del sistema presidencial por uno parlamentario;
- 3) Supremacía constitucional;
- 4) Amplios mecanismos de defensa de la constitución;
- 5) Democracia participativa y deliberativa;
- 6) Medios e instituciones anticorrupción con amplios poderes;
- 7) Limitación y control efectivo a los poderes fácticos;
- 8) Defensa del patrimonio y de los recursos naturales de la nación;
- 9) Conclusión de la reforma en materia indígena;
- 10) Democratización y modernización del sistema federal y de los municipios.

Recientemente Felipe Calderón envió al Senado de la República una iniciativa de reforma política<sup>31</sup> que se suma a otras presentadas en sede legislativa y en la discusión pública y académica. La propuesta de Calderón no aborda con la amplitud y profundidad debida la reforma necesaria. Consta de nueve temas o aspectos que se vinculan a lo siguiente: al fortalecimiento del poder ejecutivo frente al legislativo; al establecimiento de un sistema electoral bipartidista; a mecanismos de construcción artificial de gobernabilidad; y, a herramientas de democracia participativa, que en lugar de fortalecer el papel del ciudadano, auguran de aprobarse, rasgos peligrosamente fascistas en el régimen político nacional.

La primera característica referente al fortalecimiento del poder ejecutivo frente al legislativo la encontramos en tres propuestas de la iniciativa de Calderón: 1) La relativa a la facultad que se pretende del ejecutivo para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente y, en caso de que el Congreso no las dictamine, se entiendan aprobadas como leyes; 2) La vinculada al establecimiento del veto parcial a las leyes aprobadas por el Congreso, lo que entrañaría la posibilidad de promulgar y publicar aquellas partes de las leyes no observadas por el ejecutivo; y, 3) La concerniente a la prerrogativa del veto al Presupuesto de Egresos de la Federación. Estas tres medidas incrementarían enormemente el poder del ejecutivo frente al Congreso y, en los hechos, principalmente por lo que ve a la facultad de iniciativa preferente, transformarían al ejecutivo en el poder legislativo y, en algunos casos en el constituyente permanente, tal como ocurriría con las atribuciones de iniciativa preferente con referéndum en relación con reformas constitucionales.

La segunda característica de la iniciativa de Calderón consiste en promover un sistema electoral de corte bipartidista. Este rasgo se advierte en tres propuestas: la que propone reducir del número de Senadores, en donde por Estado tendrían representación sólo la primera y la segunda minoría; la que pide la introducción de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales que propende a fortalecer dos grandes coaliciones políticas; y, la que incrementa a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida el requisito para que los partidos mantengan su registro como tales. Esta característica implica la reducción en las instituciones de la pluralidad política, limita la representatividad de muchas fuerzas relevantes y, condena a los extremos del espectro político a lucha política por vías extra sistémicas y, no siempre pacíficas.

Ligada con la anterior característica encuentro una tercera que busca construir artificialmente una gobernabilidad no democrática basada en la limitación de la pluralidad y la representación de muchos sectores políticos y sociales relevantes. Ejemplo acabado de ello son: la propuesta de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales y, el incremento a cuatro por ciento de la votación para que los partidos políticos mantengan su registro. De prosperar estas medidas, se obtendrá por la vía del diseño institucional y, no por el camino de los votos y del consenso, reducir la complejidad en la vida política nacional para supuestamente gobernar con más facilidad. Sin embargo, la iniciativa calderonista no se hace cargo de la pluralidad social y política del país, de su

heterogeneidad cultural y, de los múltiples proyectos de país que conviven en sus fronteras. Eliminar institucionalmente esa complejidad además de contrariar a la democracia entraña oponerse al sentido común.

Respecto a la cuarta característica que dice promover una democracia más participativa, sus propuestas consisten en: permitir la reelección de legisladores y autoridades municipales; incorporar las candidaturas independientes; introducir la iniciativa legislativa ciudadana y, añadir el referéndum para que el pueblo apruebe reformas constitucionales que no hayan sido aprobadas por el Congreso. Cada una de esas propuestas como están presentadas, en lugar de darle al pueblo más poder, elitizarán la vida política del país. La reelección sin que se derogue el financiamiento privado, sin la existencia de revocación de mandato a malos gobernantes, sin democratización de las entidades federales y municipios, fortalecerá el caciquismo, la no renovación de las dirigencias políticas y, apuntalará aún más la influencia de los poderes fácticos, pues sólo serán reelectos los que tengan más apoyos gubernamentales y empresariales. Las candidaturas independientes sin derogar el financiamiento privado darán a los poderes fácticos representantes en las instituciones que defenderán sus intereses, y éstos pueden ser los del narcotráfico o de las transnacionales. La iniciativa legislativa ciudadana puede, si no está bien diseñada en la legislación secundaria, transformarse en un instrumento en manos de quien tiene más poder económico.

Sin embargo, el rasgo fascista de la propuesta de Calderón está en el referéndum. No se trata de un referéndum en el que participan los ciudadanos una vez que la reforma constitucional fue aprobada por los órganos legislativos sino de un referéndum en donde participa el pueblo a falta de aprobación de las reformas constitucionales por el poder legislativo y las legislaturas locales. Es decir, es un referéndum en donde el ejecutivo apela al pueblo por encima del poder revisor de la Constitución. En las circunstancias actuales, una alianza entre Calderón y las televisoras, colocaría a estas instituciones en el papel de constituyente permanente. Este es el rasgo más autoritario y condenable de la propuesta calderonista. Muestra la intencionalidad y naturaleza de su concepción política.

### **III. La materialización jurídica del poder constituyente**

Sieyès<sup>32</sup> intentó dar respuesta a preguntas como: ¿A quién corresponde elaborar la Constitución? ¿Quién está calificado para determinar los órganos estatales y para repartir entre ellos el ejercicio de las potestades? Se trata de precisar en quién reside el poder constituyente.

Para un sector muy importante de la doctrina constitucional desde Carré de Malberg a Carl Schmitt, la discusión sobre el poder constituyente rebasa el plano jurídico. "La soberanía primaria, el poder constituyente, reside esencialmente en el pueblo, en la totalidad y en cada uno de sus miembros"<sup>33</sup> y, "por lo tanto, se ve que el derecho propiamente dicho sólo puede concebirse en el Estado una vez formado éste, y por consiguiente, es inútil buscar el fundamento o la génesis jurídicos del Estado".<sup>34</sup>

La cuestión de si existe una norma originaria ha ocupado ha muchas mentes valiosas, al igual que si el tema el poder constituyente es deducible jurídicamente. Pero más allá de estas cuestiones, lo importante es si el poder constituyente está vinculado jurídicamente, o en palabras de Klaus Stern, si el Poder Constituyente se constituye de acuerdo con una concepción preconstitucional.<sup>35</sup> La respuesta, por lo menos en los sistemas democráticos de nuestro tiempo, tiene que ser positiva. El poder constituyente en condiciones democráticas no puede surgir de un golpe de Estado o de una revolución como en el pasado, debe ser la expresión de un acuerdo político entre actores que norman la definición de las nuevas reglas fundamentales para el Estado dentro de un procedimiento al mismo tiempo que democrático basado en reglas jurídicas respetuosas con los Derechos Humanos acordadas entre ellos.

El Poder Constituyente es de naturaleza extraordinaria, toca los límites entre lo jurídico y lo político. El derecho constitucional inequívocamente surge de actos de voluntad política. Estos actos de voluntad política son transitorios y deben desaparecer una vez concluida la obra constitucional para que la actividad del Estado se desenvuelva a partir de ese momento, sobre bases jurídicas fundamentales. Lo interesante de los actos de voluntad política que dan lugar a una Constitución nueva o a la transformación de la misma, es que definen en buena medida la naturaleza del futuro Estado. En palabras de Lowenstein, "el material de derecho comparado hasta permite sacar la conclusión de que a partir de la técnica de reforma constitucional aplicada respectivamente, se puede deducir el carácter del régimen político".<sup>36</sup>

Por eso, el tema de los procedimientos que utilice el poder constituyente para dar lugar a una nueva Constitución o cambios sustanciales en la misma, no es inocente, debe por un lado generar suficientes condiciones de legitimidad política y consenso social, y al mismo tiempo propiciar los elementos para la construcción de un Estado constitucional democrático. No es casual, por tanto, que autores como Bryce, señalaran que el procedimiento de reforma constitucional es la parte más destacada de cualquier Constitución.<sup>37</sup> Los procedimientos de reforma constitucional, originaria en nuestros días, deben ser participativos, abiertos y, deliberativos, sin que impliquen la exclusión de algún sector social o político relevante. No es momento de constituciones impuestas, ni de constituciones de mayoría, ni de constituciones emanadas de una voluntad triunfante en alguna revolución, ni mucho menos constituciones producto de un golpe de Estado.

Cuando se plantea una nueva constitución o se propone una revisión integral a la misma, independientemente de las cuestiones formales que el derecho positivo vigente contemple, se debe dar respuesta a seis preguntas básicas: el órgano que debe hacer la reforma constitucional, la conveniencia de instaurar un procedimiento o varios para las reformas constitucionales futuras, el nivel de rigidez de esas reformas, la participación popular en todo procedimiento de reforma constitucional, los límites explícitos para las reformas constitucionales futuros y, desde luego, la existencia de límites implícitos.<sup>38</sup> La respuesta a esas preguntas definirá en buena medida el futuro del Estado, su legitimidad democrática, su legitimación y su estabilidad política.<sup>39</sup>



Respecto al órgano que debe elaborar la nueva Constitución o hacer la revisión integral a la misma, el Derecho comparado es rico en experiencias, tal como describen Pedro de la Vega y Javier Pérez Royo.<sup>40</sup> La cuestión queda zanjada en la elección entre generar un órgano ad-hoc o utilizar los poderes constituidos. Generalmente, para nuevas constituciones, se concibe un órgano especial en donde pueden tener participación poderes ya constituidos, además de que se suele incorporar la participación ciudadana. Lo importante, desde mi punto de vista, sería siempre el nivel de legitimidad democrática con la que cuenta el poder constituyente. Sobre los procedimientos que ese poder constituyente prevea para futuras reformas constitucionales, algunas de las Constituciones más avanzadas del mundo, tanto europeas como latinoamericanas, señalan un procedimiento doble, uno para reformas a normas constitucionales que se consideran fundamentales o intangibles y, otro, para normas que el constituyente originario no considera con la misma relevancia que las primeras. La rigidez de los procedimientos de reforma constitucional futura dependerán de las opciones del constituyente originario; es obvio que una constitución que establezca procedimientos muy rígidos de reforma pueda ser alterada vía interpretación o mutación constitucional como se deduce de la experiencia constitucional norteamericana, en donde la interpretación de la Suprema Corte de los Estados Unidos en muchas ocasiones ha alterado el sentido constitucional de las normas constitucionales.<sup>41</sup> En cuanto a la participación popular en el constituyente originario, me parece que está fuera de dudas, es más, creo que sin una suficiente y debida participación ciudadana en el proceso, el constituyente originario ve limitada su legitimidad democrática; opino por tanto que esa participación debe darse en todas las fases del procedimiento constitucional, ya sea en su inicio, pudiendo proponer, vía iniciativa popular reformas y/o a través del establecimiento de un referéndum previo; durante el procedimiento, al contar la ciudadanía con la información plena de las deliberaciones del constituyente; y, desde luego, al final, con el referéndum aprobatorio. Sé que la historia, en ciertos casos, demuestra el uso demagógico de medios de democracia directa. Desde mi punto de vista se trata de trascender esa crítica, el uso de los medios de democracia directa no debe servir para el abuso de las élites, deben ser éstas desenmascaradas cuando pretendan manipular los instrumentos de democracia directa y, la manera de desenmascarar a la élite se logra con la deliberación y la presentación amplia de los argumentos y contraargumentos de los distintos sectores políticos y sociales involucrados.<sup>42</sup> El tema de los límites explícitos e implícitos, es hoy en día parte de todo el constitucionalismo de la segunda posguerra. Estos límites vinculan al poder de reforma constitucional pero se decía en el pasado que no al constituyente originario. Es obvio por otro lado, que esos límites son parte o deben ser parte de la naturaleza constitucional y democrática del Estado de nuestro tiempo, tales límites entrañan, por ejemplo, en el constitucionalismo democrático, la imposibilidad por el poder reformador de alterar el régimen democrático, menoscabar los derechos humanos o, trastocar la forma republicana o federal del Estado. Dentro del marco constitucional democrático, si el poder reformador de la Constitución, alterará esos límites, los tribunales de control de constitucionalidad deben tener la competencia para determinar la inconstitucionalidad de una reforma elaborada por el poder revisor –en contra de los límites explícitos (cláusulas de intangibilidad) o de los implícitos.

#### **IV. Algunas propuestas mexicanas en torno al procedimiento para realizar la reforma integral a la Constitución de 1917**

Con motivo de los trabajos para la reforma del Estado<sup>43</sup> coordinados por Porfirio Muñoz Ledo y, después de las elecciones presidenciales del año 2000, se discutieron algunas propuestas sobre los contenidos que debiera tener el poder que revisara integralmente la Constitución de 1917. Esta propuesta se suma a otras que en sede legislativa ha presentado el actual Senador Pablo Gómez. Además, la Conago (Conferencia Nacional de Gobernadores) impulsó en su momento algunas ideas sobre el procedimiento en cuestión.

Pablo Gómez,<sup>44</sup> dirigente del PRD, propuso que la Constitución de 1917 se adicionara con un título décimo que contuviera un artículo 137. Los objetivos de la propuesta de Gómez, implican respetar la constitucionalidad y legalidad vigente, es decir, elaborar la nueva Constitución sin romper totalmente con el actual texto constitucional. Su iniciativa utiliza el procedimiento de reforma constitucional vigente –el artículo 135 de la Carta de Querétaro– para adicionar a la Constitución de 1917 un nuevo artículo, el 137, que autorice al Poder Legislativo a convocar a la elección de un Congreso Constituyente unicameral con el objetivo de redactar una norma fundamental que sea sometida a referéndum ciudadano como requisito ineludible para su entrada en vigor. La redacción elaborada por Gómez quedó en los siguientes términos:

"Título décimo:

De la aprobación y promulgación de una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 137. El Congreso podrá mediante la expedición de una ley, convocar a la elección de un Congreso Constituyente, con el propósito de redactar, aprobar y promulgar una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo las siguientes bases:

I. La Ley de convocatoria será aprobada por la mayoría absoluta de los individuos presentes en cada Cámara de Congreso, por lo menos cuatro meses antes de la fecha de la elección de los diputados constituyentes. La iniciativa deberá ser presentada de conformidad con el artículo 71 de la presente Constitución y el Poder Ejecutivo de la Unión no podrá hacer observaciones a la ley aprobada, la cual no necesitará de promulgación del Presidente para tener vigencia.

II. El Congreso Constituyente será una sola asamblea de diputados elegidos de conformidad con las bases establecidas en los artículos 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 62, 63 y 64 de esta Constitución y las leyes reglamentarias correspondientes.

III. El Congreso Constituyente iniciará sus sesiones a más tardar dos meses después de realizadas las elecciones y no podrá prolongar las mismas por más de doce meses.



IV. La presente Constitución y las leyes mantendrán plenamente su vigencia durante el tiempo que sesione el Congreso Constituyente.

V. El Congreso Constituyente no podrá emitir decretos de ley ni de cualquier otra naturaleza diferente a una nueva Constitución Política y a la convocatoria señalada en la fracción VII del presente artículo.

VI. El Congreso Constituyente sólo podrá sesionar y tomar acuerdos con la presencia de la mitad más uno de los integrantes y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de los diputados presentes. El Constituyente aprobará su propio reglamento interno, gozará de la inmunidad establecida en el artículo 61 de la presente Constitución y se observarán las disposiciones contenidas en los artículos 125, 127 y 128 de la misma.

VII. La nueva Constitución entrará en vigor una vez aprobada por el Congreso Constituyente y refrendada a través de consulta ciudadana convocada por éste y organizada por el Instituto Federal Electoral, de conformidad con las normas electorales vigentes, en lo conducente. La calificación del referéndum será realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, para tener validez, deberá haber concurrido a la votación, por lo menos, la mitad más uno de los ciudadanos integrados en la lista de electores. El referéndum se realizara entre los dos y los cinco meses posteriores a la clausura de las sesiones del Constituyente.

VIII. La nueva Constitución no podrá alargar ni acortar el período para el cual fueron elegidos o asignados los integrantes de los poderes de la Unión, de los Estados y del Distrito Federal, ni eliminar el carácter republicano y federal del Estado mexicano".

La propuesta coordinada por Porfirio Muñoz Ledo<sup>45</sup> pretende hacer efectiva la garantía que tiene el pueblo mexicano de cambiar su forma de gobierno a través de la vía del Congreso ordinario en su calidad de Constituyente Permanente. Para conformar este Congreso, Muñoz Ledo, pide designar una comisión de diputados y senadores. Su misión será presentar un proyecto de cambio del texto constitucional, el cual, una vez aprobado por el Congreso de la Unión, será sometido mediante referendo a la aprobación del pueblo de México para investir a esta reforma de plena legitimidad. Sin perjuicio de lo anterior, los actores previstos en el artículo 71 constitucional podrán presentar iniciativas de reforma a la Ley Fundamental.

Se insiste adicionar el siguiente artículo transitorio al texto actual de la Constitución:

"Artículo vigésimo:

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 39 de esta Constitución, que señala el derecho que el pueblo tiene en todo tiempo de alterar o modificar la forma de su

gobierno, y con apego a lo dispuesto en el artículo 70 de la misma, que establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, el Congreso de la Unión, en la apertura del Segundo Periodo Ordinario de sesiones de la LVIII Legislatura, designará una comisión redactora de veinticinco diputados y diez senadores integrada por dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara. Los diputados y senadores suplentes de aquellos que fueran nombrados para integrar la Comisión asumirán las funciones ordinarias de los propietarios durante el tiempo que dure dicho cometido.

La comisión redactora tendrá por único encargo la presentación de un proyecto de cambio constitucional que deberá elaborar en un periodo no mayor que diez meses el cual realizará consultas con las legislaturas estatales. Una vez redactado, el Congreso convocará a un periodo extraordinario de sesiones para someter dicho proyecto al debate del pleno de ambas cámaras, las cuales lo procesarán en los términos del artículo 135.

Una vez concluido el proceso aprobatorio, el Pleno del Congreso solicitará al Instituto Federal Electoral la realización de un referendo ciudadano para someter el texto resultante a la aprobación del electorado. Este referendo será organizado en los términos de la legislación vigente".

La Conago (Conferencia Nacional de Gobernadores), presentó un procedimiento para la reforma del Estado que podría desembocar en una revisión integral a la Constitución. Ese procedimiento consiste en: "1) Dejar en manos del Congreso los temas de debate más urgentes que están en su ámbito competencial, en diálogo con la Secretaría de Gobernación en representación del Ejecutivo; 2) lanzar con oportunidad la convocatoria para integrar una Comisión Nacional de Negociación integrada por un representante (comisionado) presidencial y otro de la Secretaría de Gobernación, a los que se añadirían los de las secretarías de Estado eventualmente incluidas; un representante del Congreso de la Unión; un representante de partidos políticos; un representante de gobernadores y municipios; y establecer mecanismos de consulta con sectores académicos, sociales y productivos; 3) dicha Comisión actuaría en conferencia y estaría compuesta por 25 personas aproximadamente, por ejemplo: dos del Ejecutivo, seis de los partidos políticos, nueve del Congreso, cinco gobernadores y dos presidentes municipales, así como dos representantes de los congresos locales (más representantes de sectores académicos y sociales), aunque podrían incorporarse otros más en los grupos de trabajo; 4) la Comisión establecería la agenda básica con fundamento en los proyectos del Ejecutivo, los del Congreso y los planteamientos de la Conago; 5) una vez instalada la Comisión se procedería a definir un programa básico para los doce siguientes meses y un método para enviar conclusiones o proyectos al Congreso; 6) se definiría, finalmente una agenda de medio plazo que podría desahogarse en una segunda ronda, el año 2005, antes del comienzo del proceso electoral; 7) podría pensarse que a los temas de la reforma se añadieran otros como las reformas estructurales y para ello podrían crearse mesas descentralizadas, pero razonablemente

vinculadas; y, 8) sería necesario impedir la proliferación de operadores no formales y oficiosos, para lo que es necesario un marco negociador aceptado por todos".<sup>46</sup>

## **V. Las soluciones de las entidades federativas**

En el constitucionalismo local son frecuentes las reformas al marco constitucional estatal. Máximo Gámiz, nos recuerda como las constituciones locales han sido profusamente reformadas cuando nos explica que en todos los estados se han practicado cambios importantes al texto fundamental. Aguascalientes, por ejemplo, ha tenido un poder revisor que ha afectado a todos los artículos constitucionales, en Zacatecas se han promulgado cuatro textos reformativos integrales, y así se podrían señalar procesos de similar naturaleza en casi todas las entidades federativas del país.<sup>47</sup> Esta costumbre reformativa se vería multiplicada si existiese una reforma integral a la Constitución de 1917 o se aprobase una nueva Constitución General. De darse alguno de los supuestos anteriores, se obligaría a los órganos revisores de la Constitución a nivel local a producir los cambios constitucionales locales necesarios para ajustarse a los parámetros de la Constitución General. Sin embargo, pocas Constituciones locales prevén un mecanismo o procedimiento de reforma integral o la posibilidad de un constituyente para elaborar una nueva Constitución.

Entre las excepciones se encuentra la Constitución de Veracruz que en su artículo 84 señala: "Esta Constitución podrá ser reformada en todo o en parte por el Congreso del Estado. Las reformas deberán ser aprobadas en dos períodos de sesiones ordinarios sucesivos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Para que las reformas formen parte de esta Constitución, será necesaria la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, la que deberá darse en sesión extraordinaria de cabildo en un término improrrogable de noventa días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que reciban el proyecto. Para la reforma total o la abrogación de las disposiciones contenidas en esta Constitución, será obligatorio el refrendo que señala el artículo 17 de este ordenamiento. El Congreso o la Diputación Permanente hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos y, en su caso, la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas".

La Constitución de Tlaxcala expresa en el artículo 120 que: "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, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, quienes para tal efecto y con carácter vinculativo, consultarán al Cabildo, el cual resolverá con base en lo que decidan las dos terceras partes de sus miembros. Si transcurridos un mes, a partir de la fecha en que hubieren recibido los Ayuntamientos el proyecto de adiciones o reformas, no contestaren, se entenderá que lo aprueban. Cuando la legislatura considere procedente revisar toda o proponer una nueva Constitución, convocara a una convención constitucional con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara. Si el resultado de la convención es

afirmativo se someterá a plebiscito. La ley establecerá los procedimientos para el cumplimiento de este Título".

La mayor parte de las Constituciones locales contienen un procedimiento similar al del artículo 135 de la Constitución General para su reforma parcial o para incluir adiciones.

Algunos, como Emilio O. Rabasa, sostienen que sólo se requeriría de un Congreso Constituyente local, cuando se tratara de una Constitución original. Según su punto de vista, ello es conveniente porque la Constitución tendría una mayor legitimidad, aunque habría algunos problemas que deben ser atendidos: grandes erogaciones económicas, agitación política, la existencia simultánea de dos congresos (el constituyente y el ordinario) y porque ninguna Constitución, según razonamiento, prevé el caso de la convocatoria de un constituyente original, por la simple y sencilla razón, que ninguna aspira a su propia liquidación. Por eso, él propone, tal como se hizo en Veracruz, del uso del constituyente permanente o poder revisor, que puede según su opinión, cambiar toda la Constitución, aunque habría que cuidar que no se violaran las estructuras fundamentales tradicionales o las grandes decisiones históricas del pueblo, además que sería necesario establecer el referéndum como parte del procedimiento.<sup>48</sup> Rabasa enumera algunas materias para una reforma constitucional local:

- "a) Derechos humanos estatales, además de los federales como: derecho a la intimidad, al honor y al libre desarrollo de la personalidad y la no discriminación, así como lo que se creen por resolución judicial.
- b) Acción popular para protección del medio ambiente.
- c) Plebiscito, referendo e iniciativa popular.
- d) Facultad de iniciativa a senadores y diputados federales de la entidad, en ejercicio.
- e) Muy especialmente, creación de la Sala Constitucional dentro del Tribunal Superior de Justicia para, esencialmente: conocer del juicio de protección de los derechos estatales, conflictos entre municipios (omisión de la fracción I del artículo 105), controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, a nivel estatal. En suma mantener la supremacía constitucional estatal.
- f) En las reformas a la Constitución estatal añadir a lo ya establecido: doble sesión del Constituyente permanente local y el referendo popular".<sup>49</sup>

A diferencia de lo expuesto por el maestro Rabasa, considero que cuando se emprende un cambio constitucional sustancial, la legitimidad de tal modificación debe ser evidente, si de democracia estamos hablando. Los cambios parciales o adiciones constitucionales locales deben tener un tratamiento menos rígido que los grandes cambios constitucionales.

Además, como queda demostrado con el artículo 120 de la Constitución de Tlaxcala, si es posible establecer un procedimiento específico para un cambio constitucional que implique una nueva Constitución estatal o una transformación fundamental a la misma.

Otro problema relacionado con el poder constituyente local tiene que ver con la naturaleza jurídica de las constituciones locales. Según Tena Ramírez, la doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de la que gozan los estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Se distingue la autonomía de la soberanía en que ésta implica la autodeterminación plena, "nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano", en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución federal cuando ésta en su artículo 41 señala que los Estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, además de existir en la Constitución General varios preceptos que establecen obligaciones positivas y negativas de los Estados, que sus Constituciones deben respetar.<sup>50</sup>

El largo comentario de Tena implica que las Constituciones locales son reglamentarias de la Constitución General.<sup>51</sup> Sin embargo, con base en el principio de autonomía que regula la existencia y funcionamiento de los estados, no hay impedimento constitucional para que los legisladores locales, en uso de su facultad constituyente, excedan, sin contrariarla, a la carta magna general. Los Estados, por ejemplo, no están constreñidos a establecer como poderes únicamente a los previstos o indicados en la Constitución General, pueden crear nuevos poderes, órganos, establecer facultades nuevas para esos órganos y poderes, reconocer derechos fundamentales que la Constitución General no establece.

El constitucionalismo mexicano es en buena medida hijo de la innovación constitucional local, el juicio de amparo o los órganos de defensa de los derechos humanos, tuvieron, como se sabe, un origen local.<sup>52</sup> Las constituciones locales que por su propia naturaleza son supremas en cada entidad federativa pueden establecer principios, normas, instituciones, que no contradigan a la Constitución federal y que se circunscriban al marco de obligaciones de la norma fundamental.<sup>53</sup>

A nivel local, las autoridades competentes pueden introducir cuantas modificaciones consideren indispensables, al grado de contemplar la reforma total o la elaboración de una nueva Constitución. También a nivel estatal podría establecerse, como lo hace la Constitución de Morelos, en su artículo 147 que: "...Las adiciones y reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y programadas sin necesidad de algún otro trámite". Una previsión de este tipo facilitaría la adecuación de la Constitución local a la Federal sin necesidad de un procedimiento específico. No obstante, considero que es conveniente que las adecuaciones locales que provengan de reformas constitucionales federales deben deliberarse ampliamente en el ámbito local para efectos del desarrollo o

maximización de los preceptos federales y en su caso de su reglamentación en la esfera local.

## **VI. Nuestra propuesta.**

### **VI.1. La ponderación de cuatro planos.**

Discutir el método para la reforma total a la Constitución de 1917 depende, al menos, de la ponderación de distintos planos: el jurídico-formal, el jurídico-material, el histórico y el político.

#### **A. Plano jurídico-formal.**

La mayor parte de los autores nacionales sostienen la posibilidad de nuevas reformas parciales a la Constitución a través del procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional. Algunos en minoría, como Elisur Arteaga, opinan que con el procedimiento del artículo 135 se puede reformar toda la Constitución.<sup>54</sup>

En lo personal me adhiero a la primera posición, aquella que sostiene que el procedimiento del 135 sólo permite reformas parciales. Por los siguientes argumentos:

a) El contenido del propio artículo 135 señala: "...para que las reformas lleguen a ser parte de la misma..." de lo que infiere que con las reformas y adiciones, la misma Constitución sigue existiendo; b) la diferente naturaleza jurídica entre el poder constituyente originario y el poder reformador; c) el contenido del artículo 136 que establece que la Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por una rebelión se interrumpa su observancia. Lo que indica que el constituyente originario no estableció los procedimientos de sustitución constitucional; y, d) el poder reformador no podría alterar el sentido de las principales cláusulas constitucionales: Estado Federal, representativo, etcétera, por eso implicaría transformar la estructura del Estado, lo cual solamente puede hacerlo el pueblo a través de un constituyente originario.

De lo anterior deduzco que si se trata de reformas parciales, el procedimiento a seguir es el 135 constitucional. En tanto que si se trata de darle un sentido normativo distinto a la Constitución de 1917 o si las reformas pretenden sustituir sus contenidos fundamentales, el procedimiento no puede ser el del artículo 135.

#### **B. Plano jurídico-material.**

Este plano recoge la idea de Mario de la Cueva en el sentido de que el poder reformador no debe por razones ético-políticas, de transparencia y congruencia; sustituir la Constitución mediante reformas sucesivas o simultáneas, porque ello constituiría una argucia y una burla repugnante a la conciencia jurídica.<sup>55</sup>

No debe, por razones de congruencia, seguirse el camino por el que se ha transitado en la historia nacional: crear procedimientos ad-hoc para reformar la Constitución cuando lo que se quiere es realizar un cambio sustancial a la misma y ello no se admite claramente, tal como ocurrió con el pretendido procedimiento de reforma a la Constitución de 1857 –que por cierto no siguió el procedimiento previsto en la Constitución de 57- y que desembocó en la Constitución de 1917 o, utilizar el procedimiento de reformas constitucionales previsto, pero alterando paulatinamente y sucesivamente sus sentidos originarios hasta producir normativamente una nueva Constitución.

El plano jurídico-material apela a un principio de claridad y de honestidad frente a la ciudadanía. Alguna teoría positivista, sin embargo, aduce que no importan las condiciones en las que se instaura o adopta una nueva Constitución, ni siquiera si existe una norma previa que lo permita y regule, pues una nueva Constitución no depende en su validez de norma previa alguna, en tanto que la Constitución es causa no causada y el constituyente un poder que es expresión de una voluntad que no tiene más relevancia que la que eventualmente pueda reconocérsele como criterio de interpretación de los preceptos constitucionales.<sup>56</sup>

Desde una visión kelseniana, seguramente no importaría para los efectos del ordenamiento jurídico el origen, procedimientos y condiciones del poder constituyente, pero si importa bastante desde una visión de legitimidad democrática y desde las relaciones normativas entre una Constitución anterior y una posterior para facilitar su legitimidad tanto lógica como política.

Es tan trascendente cuidar el aspecto de una reformabilidad democrática que algunos han criticado la legitimidad de la Constitución de 1917 por no haberse seguido el procedimiento indicado en la Constitución de 1857.<sup>57</sup>

### C. El plano histórico.

Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 no fueron elaboradas y aprobadas con el procedimiento de reformas que la Constitución de 1824 y la de 1857, respectivamente, contemplaban. Carranza expresamente comentó que si no se seguía el cauce que la misma Constitución establecía para convocar al constituyente, ello no era un obstáculo, para emitir un nuevo texto fundamental, pues opinaba que los procedimientos de reforma constitucional no eran un impedimento para el libre ejercicio de la soberanía del pueblo. Las Constituciones de 1857 y la de 1917 no fueron producto del respeto al procedimiento constitucional, sino, fruto de movimientos armados que utilizaron vías ad-hoc para promulgar las nuevas cartas fundamentales. En el caso de la Constitución de 1917, Palavicini precisó que seguir el procedimiento del artículo 127 de la Constitución de 1857, hubiese sido inaceptable porque:

*"...habría sido preciso convocar a elecciones generales y, una vez constituidos los tres poderes, presentar el Ejecutivo al Congreso de la Unión, uno por uno, los*



*proyectos de reformas para que aprobados por el Congreso, fuesen enviados a las legislaturas de los Estados y, hasta que la mayoría de éstas hubiesen dado su aquiescencia, podrían considerarse como reformas constitucionales. Como era fácilmente previsible, este sistema era inaceptable, sí se quería de verdad y sinceramente realizar tales reformas".<sup>58</sup>*

Lo que nos señala este plano histórico es que la soberanía popular es el fundamento de las Constituciones. En la soberanía popular reside el poder transformar, en su sentido más amplio y hasta radical, las normas fundamentales. Por ello cualquier cambio que pretenda elaborar una nueva Constitución, debe pasar por el tamiz de la soberanía. Ahora bien, esto no quiere decir que no se respete ningún procedimiento al grado de constituir una ruptura total con el vigente orden constitucional. Es imprescindible contar y preservar dos elementos:

- a) La legitimidad democrática de los cambios que descansaran en la participación ciudadana a través del referéndum y, b) una vía o método lógico-jurídico que sirva de nexo entre el vigente orden constitucional y el futuro.

#### D. Plano político.

De lo que se trata entonces, es de encontrar una vía legítima, en términos democráticos y, lógica, en términos formal-positivos. Es decir, debemos hacernos cargo de lo siguiente:

1. Asumir que el poder constituyente es, en última instancia, un poder fáctico, por lo que es imperativo que tenga, a diferencia de nuestro pasado histórico, un origen democrático apoyado en la soberanía popular para respetar el contenido del artículo 39 de la Constitución.
2. La actuación del poder constituyente debe estar legitimada por el pueblo a través de un referéndum previo para preguntarle al pueblo sí quiere una nueva Constitución, y un referéndum posterior a la elaboración de la nueva Constitución, una vez que ésta regulara un procedimiento de reforma más reforzado que el actual para reformas totales.
3. La vía de conexión entre los dos órdenes constitucionales se produciría mediante reformas al vigente artículo 135, mediante la inclusión de un párrafo adicional, que refuerce el procedimiento para un cambio fundamental o total en la Constitución (como existe en otros países, tal es el caso de España donde la Constitución prevé dos procedimientos (artículos 167 y 168): uno para reformas parciales y otro para reformas que afecten cláusulas de intangibilidad o que impliquen una revisión total de carácter constitucional). En otras constituciones latinoamericanas se contemplan también dos tipos de procedimientos según el alcance de la modificación deseada:<sup>59</sup>

En Colombia, en el artículo 376 constitucional, se establece:

*"Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que la*



*misma ley determine. Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, sí así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento".*

En Costa Rica, en el artículo 196 constitucional, se prevé:

*"La reforma general de esta Constitución, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria deberá ser aprobada por votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo".*

En Guatemala, en los artículos 278 y 279 de su ley fundamental, se dice:

*"Asamblea Nacional Constituyente. Para reformar éste o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que hayan de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las lecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional.*

*Diputados a la Asamblea nacional Constituyente. La Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente. Las calidades requeridas para ser diputados a la Asamblea Nacional Constituyente son las mismas que se exigen para ser Diputados al Congreso y los diputados constituyentes gozarán de iguales inmunidades y prerrogativas. No se podrá simultáneamente ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente y al Congreso de la República.*

*Las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, el número de diputados a elegir y las demás cuestiones relacionadas con el proceso electoral se normarán en igual forma que las elecciones al Congreso de la República".*

En Nicaragua, en los artículos 192 y 193 de la Constitución, se señala:

*"La iniciativa de reforma parcial deberá señalar el o los artículos que se pretenden reformar con expresión de motivos; deberá ser enviada a una comisión especial que dictaminará en un plazo no mayor de sesenta días. El proyecto de reforma recibirá a continuación el trámite previsto para la formación de la ley. La iniciativa de reforma parcial deberá ser discutida en dos legislaturas.*

*La iniciativa de reforma total seguirá los mismos trámites fijados en el artículo anterior, en lo que sea conducente a su presentación y dictamen".*

En Uruguay, en un largo artículo 331 constitucional, se contempla:

*"La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:*

*a) Por iniciativa de diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular;*

*b) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.*

*Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos a) y b), se requerirá que vote por el "Sí" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscritos en el Registro Cívico Nacional.*

*c) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma, que deberán ser aprobados por la mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.*

*El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.*

*Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para reformar, así como, sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será doble del de Legisladores, conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes.*

*Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contando desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma.*

*Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contando desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por*

*la Convención serán comunicados al Poder ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.*

*El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder ejecutivo, en la fecha que indicara la Convención Nacional Constituyente.*

*Los votantes se expresaran por "Sí" o por "No" y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciaran por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que su naturaleza exijan pronunciando de conjunto.*

*Un tercio de los miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.*

*En los casos de los apartados a) y b) sólo se someterán a la ratificación plebiscita simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieren sido presentados con seis meses de anticipación –por lo menos- a la fecha de aquéllas, o con tres meses para las fórmulas sustitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dichos casos. Los presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsecuentes.*

*d) La Constitución podrá ser reformada, también por leyes constitucionales que requerirán para su sanción, de dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigor luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma Ley determine, exprese su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.*

*e) Si la Convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados a), b), c) y, d) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria".*

## **VI. 2. Propuesta de procedimiento para México**

El procedimiento de elaboración de un nuevo texto constitucional se realizaría en los siguientes términos:

1. Se adicionaría el artículo 135 para establecer en un párrafo tercero el procedimiento de reforma total a la Constitución.
2. El procedimiento iniciaría con la aprobación de la ley de consulta la que contendrá el proyecto de texto constitucional que haya sido aprobado previamente por la Ponencia Constitucional. La ley de consulta requerirá ser aprobada por la mayoría absoluta de los individuos presentes en cada Cámara de Congreso y por el cincuenta por ciento más uno de las legislaturas locales. La iniciativa de ley de consulta deberá ser presentada de conformidad con el artículo 71 de la presente Constitución y el Poder Ejecutivo de la Unión no podrá hacer observaciones a la ley aprobada, la cual no necesitará de promulgación del Presidente para tener vigencia.
3. Aprobada la ley de consulta, ésta se hace al pueblo dentro de los dos meses siguientes. La consulta debe formularse sobre el proyecto de texto constitucional que fue elaborado por la Ponencia Constitucional. En la Ponencia Constitucional se representará a todos los grupos parlamentarios y estará integrada por la mitad del número de legisladores que conforman la Comisión Permanente. Si el pueblo, por mayoría absoluta y por una participación de por lo menos el cincuenta por ciento más uno del padrón electoral, da su aquiescencia, el Congreso de la Unión convocará a Asamblea Constituyente.
4. La Asamblea Constituyente estaría integrada por 500 diputados elegidos bajo el esquema actual de integración de esa Cámara y se instalará un mes después de celebrada la consulta. Dicha Asamblea discutirá y en su caso aprobará, modificará o rechazará el proyecto de texto constitucional elaborado por la Ponencia Constitucional. Para la aprobación del texto constitucional se requeriría de las dos terceras partes de los votos totales de los legisladores constituyentes. La Asamblea se dará su reglamento de organización y funcionamiento.
5. Una vez aprobado el texto constitucional por la Asamblea Constituyente, se someterá previa convocatoria de este órgano, a referéndum. Esta última consulta se desahogará bajo las reglas de la primera. Con la emisión de la convocatoria a referéndum, la Asamblea Constituyente clausura sus trabajos.
6. La Asamblea Constituyente no podría contar con más de seis meses para aprobar el texto constitucional. Los diputados a la Asamblea Constituyente no podrán postularse para cargos legislativos en la siguiente elección.
7. El referéndum posterior a la aprobación de la ley de consulta, así como el referéndum subsiguiente a la aprobación del texto constitucional por la Asamblea Constituyente, serán organizados por el Instituto Federal Electoral. La calificación

del referéndum será realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El referéndum se realizará dos meses después de la clausura de las sesiones del Constituyente.

8. La presente Constitución y las leyes mantendrán plenamente su vigencia durante el tiempo que sesione el Congreso Constituyente.

9. El Congreso Constituyente no podrá emitir decretos de ley ni de cualquier otra naturaleza diferentes a una nueva Constitución Política y a la convocatoria de referéndum que aprobará o rechazará esa Constitución.

10. El Congreso Constituyente sólo podrá sesionar y tomar acuerdos con la presencia de la mitad más uno de los integrantes y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de los diputados presentes, salvo la aprobación del texto constitucional. El estatuto jurídico de los constituyentes será el mismo del que gozan los diputados en la Constitución vigente.

### **VI.3. Ventajas de la propuesta**

1. El proyecto a discutirse en la asamblea Constituyente surgiría de un Congreso en funciones.

2. El referéndum previo es imprescindible para cumplir con los extremos de legitimidad democrática del artículo 39 constitucional.

3. Se daría intervención a ambas Cámaras y a las legislaturas locales con el proyecto que se sometería a la Asamblea Constituyente.

4. La Asamblea Constituyente, legitimaría las decisiones y no engañaría a nadie acerca de sus cometidos históricos. Su integración respetaría la participación de las cúpulas de los partidos y también de los ciudadanos que participarían eligiendo diputados constituyentes en sus distritos.

5. Los diputados y senadores que participaron en la ponencia constitucional podrían renunciar a sus cargos de legisladores y postularse a diputados constituyentes.

6. El procedimiento reforzado o agravado expresaría el carácter constituyente del proceso y no descansaría en el actual procedimiento ordinario del 135 constitucional.

7. Existiría continuidad entre la Constitución vigente y la futura. Sí a una ruptura de contenidos, pero no a una ruptura entre órdenes normativos.

### **VII. Algunos posibles méritos de la propuesta.**

Las ventajas de la propuesta que expongo las hago consistir en: su legitimidad democrática vía la participación popular; que prevé para el futuro procedimientos duales para la reforma constitucional, uno para reformas ordinarias y, otro, para reformas que impliquen afectación a cláusulas de intangibilidad o reformas totales; que se confiere a una Asamblea Constituyente la facultad de elaborar una nueva Constitución; y, que existe un vínculo entre la constitucionalidad vigente y la futura.

La primera ventaja es evidente, pues sí se pretende en serio concluir la transición democrática o consolidarla,<sup>60</sup> el método debe partir de la soberanía popular. Por ello se propone un referéndum doble: uno al inicio para preguntarle a la ciudadanía si quiere un nuevo orden constitucional y uno posterior para que refrende los cambios acordados por la Asamblea Constituyente. Como ya se ha dicho, el método debe partir de la honradez y de la transparencia ante la sociedad. No se puede fundar un nuevo régimen político de carácter democrático bajo premisas de engaño. En el referéndum previo será necesario, además de preguntarle al pueblo sobre si desea o no un nuevo orden constitucional, aclarar las materias, condiciones y procedimientos sobre las que trabajaría la Asamblea Constituyente, no con el propósito de volver a los esquemas medievales y preilustrados del mandato imperativo, sino con la intención de incorporar a la sociedad al debate público que se avecina y para permitirle dar seguimiento, como función de control democrático, a todo el proceso constituyente.

¿Quién preguntará al pueblo sobre la necesidad de una Constitución? Desde luego que no debe ser el ejecutivo. Cuando el referéndum previo sea acordado por el Congreso y el cincuenta por ciento más uno de las legislaturas locales, quien organizará el referéndum será el Instituto Federal Electoral. Para las reformas constitucionales futuras, sean totales o parciales, podría admitirse que una pluralidad de órganos y poderes del Estado tengan la facultad de iniciar el proceso de revisión constitucional, además de los propios ciudadanos vía la iniciativa popular.

Debe aclararse que el referéndum previo sólo será necesario para el constituyente originario y no para los procedimientos posteriores de revisión constitucional, sean totales o parciales. El referéndum previo una vez realizado y de resultar positivo, dará lugar a la convocatoria inmediata a elecciones para el Congreso Constituyente.

Me parece que no es dable en estos momentos de la evolución histórica temerle a los mecanismos de participación popular. Mi propuesta se acerca a las propuestas del republicanismo que exigen una democracia fuerte.<sup>61</sup> Pienso que se deslegitimaría cualquier proceso Constituyente sin una amplia participación ciudadana. El elitismo democrático ha sido en buena medida causante de la crisis de la democracia representativa y del alejamiento cada vez más agudo entre los gobernantes y los gobernados.

El referéndum posterior, una vez que concluye el proceso, también es importante. La ciudadanía como depositaria de la soberanía va a confirmar o rechazar la labor de la Asamblea Constituyente. El constituyente originario sólo es el pueblo y la Asamblea



Constituyente su instrumento. No son las élites partidarias o parlamentarias las que deciden a nombre del pueblo, es el pueblo mismo el que se expresa en un acto fundacional que da origen a una nueva Constitución y a todos los poderes constituidos. Las propuestas que no toman en serio a la ciudadanía buscan originar la Constitución en poderes constituidos que no poseen la suficiente legitimidad democrática para revisar integralmente una Constitución o elaborar una nueva. Por eso, entre otras razones, el procedimiento actual de reforma previsto en el artículo 135 no es aceptable para modificar integralmente la Constitución, como tampoco lo son procedimientos que no se hagan cargo del contenido del artículo 39 de la Constitución.

Los procedimientos duales de reforma constitucional, una vez elaborada la Constitución, son de trascendencia para el desarrollo de la vida constitucional de cualquier país. Sin embargo, gran parte de la doctrina los ha criticado. En España es muy conocido el cuestionamiento de Javier Jiménez Campo<sup>62</sup> y Pedro de Vega<sup>63</sup> a los procedimientos reforzados de reforma constitucional que implican una revisión total a la Constitución. Las críticas se hacen consistir en lo siguiente:

- 1) El procedimiento de revisión total supone la destrucción de la Constitución.
  - a. Son procedimientos tan agravados que hacen imposible su puesta en práctica.
  - b. La imposibilidad de su puesta en práctica coloca a la Justicia Constitucional en la tesitura de la mutación constitucional.<sup>64</sup>
  - c. Cuando se establecen cláusulas de intangibilidad, se genera una distinción entre las normas constitucionales, unas en posición de primacía y, otras, en un escalón inferior. Existe, por tanto, la posibilidad material y no sólo formal o procedimental de normas constitucionales inconstitucionales.

A estas críticas se les puede dar las siguientes respuestas:

- 1) Efectivamente la posibilidad justificada de la revisión total de la Constitución permite su destrucción. Sin embargo, el problema no es jurídico sino político. Sí el consenso social y político está decidido a transformar el sistema constitucional nada existe para impedirlo. En nuestros días difícilmente se optaría por sistemas constitucionales que suprimieran y menoscabaran los derechos humanos, eliminaran el régimen democrático o el principio de división de poderes. Ello significaría la destrucción de la Constitución en sentido material.
- 2) La segunda crítica que apunta a la rigidez de estos procedimientos, me parece que también queda superada. El procedimiento debe ser rígido para que las mayorías parlamentarias simples o calificadas no puedan utilizar la Constitución a su antojo. La rigidez más que un defecto es una virtud, pues sólo en casos excepcionales es dable la revisión integral o la modificación o supresión de las

cláusulas de intangibilidad. Ello siempre debe entrañar un amplio y profundo consenso social y político.

3) La mutación constitucional siempre está presente. Lo que debe buscarse y promoverse son mecanismos de legitimidad y control democrático del juez constitucional. Los ciudadanos debemos conocer más sobre lo que hacen los jueces constitucionales, la labor de éstos debe transparentarse plenamente y, se debe exigir en todos los casos de mayor nivel de justificación de sus decisiones.<sup>65</sup>

4) Es verdad que con las cláusulas de intangibilidad se produce una doble jerarquía entre las normas constitucionales, pero me parece que hay razones de mucho peso en el Estado Constitucional y democrático de Derecho para que no entrañe lo mismo desde el plano constitucional el título que consagra derechos fundamentales, que el apartado constitucional que se refiere a los requisitos para la obtención de la nacionalidad mexicana. Por otra parte, es un hecho que la jerarquía diversa entre normas constitucionales produce un reconocimiento diferenciado, material y formal, en la interpretación constitucional.

Por lo tanto, al igual que Javier Pérez Royo,<sup>66</sup> yo no veo que los procedimientos duales de reforma constitucional planteen problemas que subvierten el orden constitucional. Sí, es verdad que se intenta juridificar al poder constituyente originario, pero la soberanía popular siempre tendrá la última palabra y el inalienable derecho de transformar su sistema político. El procedimiento dual, al igual que la exigencia de cláusulas de intangibilidad pretende garantizar los elementos democráticos que sean conformes con la idea de un Estado Constitucional y democrática de Derecho.

La existencia de una Asamblea Constituyente en este momento político del país es una necesidad. Introducir cambios constitucionales fundamentales por la vía de procedimientos que oculten las auténticas intenciones de los promotores de la revisión integral de la Constitución, es pretender engañar a la ciudadanía. No está justificado que la clase política obre como en el pasado. A la sociedad debe hablársele sin tapujos, con plena claridad acerca de los propósitos y los objetivos que se quieren alcanzar. La Asamblea Constituyente es, además de una muestra de entendimiento y comunicación entre los gobernantes y gobernados, la manera adecuada para que un órgano específico realice con total dedicación su exclusiva y fundamental tarea. Contar con una Asamblea Constituyente permite que los órganos legislativos ordinarios continúen con su labor, sin que éstos puedan limitar o pretender reducir los trabajos del Constituyente.

La propuesta busca conciliar la constitucionalidad vigente con la futura. El objetivo es claro, se trata de transitar a un nuevo sistema constitucional desde los elementos existentes y no desde la nada o de la pura fuerza de un poder constituyente originario que prescindiera del contexto de legalidad y de constitucionalidad vigente. Entraña una ruptura con diálogo entre el viejo régimen y el nuevo.



Por lo anterior, con base en las anteriores consideraciones y fundamentos jurídicos propongo ante esta asamblea la siguiente

**Iniciativa que adiciona un párrafo tercero al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece el procedimiento para aprobar un nuevo texto constitucional.**

**Único.** Se adiciona un párrafo tercero al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

...

...

La elaboración de un nuevo texto constitucional se sujetará a lo siguiente:

I. Se aprobará la ley de consulta, la que contendrá el proyecto de texto constitucional que previamente haya sido sancionado por la Ponencia Constitucional. La ley de consulta requerirá ser aprobada por la mayoría absoluta de los individuos presentes en cada Cámara de Congreso y por el cincuenta por ciento más uno de las legislaturas locales. La iniciativa de ley de consulta deberá ser presentada de conformidad con el artículo 71 de la presente Constitución y el Poder Ejecutivo de la Unión no podrá hacer observaciones a la ley aprobada, la cual no necesitará de promulgación del Presidente para tener vigencia.

II. Aprobada la ley de consulta, ésta se deberá hacer al pueblo dentro de los dos meses siguientes. La consulta se formulará sobre el proyecto de texto constitucional que fue elaborado por la Ponencia Constitucional. En la Ponencia Constitucional se representará a todos los grupos parlamentarios y estará integrada por la mitad del número de legisladores que conforman la Comisión Permanente. Si el pueblo, por mayoría absoluta y por una participación de por lo menos el cincuenta por ciento más uno del padrón electoral, da su aquiescencia, el Congreso de la Unión convocará a Asamblea Constituyente.

III. La Asamblea Constituyente estaría integrada por 500 diputados elegidos bajo el esquema actual de integración de esa Cámara y se instalará un mes después de celebrada la consulta. Dicha Asamblea discutirá y en su caso aprobará, modificará o rechazará el proyecto de texto constitucional elaborado por la Ponencia Constitucional. Para la aprobación del texto constitucional se requeriría de las dos terceras partes de los votos totales de los legisladores constituyentes. La Asamblea se dará su reglamento de organización y funcionamiento.

IV. Una vez aprobado el texto constitucional por la Asamblea Constituyente, se someterá por este órgano a referéndum. Esta última consulta se desahogará bajo las

reglas de la primera. Con la emisión de la convocatoria a referéndum, la Asamblea Constituyente clausura sus trabajos.

V. La Asamblea Constituyente contará con seis meses para aprobar el texto constitucional. Los diputados a la Asamblea Constituyente no podrán postularse para cargos legislativos en la siguiente elección.

VI. El referéndum posterior a la aprobación de la ley de consulta, así como el referéndum subsiguiente a la aprobación del texto constitucional por la Asamblea Constituyente, serán organizados por el Instituto Federal Electoral. La calificación del referéndum será realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El referéndum se realizará dos meses después de la clausura de las sesiones del Constituyente.

VII. La presente Constitución y las leyes mantendrán plenamente su vigencia durante el tiempo que sesione la Asamblea Constituyente.

VIII. La Asamblea Constituyente no podrá emitir decretos de ley ni de cualquier otra naturaleza diferentes a una nueva Constitución Política y a la convocatoria de referéndum que aprobará o rechazará esa Constitución.

IX. La Asamblea Constituyente, salvo la aprobación del texto constitucional, sólo podrá sesionar y tomar acuerdos con la presencia de la mitad más uno de los integrantes y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de los diputados presentes. El estatuto jurídico de los constituyentes será el mismo del que gozan los diputados en la Constitución vigente.

## Transitorios

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

## Notas

1. Esta iniciativa es deudora de dos trabajos de mi autoría. Ver: Cárdenas Gracia, Jaime, "El procedimiento para la revisión integral de la Constitución de 1917", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, número 12, enero-junio de 2005, pp. 73-98 y, Cárdenas Gracia, Jaime, "El constituyente como restricción y como radicalidad democrática", en *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2009.
2. Vanossi, Jorge Reinaldo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 241.
3. Elster, Jon, *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Barcelona, Gedisa, 2002.
4. Wise, John, *A Vindication for the Government of the New England Churches. A Drawn from Antiquity; the Light of Nature; Holy Scripture; its Noble Nature; and from the Dignity divine Providence has put upon it*, Boston, 1717.
5. Vanossi, Jorge Reinaldo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 243.
6. Sieyés, Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado?*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

7. Zagrebelsky, Gustavo, "Storia e Costituzione", en *Il Futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 42.
8. Vega, Pedro de, La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 99 y 100.
9. En una posición similar se encuentra el profesor portugués Gomes Canotilho que afirma que una de las características que tiene el pueblo como titular del poder constituyente es la de entenderlo desde su grandeza pluralista formada por individuos, asociaciones, grupos, iglesias, comunidades, personalidades, instituciones, vehículos de intereses, ideas, creencias y valores plurales convergentes y conflictuales. Sólo ese pueblo concebido como comunidad abierta de sujetos constituyentes que pactan y consienten, tiene el poder de disponer y de conformar el orden político-social. Gomes Canotilho, J. J., *Direito constitucional e teoria da Constituicao*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 71 y 72.
10. Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, pp. 129-139; Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 159-180. También ver: Estévez Araujo, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid, Trotta, 1994, pp. 41-89.
11. Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, obra citada, p. 161.
12. Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, obra citada, p. 163.
13. Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, obra citada, pp. 58 y ss.
14. Estas preguntas han preocupado desde siempre a la teoría del poder constituyente. Por ejemplo, Carl Schmitt sostenía el carácter "inconstituible" del poder constituyente del pueblo, esto es, a la imposibilidad de que el poder constituyente esté determinado por formas jurídicas y por procedimientos, además consideraba que el poder constituyente del pueblo reaparece cuando se cuestiona el sistema político existente y se instaura uno nuevo, aunque podría el poder constituyente presentarse sin necesidad de que el régimen sea puesto en cuestión. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza editorial, 1982, pp. 94-99.
15. En teorías previas como la de Smend se establece que estos principios o valores constituyen el sustrato material de la comunidad y son de naturaleza dinámica. Los principios deben ser vividos por los miembros de la comunidad, lo que implica que pueden ser actualizados y adaptados. Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 93-99.
16. Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, obra citada, p. 135.
17. Ely, J. H. *Democracy and Distrust*, Harvard University Press, 1981, pp. 100-101.
18. La legitimidad en la que se piensa no es la legitimación tipo Luhmann "a través del procedimiento" en el sentido de que los procedimientos son mecanismos aptos para generar una presunción de legitimidad que sustituya el imposible consenso fáctico en un contexto en el que la finalidad de los mecanismos jurídicos y sociales en general y de los procedimientos en particular es la de reducir el número de alternativas y aumentar la previsibilidad de lo que va a suceder. Por el contrario, a diferencia de Luhmann, los procedimientos de legitimación son importantes porque aumentan la complejidad y por lo tanto las alternativas. Luhmann, Niklas, *Rechtssoziologie*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1987.
19. Negri, Antonio, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Libertarias, Prodhufi, 1994.
20. Zagrebelsky, Gustavo, "Storia e Costituzione", en *Il Futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 42.
21. De Vega, Pedro, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 99-100.
22. En su tiempo, el famoso jurista Alf Ross insistió en límites no sólo temporales, materiales o axiológicos, sino también en límites de carácter lógico. Los límites lógicos se expresaron en la famosa paradoja que lleva su nombre, que consiste en la imposibilidad lógica de reformar la norma de reforma por el mismo procedimiento previsto en ella. ROSS, Alf, "Sobre la auto-referencia y un difícil problema de Derecho Constitucional", en *El concepto de validez y otros ensayos*, distribuciones Fontamara, México, 1991, pp. 47-81.
23. Existe un importante estudio que clasifica los posibles límites al poder constituyente en: temporales, circunstanciales, lógicos, axiológicos e implícitos. Ver Ramírez Cleves, Gonzalo, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituciones: los derechos fundamentales como paradigma*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, 2003.

24. Salazar Ugarte, Pedro, "Democracia: La transición incomprendida" en *Nexos* 320, agosto, 2004, pp. 31-39.
25. Mainwaring, Scott, "*Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*", The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, noviembre de 1989, documento de trabajo 130, p. 3.
26. Dahl, Robert A., "La poliarquía", en *Diez textos básicos de ciencia política*, edición a cargo de Albert Batlle, editorial Ariel, Barcelona, 1992, pp. 77-92. También Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, editorial Taurus, Madrid, 1999, p.48.
27. Hirschman, Albert O., *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
28. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, editorial Trotta, Madrid, 1997, pp. 857-868.
29. Cárdenas Gracia, Jaime, "¿Qué es la Constitución mexicana, por qué y para qué reformarla?" en Molina Piñeiro, Luis, y otros (compiladores), *¿Qué es la Constitución mexicana, por qué y para qué reformarla?*, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 37-67.
30. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000.
31. Fue presentada el 15 de diciembre de 2009.
32. Sieyes, Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, pp. 140-159.
33. Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, Facultad de Derecho/UNAM, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición en Español, México, 1998, p. 1163.
34. Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, obra citada, p. 1167. Igual idea podemos encontrar en Kelsen que se dio por vencido en la búsqueda de una génesis jurídica del Estado, en su famoso ensayo de 1964, que contiene la formulación final de su teoría de la norma fundante básica. Fue traducido por I. Stewart como parte de su artículo "La norma básica como ficción" en 1980.
35. Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 315.
36. Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, Tercera reimpresión a la segunda edición, 1983, p. 172.
37. Bryce, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pp. 92-99.
38. Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, pp. 248 y ss.
39. Garzón Valdés, Ernesto, "El concepto de estabilidad de los sistema políticos", *Cuadernos y Debates*, número 1, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
40. De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985. Pérez Royo, Javier, *La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
41. Ackerman, Bruce, *We the People. Foundations*, Harvard University Press, Cambridge Massachussets, 1991; Ackerman, Bruce, *We the People. Transformatios*, Harvard University Press, Cambridge Massachussets, 1998; Ely, John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, Cambridge Massachussets, 1980.
42. Ovejero, Félix, y otros, *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Editorial Paidós, Barcelona, 2003, pp. 11-73.
43. Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador), Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas, UNAM, México, 2001.
44. Véase el disco compacto que acompaña al libro Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, obra citada, en donde en la mesa 3, Pablo Gómez, expone su propuesta.
45. Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador), Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas, obra citada, p. 167-169.
46. Cansino, César, y Valdés Ugalde, Francisco, "La reforma del Estado en México: qué, cómo, cuándo y por qué", en *Este País*, núm. 161, agosto de 2004, pp. 28-35.
47. Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, Universidad

- Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 270-273.
48. Rabasa, Emilio O., "La reforma constitucional en los Estados", en *Las entidades federativas y el Derecho constitucional. Democracia y regulación electoral. Un verdadero federalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 153-157.
  49. Rabasa, Emilio, O., "La reforma constitucional en los Estados", obra citada, pp. 156-157.
  50. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 137.
  51. Arteaga, Elisur, *Derecho constitucional*, Oxford University Press, México, 2001, p. 375.
  52. González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
  53. Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1999, pp. 123-132.
  54. Arteaga Nava, Elisur, "Derecho constitucional", *Diccionario jurídico Harla*, volumen 2, Oxford University Press-Harla México, 1995, pp. 79-80.
  55. De la Cueva, Mario, *Teoría de la constitución*, México, Porrúa, 1982, pp. 170-171.
  56. Requejo Pajes, Juan Luis, *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 44 y 45.
  57. Vera Estañol afirmó que la constitución de 1917 era ilegítima desde tres puntos de vista: el jurídico, el político y el revolucionario. Sus razones para tales afirmaciones eran: que no se siguió para reformar la Ley Fundamental el camino indicado en la Constitución de 1857; que después de haberse prometido restaurar la vigencia de nuestra Constitución de la sexta década del siglo pasado, no se hizo; y, por haber excluido del constituyente la representación de grupos sociales, admitiendo únicamente en el seno del Congreso al clan Carranza. Ver Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, décima primera edición, editorial Porrúa, México, 1998, p. 112.
  58. Palavicini, Félix, F., *Historia de la Constitución de 1917*, Gobierno del Estado de Querétaro e Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987, p. 20.
  59. Cárdenas Gracia, Jaime, (compilador), *La actualidad de América Latina*, México, Proliber, 1997.
  60. Para un análisis que distingue entre transición y consolidación ver LINZ, Juan, "Transitions to Democracy" en *The Washington Quarterly*, Washington Verano 1990, pp. 158 y 159.
  61. Ver, por ejemplo, los análisis Michael Sandel, Quentin Skinner, y Philip Pettit, entre otros en Ovejero, Félix y otros, *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Editorial Piados, Barcelona, 2003.
  62. Jiménez Campo, Javier, "Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución", *Revista de Derecho Político*, número 7, 1980.
  63. De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, editorial Tecnos, Madrid, 1985.
  64. Jellinek, Georg, *Reforma y mutación de la Constitución*, traducción de Christian Förster, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
  65. Ver Cárdenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005.
  66. Pérez Royo, Javier, *La reforma de la Constitución*, obra citada, p. 214.

México, DF, a 16 de febrero de 2010.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CÉSAR OCTAVIO PEDROZA GAITÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado federal César Octavio Pedroza Gaitán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Exposición de Motivos

Una de las principales características del federalismo es la repartición de competencias establecidas en la Constitución a favor de los diversos órdenes de gobierno que esta contempla. En este andamiaje y delimitación competencial se encuentran las facultades exclusivas de la federación y las facultades residuales, que reservan a los estados de la federación las competencias no otorgadas expresamente a la federación.

También están las competencias concurrentes, las cuales pueden ser ejercidas por cualquiera de los tres órdenes de gobierno y son reglamentadas por una ley general que establece la delimitación formal de las facultades de cada uno, para su ejecución. Dotando, de este modo, a estas competencias de una mayor flexibilidad, ya que la ley secundaria no necesita mayorías agravadas para su modificación. Por otra parte, existen las facultades prohibidas para los estados absoluta o relativamente.

De igual forma existen las competencias implícitas, las cuales dan la posibilidad de ampliar las competencias expresamente asignadas a la Federación, siempre y cuando la implícita se encuentre directamente relacionada con una explícita.

Por otro lado, se debe recordar que nuestro federalismo es diferente a muchos de los federalismos que existen actualmente en el mundo, ya que tiene la particularidad de contar con un catálogo de competencias asignadas y aseguradas expresamente al municipio por la Constitución. Situación que no sucede, por ejemplo, en el federalismo norteamericano en donde las competencias se le asignan en cada una de las constituciones estatales.

En cualquier sistema federal como el nuestro, con todo el andamiaje competencial descrito, es normal que existan conflictos competenciales, derivados de la gran cantidad de leyes,



reglamentos, decretos y disposiciones generales que expiden los diversos órdenes de gobierno en un estado federal.

Consciente de este problema, el sistema federal norteamericano desde su inicio tuvo claro que habría conflictos entre el gobierno de la unión y los estados que formaban parte de esta. Por esta razón, desde sus comienzos dieron a su máximo tribunal judicial la posibilidad de resolver los conflictos que se presentarían entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

En México esto no lo avizoramos hasta finales del siglo XX con las reformas constitucionales de diciembre de 1994. Uno de los principales orígenes de ésta fue la imposibilidad jurídica de poder tutelar y armonizar el sistema federal mexicano por medio de un procedimiento constitucional efectivo, ya que anteriormente, el único mecanismo efectivo en la justicia constitucional mexicana era el juicio constitucional de amparo.

El juicio de amparo se establece en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que además de contemplar la protección de las garantías individuales (artículo 103, fracción I, de la CPEUM), también regula la posibilidad del juicio de amparo por una invasión de soberanías o esferas competenciales por leyes o actos de autoridad de la Federación que vulnere o restrinja la soberanía de los estados o del Distrito Federal (artículo 103, fracción II, de la CPEUM) y, a su vez, por leyes o actos de autoridad de los estados y el Distrito Federal que restrinja o vulnere la soberanía de la Federación (artículo 103, fracción III, de la CPEUM).

Sin embargo, en la práctica jurídica, al momento de querer accionar y hacer efectivo este procedimiento la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal encontraban que no tenían legitimación procesal para interponer un amparo de estas características, ya que no se les vulneraban garantías individuales (presupuesto procesal para la procedencia del juicio de amparo), por lo que este tipo de amparos no proceden, aunque existe literalmente en la Constitución. La interpretación y argumentación que la SCJN dio sobre la improcedencia de este amparo fue la siguiente:

INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR. El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales; y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de autoridad federal, cuando exista un particular quejoso, que reclame la violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues a través

de las constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conocieron ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial de la Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.<sup>1</sup>

De la anterior tesis de la SCJN sobre las fracciones II y III del artículo 103 de la CPEUM observamos que se deja sin legitimación procesal a los tres órdenes de gobierno para acceder directamente al juicio de amparo y solamente les deja la posibilidad de una legitimación indirecta por medio de un individuo a título personal (amparo-soberanía), cuando alguno de los órdenes de gobierno le vulnera a alguien sus derechos fundamentales. Sin embargo, en caso de obtener sentencia favorable en el juicio de amparo, el efecto de la misma sólo le protegerá a él aunque la ley sea inconstitucional (Fórmula Otero). Por lo que en el fondo poco o nada protegía el amparo a un poder cuando se le vulneraba una competencia atribuida a él por parte de otro poder u órgano.

A pesar de lo anterior, la Constitución Mexicana de 1917 en su artículo 105 sí contempló un procedimiento para la resolución de conflictos competenciales entre la Federación y los estados o entre los poderes de un mismo orden jurídico. Dicho procedimiento lo confiaba a la SCJN. Sin embargo, la idea, la tendencia y la interpretación del constituyente de Querétaro giraron en torno a que este tipo de conflictos se dividiera en dos clases: conflictos políticos y conflictos de carácter constitucional.

La resolución de los conflictos de carácter político fue otorgada al Senado, para resolver los conflictos políticos entre autoridades locales. Sin embargo, esta facultad sirvió de instrumento para justificar una gran cantidad de intervenciones del centro a las entidades de la Federación en detrimento de la soberanía de los estados.

En este contexto, para la resolución de conflictos de carácter constitucional, entre los cuales se encontraban los conflictos de competencias, fue otorgada a la SCJN. No obstante, su instrumentación fue escasa por la falta de una ley reglamentaria, la cual se va a expedir hasta 1995.

Derivado de la presión realizada por los estados, los municipios y las diversas fuerzas políticas para lograr una mayor descentralización política, así como para proteger sus competencias, se realizaron las reformas constitucionales al Poder Judicial de la Federación y al artículo 105 de la CPEUM que reforma y adiciona las tres fracciones en diciembre de 1994.

Estas reformas resultan especialmente fundamentales, porque a partir de ellas la Constitución otorga expresamente legitimación al municipio para poder acudir ante la SCJN en defensa de sus competencias, así como a los estados. De acuerdo con el actual



artículo 105, fracción I de la CPEUM la SCJN tiene facultades para resolver las controversias que se suscitan entre:

- Un estado o el Distrito Federal y la Federación.
- La Federación y un municipio.
- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.
  
- Dos o más estados o el Distrito Federal.
- Un municipio y el Distrito Federal.
- Municipios de diferente estado.
  
- Dos órganos de gobierno de un mismo estado o el Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- Un municipio de diferente estado y un estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Otra consecuencia directa de la reforma de 1994 fue la creación de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1995.

No se puede negar que estas reformas, realizadas hace más de 15 años, fueron muy positivas para el fortalecimiento del federalismo, ya que por primera vez un órgano imparcial y con criterios técnicos pudo resolver los conflictos entre entes y órganos de poder. Sin embargo, éstas no fueron suficientes para un fortalecimiento homogéneo de las competencias municipales y estatales. Ya que el poder revisor de la Constitución no dotó de efectos generales a la declaración general de inconstitucionalidad por medio de las controversias constitucionales.

Lo anterior fue producto de la concepción de que la declaración de inconstitucionalidad de una ley con efectos generales podría traducirse en el llamado gobierno de los jueces. Así también influyó la tradición decimonónica de la famosa Fórmula Otero que limita los efectos de las sentencias judiciales sólo entre las partes, Fórmula que va en contra de las actuales tendencias del constitucionalismo occidental, de dotar de efectos generales las declaraciones de inconstitucionalidad. Como se observa, por ejemplo, en los países de Europa Occidental, algunos países latinoamericanos y en el estado de Veracruz, a nivel nacional.

Por lo anterior, cuando la impugnación de una disposición general federal o estatal la realicen los municipios –en el caso de las controversias–, la sentencia no tiene efectos

generales sino sólo entre las partes. Lo mismo sucede cuando un estado impugna disposiciones federales.

En este sentido, las resoluciones de la SCJN sólo tendrán efecto entre las partes, cuando la controversia se fundamente en los siguientes supuestos:

- Por disposiciones generales de la Federación, impugnadas por los estados, el Distrito Federal o los municipios.
- Por disposiciones generales de los estados impugnadas por sus municipios.
- Por controversias que se susciten entre un estado y otro, así como entre un estado y el Distrito Federal.
- Por controversias entre dos municipios de distintos estado.
- Por controversias entre un municipio y el Distrito Federal.

Es en estos supuestos donde surge una serie de cuestiones respecto a las disposiciones sujetas a control y también sobre los efectos de la sentencia, al ser desiguales y no cumplir con la función de lograr un verdadero control constitucional y un armónico estado federal.

En primer lugar, por no incluir dentro de los supuestos de declaración de inconstitucionalidad con efectos generales, la impugnación de las disposiciones generales federales realizada por parte de los estados, el Distrito Federal, los municipios y las delegaciones del Distrito Federal, así como por las disposiciones generales estatales impugnadas por sus municipios.

Esta carencia actual impide lograr, mediante la sentencia, la desaplicación de una norma con efectos generales, ya que el resultado de esta vinculará sólo a las partes de la controversia<sup>2</sup>.

También se rompe con el principio de igualdad jurídica, en razón de que los municipios que tengan recursos financieros, humanos y la infraestructura necesaria para interponer una controversia constitucional en contra la Federación o el estado, serán sólo los municipios grandes y con mayor posibilidad económica. Dejando a los pequeños municipios sin la posibilidad de que la sentencia también les beneficie, ya que el efecto de la misma sólo será entre las partes.

Lo anterior, fomenta un federalismo asimétrico, ya que habrá leyes que no se aplicarán a los estados y municipios que obtuvieron el fallo favorable de una controversia, mientras que al resto se les seguirá aplicando dicha normativa. Con lo cual, algunos estados y municipios tendrán un tratamiento privilegiado. Así también, no se purifica el sistema normativo de las normas inconstitucionales que contaminan la relación federal y la división

de poderes, ya que seguirán aplicando para quienes no interpongan la controversia constitucional.

Por otro lado, si las sentencias de las controversias constitucionales tuvieran efectos generales se ayudaría para que el máximo tribunal no se colapse con la gran carga laboral que actualmente tiene. Ya que al día de hoy la SCJN resuelve un gran número de conflictos constitucionales debido a que desde la reforma de 1994 su protagonismo ha ido en aumento.

Por esta situación las resoluciones de la Corte son cada vez más tardadas, lo que afecta a la impartición de justicia para todos los integrantes del pacto federal ya que muchos estados y municipios, principalmente, no quieren acudir por lo dilatado que resulta la resolución de su controversia planteada, desalentando y desincentivando el reclamo de las competencias que la Constitución le asigna a cada una de las partes del estado federal mexicano.

Por todo lo anterior se pone a consideración de esta soberanía el siguiente:

**Proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción I 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 la Federación, del Distrito Federal y sus delegaciones, de los estados o de los municipios 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. y III. ...

**Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión contará con tres meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para reformar las leyes que se requieran para la aplicación del presente decreto.

**Notas**

1. Tesis 389, Semanario Judicial de la Federación 1917-1985 Apéndice 1995, t. I, p. 362.  
2. Tesis P./J. 72/96, Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, t. IV, noviembre de 1996, p. 249: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Cuando es promovida por un municipio, la sentencia que declara la invalidez de una norma general estatal, sólo tendrá efectos para las partes". En este mismo sentido es importante ver la Tesis P./J. 9/99, Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, t. IX, abril de 1999, establecido lo siguiente: CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el Artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variará según la relación de categoría que hay entre el actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un municipio. De no darse alguno de los de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con la obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtiene la invalidez de una norma federal.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 16 de febrero de 2010.

Diputado César Octavio Pedroza Gaitán (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74, 76 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CARMEN IZAGUIRRE FRANCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La que suscribe, con fundamento en lo dispuesto en la fracción XXIV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 71, fracción II, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción III del artículo 74, la fracción II del artículo 76, y se adiciona una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Para iniciar este tema, es oportuno referirnos a los servidores públicos, los cuales tienen encomendado un mandato constitucional que les fue concedido por medio de la elección este mandato es otorgado por los ciudadanos a través del voto, o a través de designación presidencial, para que funjan como representantes del pueblo en la toma de decisiones. Estos funcionarios no son simples empleados o trabajadores del Estado, en razón de que sus funciones esenciales atañen al estado.

Es común observar como la administración pública es lesionada por la conducta delictuosa de sus encargados, o es perjudicada desde fuera respecto a su relación con tercero. Los conflictos éticos con los que se enfrentan los servidores públicos generan aprietos entre los principios de acción y responsabilidad, dado que los funcionarios actúan para otros, asumen derechos y obligaciones que los ciudadanos ordinarios no tienen o al menos no en el mismo grado. Por ello, en el momento en que un servidor público toma una decisión no observando el cambio impuesto por la democracia nos enfrentamos a un problema no sólo ético, sino de legalidad y de cultura política.

En el caso de nuestro país, en algunos casos hemos observado que el ejercicio de los cargos públicos representa un problema no sólo operativo sino de mística institucional en el cual, las relaciones clientelares, corrupción y el tráfico de influencias se vuelven sinónimos del ejercicio de la función pública. En este orden de ideas, la desaparición de un horizonte político, ha arrojado desde hace tiempo el descrédito sobre la propia palabra política, cuyo significado, los ciudadanos lo han convertido en demagogia del poder.

El ejercicio de los cargos públicos ésta desgastado es ineficaz e insuficiente, ha sido rebasado por la realidad mexicana al no tomar en cuenta los cambios impuestos por la democracia. Por tanto, el actual reto es contar con un nuevo marco que oriente, facilite y permita a la administración pública ser más eficiente, promoviendo la implementación de políticas públicas que impulsen el crecimiento y la competitividad y, a la vez, que

constituyan el eje para superar los rezagos sociales de un importante segmento de la población.

Además, es necesario establecer mecanismos que equilibren y controlen el ejercicio del poder político a través de instrumentos como ratificación por parte del Congreso de los importantes cargos del gabinete como Gobernación, Hacienda, Desarrollo Social, Educación, Trabajo, Seguridad Pública, Agricultura, Economía, Salud y Relaciones Exteriores; asimismo, implantar al sistema político la figura de revocación de mandato. Es por todos conocido que la responsabilidad de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: responsabilidad política para los servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; responsabilidad penal para aquellos servidores públicos que incurran en delito; responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; y responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

En tanto, la rendición de cuentas y la transparencia son instrumentos que contribuyen, sin duda, en la construcción de nuevas formas de entender y ejercer los cargos públicos. En este sentido, la ética política, debe comprender los principios o normas de acción que deben regir el comportamiento del político, en su calidad de servidor público, y como responsables en última instancia del bienestar y seguridad de toda la población.

Sin embargo, en la realidad que actualmente estamos viviendo, los actos gubernamentales secretos, la mentira, el ocultamiento de información o la difusión a cuentagotas, las llamadas filtraciones, el espionaje, las simulaciones, son imágenes novelescas pero muy reales en nuestros tiempos, por tal motivo, la transparencia ahora es una exigencia democrática y republicana, es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sea una realidad. De ahí que se sostenga que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de la transparencia. No olvidar que tanto los secretos como la opacidad son elementos antidemocráticos del poder, elementos injustos, ilícitos, e inmorales que desvirtúan a las instituciones.

Con la finalidad de no continuar con el sosteniendo de aquellos servidores públicos deshonestos, es imperativo que en México se implante la figura de revocación de mandato, mecanismo que sirve para destituir de su cargo al servidor público cuando lo solicite un número de electores que determine la ley, debido a que perdieron la confianza en él. Esta figura abre la posibilidad a la ciudadanía para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, se someta a consulta la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado.

Los argumentos que se han expresado a favor de este mecanismo reconocen que la soberanía radica en el pueblo, que son los ciudadanos quienes revocan el mandato, a diferencia del juicio político en donde los encargados de desahogarlo son autoridades;

mediante este mecanismo se hace posible que la sociedad sirva de influencia para la toma de decisiones políticas; permite que la ciudadanía permanezca atenta a la acción política; es un incentivo muy importante de responsabilidad ya que, ante la posibilidad de revocación, los representantes tienen que cumplir con lo prometido y desempeñar su encargo conforme a la ley. A diferencia de los procedimientos para la destitución de servidores públicos, como el juicio político en donde hay que comprobar la falta en la que incurrió el servidor público, en la revocación del mandato la ciudadanía lo puede solicitar cuando perciba la falta de representatividad del servidor público, fortaleciendo el sistema representativo.

En Latinoamérica, este mecanismo está regulado a nivel nacional en Ecuador, Panamá y Venezuela. En Ecuador, la revocación de mandato opera para los diputados por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo; en Panamá es ejercida por los partidos políticos para revocar el mandato de los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato corregimiento, la cual puede ser iniciada por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando han sido postulados por éstos; y en Venezuela, la revocatoria de mandato procede contra todos los cargos de elección popular, incluida para el presidente de la república. Fue utilizado a nivel nacional en agosto de 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez, pero los resultados arrojaron su ratificación.

Regresando a la situación que prevalece en nuestro país, la Carta Magna y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establecen mecanismos para sancionar a aquellos servidores públicos que han infringido la ley. En ellas se establece que los tipos de responsabilidad de los servidores públicos son la política, la penal, la civil y la administrativa; el artículo 109 constitucional establece los procedimientos para la aplicación de las sanciones, en donde un mismo acto u omisión puede generar dos o más de esas responsabilidades. Sin embargo, la Constitución prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta. Los servidores públicos corruptos son sujetos de procedimientos para fincarles responsabilidades, tal es el caso de juicio político y declaración de procedencia.

En este sentido, es oportuno señalar que la figura de revocación del mandato en México se encuentra regulada en 27 estados de la República Mexicana a nivel municipal, es decir, sólo se puede revocar de su mandato a los presidentes municipales o a funcionarios que trabajan dentro del ayuntamiento. En San Luis Potosí y Yucatán se prevé a nivel ejecutivo, legislativo, judicial y municipal, aunque la legislación local no es muy clara en cuanto al procedimiento, por lo que se dificulta su aplicabilidad. En Chihuahua se cuenta con la mejor regulación: procede en contra del gobernador, diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos, así como en contra de aquellos que fueron elegidos por medio del voto.

Pasando al tema de la ratificación de algunos miembros del gabinete por el Congreso, es preciso resaltar que el control político de los servidores públicos a través de la legislación, en México, no comprende la implementación de medidas de control, por ello, es



fundamental y trascendental que se inmiscuya al Congreso de la Unión en la designación de los miembros del gabinete, en razón de que el Poder Legislativo tenga medios para ejercer con mayor claridad su facultad de exigir a los secretarios de estado en el momento en que comparezcan ante las cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso en la constitución de comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública federal.

La ratificación de algunos miembros de gabinete impulsará la modernización del régimen presidencial de nuestro país, vinculando dicho acto a facilitar los acuerdos, y fortalecerá la capacidad de gestión del Ejecutivo. Esta acción no impide que el Ejecutivo haga uso de sus facultades constitucionales. Con nuestra propuesta no hacemos una disputa a la facultad del Ejecutivo federal de nombrar a sus principales colaboradores, la presente propuesta de ratificación de algunos funcionarios de alto nivel va encaminada a facilitar los acuerdos que el país requiere, además de verificar la capacidad profesional de los titulares.

La realidad jurídica-política ha demostrado que la ratificación de funcionarios públicos de alto nivel propicia el diálogo y la colaboración institucional entre los poderes públicos, garantizando en todo momento el cumplimiento de los requisitos jurídicos de elegibilidad. Durante el desarrollo de su encargo se facilitara la interacción entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, permitiendo corregir con oportunidad algunos nombramientos.

Nuestro sistema requiere de instrumentos para avanzar hacia la consolidación de una cultura más democrática, plural, abierta, que permita involucrar no sólo a las instituciones sino también a los individuos que las conforman y a la sociedad en general a partir de normas jurídicas y convicciones democráticas.

La razón del Estado está por encima de cualquier otra ley, personal o divina, en tanto, la fuerza de la democracia como régimen del poder público radica, entre otras cosas, en la transparencia de sus normas y acciones, y, por tanto, no admite espacios de opacidad permanentes. Ante esto, la revocación de mandato podrá ser una herramienta muy útil para la destitución de aquellos funcionarios que no lleven a cabo un buen desempeño, y la ratificación de algunos miembros del gabinete para fortalecer la representación política.

No olvidemos que el Estado constitucional se contrapone a cualquier tipo de Estado totalitario, a cualquier ambición de verdad absoluta y a cualquier monopolio de la información e ideología totalitaria. El proceso de transición democrática de México implica el paso aún inacabado de una determinada forma de entender y ejercer la política, es imprescindible que el proceso democrático cumpla con ciertas restricciones éticas, poniendo límites al ejercicio de los cargos públicos. Democratizar las instituciones y construir un nuevo paradigma de ejercicio de los cargos públicos basado en valores democráticos, porque las instituciones públicas están obligadas a generar acciones que privilegien el uso de mecanismos democráticos, reconociendo al ciudadano como actor fundamental de la vida democrática, del espacio público y del ejercicio del poder.



Por ello, el reto del futuro de México, es abrir la administración pública a la coadyuvancia ciudadana, fomentando una participación activa en la toma de decisiones en los asuntos públicos. Crear espacios de participación apegados a la legalidad, respetando el disenso, el dialogo, la tolerancia, la equidad, la construcción de ámbitos de inclusión de la ciudadanía, contando con mecanismos de control, de rendición de cuentas y transparencia, como elementos que orienten de manera ética el ejercicio de los cargos públicos, poniendo límites al problema de las manos sucias democráticas.

Por todo lo expresado, presento ante el pleno de esta honorable Cámara de Diputados el presente proyecto de

**Decreto por el cual se reforman la fracción III del artículo 74 y la fracción II del artículo 76, y se adiciona una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman la fracción III del artículo 74 y la fracción II del artículo 76, y se adiciona una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

**I a la II. ...**

**III. Ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de los secretarios de Despacho de Desarrollo Social, de Salud, de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca, y Alimentación, y de Seguridad Pública;**

**IV. a la VIII. ...**

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

**I. ...**

**II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la República, de los secretarios de Despacho de Gobernación, de Economía, de Hacienda y Crédito Público, y de Relaciones Exteriores, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;**

**III. a la XII. ...**

**Artículo 109....**

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

**IV. Los servidores públicos sujetos a revocación de mandato son el presidente de la República, los secretarios de Despacho, los diputados, los senadores, los gobernadores, los diputados locales, los asambleístas del Distrito Federal, los presidentes municipales, los regidores, los síndicos y los jefes delegacionales del Distrito Federal. Para que proceda se requiere de la solicitud suscrita por al menos 15 por ciento de los ciudadanos que conforman el padrón electoral nacional del estado, del municipio, del distrito o de la delegación del Distrito Federal, según sea el caso. La solicitud sólo se podrá solicitar una vez que haya transcurrido la mitad del periodo para el cual fue electo. El Instituto Federal o los estatales o del Distrito Federal, según sea el caso, serán los encargados de emitir las bases del procedimiento a seguir para proceder a la revocación de mandato, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o estatales o del Distrito Federal, según sea el caso, serán los encargados de resolver en forma definitiva las impugnaciones que se presenten en materia de revocación de mandato. Las resoluciones que se dicten serán definitivas e inatacables. Se faculta a los Congresos de los estados para que suspendan el mandato de los municipios por las causas graves que marque el código municipal, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, siempre y cuando los municipios hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas.**

...

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entra en vigor nueve meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión contará con un plazo de nueve meses para aprobar la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

**Tercero.** Las legislaturas de los estados contarán con un plazo de un año para adecuar sus ordenamientos constitucionales y emitir sus legislaciones reglamentarias.

México, DF, a 16 de febrero de 2010.

Diputada María del Carmen Izaguirre Francos (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO SALVADOR CARO CABRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, Salvador Caro Cabrera, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presenta a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 40 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; pero unidos en una federación, establecida según los principios de esta ley fundamental". La democracia es ingrediente definitorio en la formación de la nación mexicana.

2. La democracia es esencialmente el gobierno de la gente. En este sentido y en nuestro contexto histórico, sería la forma de elegir a representantes políticos sobre una misma base de posibilidades de ejercer libertades y derechos de igualdad para cada ciudadano. Para atender estos supuestos en su contenido institucional, el régimen debe estar sopesado en tal conjunto de libertades y derechos de igualdad, como garantías de participación e influencia de los individuos en la formación del poder público. En dicho ejercicio, los representantes, a su vez, darán sentido a la vida democrática persiguiendo que su ejercicio público atienda las preferencias de la totalidad de los ciudadanos, y no sólo de la mayoría, como era la concepción tradicional.

3. La democracia es un fin y un medio. Fin, porque persigue el ideal del gobierno de todos, en beneficio de todos y formado por todos; es instrumento porque está compuesto por una serie de reglas y procedimientos que obedecen sustancialmente a la libertad de asociación y de expresión, así como a los derechos a votar y a competir por un cargo público, a tener acceso a la información pública, a celebrar elecciones limpias y de ser considerado en las políticas de gobierno que se correspondan con las demandas de todos los gobernados.

4. El máximo ordenamiento abarca las consideraciones de la democracia señaladas; por un lado, al indicar en el numeral 39 que "la soberanía nacional reside esencial y

originariamente en el pueblo" y que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste", define la democracia como un valor fundacional y, a su vez, objeto del Estado mexicano, en consonancia con la definición clásica de *democracia*. Por otra parte, al definir, en el artículo 40, el Estado como una república democrática, se hace énfasis en la democracia como una característica o cualidad que define al régimen; y va más allá, al señalarla como ruta procedimental ineludible para la realización de sus tareas inherentes, como es la educación pública y la planeación del desarrollo nacional. Por último, se señala la misma democracia como un objetivo por lograr en todos los ámbitos de vida de la nación, mediante la acción continua y perenne de sus ciudadanos, al procurarse, según dispone el artículo 26, Apartado A, la democratización política, social y cultural de la nación. La Constitución vislumbra la democracia como valor intrínseco e inherente del Estado mexicano, como ruta procedimental y como objeto final del quehacer nacional, de duración indefinida.

5. A los partidos políticos, la legislación ha reservado un papel de primer orden en la consolidación de la democracia en sus tres dimensiones, ya que, según dispone el máximo ordenamiento, en el mismo artículo 41, fracción I, segundo párrafo, "tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

6. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone en el numeral 25 los requisitos necesarios para la formación de un partido político, entre los que se señalan: "formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; y la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática". Así pues, en armonía con la tríada conceptual de la democracia reflejada en el texto constitucional, se dispone que los partidos políticos deben observar la democracia como ideal en su declaración de principios, como fin en su acción dentro de la vida nacional y como método al seleccionar a sus candidatos a puestos de elección popular.

7. La elección constitucional de los ciudadanos que ocuparán los cargos de elección popular se vislumbra, en el contexto de la democracia, en el ámbito procedimental o metódico. La Constitución Política señala en el artículo 41, segundo párrafo, que "la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo [de la Unión] se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas".

8. En el caso de la integración de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo de la Unión, el artículo 52 de la Constitución señala que "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 electos según el principio de

representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

9. El artículo 54, fracciones I a III, del máximo ordenamiento señala que "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"; asimismo, "todo partido político que alcance por lo menos 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; al partido político que cumpla 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 regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial". Por último, "en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes".

10. La representación proporcional en el país tiene su primer antecedente en la reforma constitucional publicada el 22 de junio de 1963 en el Diario Oficial de la Federación. En dicha reforma se creó la figura de "diputados de partido", como complemento de la elección directa. En la exposición de motivos de la iniciativa remitida al Poder Legislativo por el entonces presidente de la República, Adolfo López Mateos, se señalaba lo siguiente: "Tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, discutir y votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir... Este sistema, que pudiera llamarse 'mixto', consiste en mantener el derecho de las mayorías. Complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de los diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los partidos, si no obtuvo un mínimo de votos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos 'diputados de partido'".<sup>1</sup> Esta reforma tuvo como objetivo, fiel al principio democrático constitucional, contrarrestar los efectos de un sistema de partido hegemónico, garantizando con ciertos límites, la representatividad en el Poder Legislativo de las corrientes políticas con registro en el país.

11. Posteriormente, mediante reforma constitucional publicada el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, se reforzó el sistema mixto de representación, al crearse adicionalmente a los distritos de mayoría relativa hasta cinco **distritos plurinominales**,<sup>2</sup> delimitados en todo el territorio nacional, denominados "circunscripciones". El propósito de esta relevante reforma quedó fijado en el discurso pronunciado por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, el 1 de abril de 1977, ante los poderes de Guerrero: "Que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se puedan captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria y de pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación".<sup>3</sup>

12. La representación proporcional tuvo en su origen el propósito de garantizar la representación de todas las corrientes ideológicas y expresiones políticas encarnadas en los partidos políticos ante el Poder Legislativo.

13. Sin embargo, las reformas que hicieron posible la representación proporcional tuvieron a su vez, con el transcurso de los años, una consecuencia quizá no prevista por la importancia que en principio tuvo dicho avance en la vida política nacional. Con la consolidación de la pluralidad en el país y el robustecimiento de la competencia política real entre partidos, la representación proporcional mediante listas de partido dejó de cumplir a cabalidad su cometido principal, presentando una transmutación que la ha llevado de ser un espacio de representación ideológica partidista a un coto de las altas burocracias partidistas.

14. Un factor incidental que ha influido en esta situación lo constituyen las características y las dimensiones geográficas de las circunscripciones plurinominales en el país, ya que los candidatos elegidos mediante las listas regionales elaboradas por los partidos son en general desconocidos por los ciudadanos. El desconocimiento de los ciudadanos respecto a los diputados electos por el principio de representación proporcional en su circunscripción hace que el contacto entre unos y otros sea prácticamente nulo.

15. Otro factor determinante lo constituye el carácter totalmente "cerrado" de las listas regionales. El carácter exclusivamente cerrado de las listas regionales otorga un amplio poder discrecional de los dirigentes en turno de los partidos, quienes deciden su integración y orden, sin la obligación de transparentar sus decisiones a los integrantes de los partidos, respecto a las razones para elegir a los ciudadanos o miembros del partido que formarán parte de las listas y el porqué de su orden de prelación. El carácter cerrado de las listas propicia la inhibición de incentivos políticos por el electorado que permita a éstos incidir en su integración y su orden, por lo que los candidatos que desean formar parte de las listas en comento no sienten la obligación de comprometerse ante los electores ni, mucho menos, de rendir cuentas ante éstos, sino sólo ante sus dirigentes de partido, cuentas que la mayoría de las veces son de índole ajena a las de carácter ideológico-partidista.

16. La desviación del propósito original de la representación proporcional ha incidido de igual manera en la creación de rígidas castas burocráticas en los partidos, a manera de grupos de elite, con grados considerables de control. El politólogo Robert Michels acuñó el concepto sociológico de *ley del hierro de la oligarquía* para definir el proceso, casi inevitable, de formación de elites en cualquier estructura organizacional, incluida la de los partidos políticos. Michels, sin embargo, señala en descargo que "la vida de los partidos políticos, ya sea que se interesen principalmente en la nación o en la política local, en teoría debe demostrar necesariamente una tendencia aún más fuerte hacia la democracia que la manifestada por el Estado. El partido político se funda, en la mayor parte de los casos, sobre el principio de mayoría y siempre sobre el principio de la masa".<sup>4</sup>

17. En conclusión, las listas regionales de carácter exclusivamente cerrado, la consiguiente generación de castas burocráticas partidistas y la desconexión de los candidatos electos por la vía de representación proporcional con los ciudadanos han generado una situación de facto que vulnera las tres dimensiones de la democracia que, por mandato constitucional, deben observar los partidos políticos, y en particular la que concierne a la vía procedimental. Tal situación ha generado una desnaturalización de los partidos políticos respecto a su origen y, a su vez, un desencuentro entre los partidos políticos y los ciudadanos, pues éstos no se sienten representados por aquéllos. Por otra parte, no hay forma de castigar o premiar el desempeño de los que ocupan los cargos plurinominales, dada la ausencia de un mecanismo institucional que lo posibilite.

18. Es necesario por tanto reencauzar el principio democrático implícito en las reformas constitucionales que dieron origen a la representación proporcional y adecuarlo a las circunstancias actuales, introduciendo un procedimiento de incentivo electoral en la integración de las listas regionales, sin que la representación proporcional pierda su carácter primigenio de representación y expresión ideológica de los partidos ante el Poder Legislativo de la Unión.

19. La presente iniciativa propone que 50 por ciento de las listas de partido sean de carácter abierto para que éstas sean integradas por los candidatos de los partidos políticos contendientes por el principio de mayoría relativa en una circunscripción plurinominal que no hayan sido elegidos por ese principio, pero que hayan tenido los mayores porcentajes de votación válida en su partido, para que sean integrados a una lista que se intercalará, de manera alternada, con la modalidad vigente de lista regional de partido, la cual constituirá el otro 50 por ciento del total de la integración de la representación proporcional de un partido en cada circunscripción plurinominal.

20. Los diputados son representantes de los ciudadanos. El proceso democrático de elección de entre los candidatos postulados por las entidades de interés público, denominados "partidos", mediante listas regionales, en la modalidad de porcentajes mayores, viene no sólo a fortalecer el vínculo con los elegidos por el sistema de representación proporcional y los electores. En una etapa ulterior, pero en principio y por consecuencia, el sistema electoral se hace más competitivo, obligando a los partidos a postular ciudadanos con mayor capacidad de respuesta y compromiso hacia los electores, dado que todo candidato de mayoría relativa lo es también de representación proporcional.

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes se somete a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

**Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**



**Primero.** Se reforman los artículos 52, 53, párrafo segundo, y 54, fracción III, 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 electos según el principio de representación proporcional, **con base en el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales y por la modalidad de porcentajes mayores.**

**Artículo 53. ...**

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional **con base en el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales y por la modalidad de porcentajes mayores**, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional se verificará **con base en las listas regionales que para el efecto presenten los partidos políticos para las circunscripciones plurinominales y a la modalidad de porcentajes mayores** y se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. y II. ...

III. Al partido político que cumpla las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados que le corresponda en cada circunscripción plurinomial, **de manera alternada entre los candidatos registrados en la lista regional y los que procedan de acuerdo con la modalidad de porcentajes mayores, iniciando por la primera.**

IV. a VI. ...

**Segundo.** Se reforman los artículos 11, 17 y 20, párrafo tercero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 11**

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, **con base en el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales y por la modalidad de porcentajes mayores.**



**La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.**

#### **Artículo 17**

**1. En todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional se verificará con base tanto en la lista que para el efecto presenten los partidos políticos para la circunscripción plurinominal como en la correspondiente resultante por la modalidad de porcentajes mayores.**

**2. Los diputados que correspondan a cada partido conforme al principio de representación proporcional le serán asignados entre los candidatos de representación proporcional y los que procedan según la modalidad de porcentajes mayores, de manera alternada, iniciando por la primera.**

**3. La asignación de diputados por la modalidad de lista de representación proporcional seguirá el orden de prelación establecido por los partidos. La asignación mediante la modalidad de porcentajes mayores se realizará entre los candidatos contendientes en la elección de mayoría relativa que no hayan ganado la elección por dicho principio; en este caso, la asignación procederá de acuerdo con la lista que se elabore en forma descendente a favor de quienes hubieren obtenido el mayor porcentaje de votación válida, con relación a los demás candidatos del propio partido en la circunscripción plurinominal.**

#### **Artículo 20**

**1. y 2. ...**

**3. Las vacantes de miembros propietarios de la Cámara de Diputados electos por la modalidad de listas de representación proporcional y de porcentajes mayores serán cubiertas, en el primer caso, por los suplentes de la fórmula electa respectiva; y en la segunda modalidad, por el candidato que le siga en orden descendente en la lista respectiva. En el caso de la primera modalidad, si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1. UNAM (2007), *Diccionario jurídico mexicano*, op. cit., página 3232.
2. *Ibídem*, página 3234.

3. Ídem.

4. Michels, Robert (1962). *Los partidos políticos 1*, quinta reimpresión en español, 1996, Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, página 48.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de febrero de 2010.

Diputado Salvador Caro Cabrera (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Omar Fayad Meneses, diputado por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración de esta asamblea iniciativa que adiciona la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como un organismo público autónomo, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El asunto fiscal en México constituye un tema intrincado y complejo, en mucho debido a la casi generalizada carencia de cultura fiscal en todos los ámbitos de la sociedad.

En el México de ahora no hay, y eso es lo preocupante, una cultura fiscal arraigada en la sociedad. Y mientras esta carencia cultural no sea subsanada, jamás se resolverá este asunto.

El sistema tributario del país es mucho más que un conjunto de disposiciones fiscales; es parte de la historia, de las costumbres, de la idiosincrasia de los mexicanos.

Debemos entender que lo que durante un buen tiempo se llamó "carga fiscal" es en la actualidad una contribución, una colaboración humana para que México cuente con escuelas, hospitales, caminos y servicios públicos.

Tuvieron que transcurrir muchas décadas para que se estabilizara la situación en el país y para que los gobiernos pudieran disponer de recursos a fin de construir obras y prestar servicios a la colectividad a través de la recaudación.

Sin embargo, a lo largo de la consolidación de la democracia, el problema es que no hemos podido llegar a acuerdos sobre las grandes reformas que el país necesita para volverse una economía de mercado próspera y una democracia eficaz.

Año con año, la reforma fiscal mexicana tanto en estructura como en su esencia misma es la derrota la apreciada democracia.

Es preocupante la cantidad de fallos, tachones, errores, borrones, parchazos y grietas que la constituyen, y cómo se disfrazan esos tropiezos con las llamadas "misceláneas fiscales", que no han llevado al país a ningún lado.

Cada vez tenemos un régimen recaudatorio más complejo de lo que ya era, que sigue descansando fundamentalmente en los contribuyentes cautivos y que, además, implica mayor esfuerzo en el proceso de la declaración.

Ante un aparato tributario y fiscal insuficiente para las necesidades de un país, la renovación del sistema se convierte en necesidad imperante.

El país siempre ha mantenido gran dependencia de los ingresos petroleros: desde hace 70 años hemos tenido el lujo de escoger entre exprimir más a Petróleos Mexicanos o adoptar un esquema fiscal moderno, competitivo, incluyente y más justo; pero desgraciadamente siempre hemos seguido escogiendo la vía más fácil, la de seguir exprimiendo a Pemex.

Hoy, esa alternativa no existe más: ya se nos acabó el tiempo. Es hora de iniciar las reformas fiscales de fondo que nos permitan progresar como nación.

Se requiere una reforma que aumente los ingresos fiscales del gobierno y reduzca la dependencia presupuestaria del petróleo, tendencia insostenible que genera un gran nivel de vulnerabilidad, pues resulta negativo no sólo para el sistema fiscal sino también para la viabilidad de largo plazo de Pemex, que no cuenta con recursos suficientes de inversión para su mejor funcionamiento y modernización.

Es la hora de poner los elementos sobre la mesa, la hora de dialogar sobre las metas, las proyecciones y los objetivos para aplicarlos, dar espacio al consenso.

La complejidad del sistema tributario mexicano no es exclusiva. Muchos países cuentan con procedimientos recaudatorios similares; sin embargo, éstos obtienen mayor recaudación.

El éxito recaudatorio radica no en la cantidad de impuestos o de políticas impositivas sino en la calidad administrativa del sistema tributario.

A pesar de que en 1997 se otorgó autonomía al SAT para garantizar profesionalización, modernización y transparencia, la baja calidad administrativa del sistema tributario puede significar la primera pauta para los cuestionamientos alrededor de una reforma estructural.

Las estimaciones del SAT sobre el incumplimiento del pago de impuestos sugieren una pérdida de recaudación equivalente a casi la mitad de la base oficial.

Atendiendo a la idea de que las políticas tributarias funcionan o fracasan dependiendo de la eficacia de su administración, se propone establecer el SAT como un órgano público

autónomo, dejando de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en un marco de corresponsabilidad, su titular será designado por el Congreso de la Unión.

Los sistemas fiscales del mundo contemporáneo tienden a uniformarse. La mayoría se está convirtiendo en organismos autónomos del Estado, con un solo objetivo estratégico: lograr el máximo de recaudación por declaraciones voluntarias.

Estos organismos autónomos han surgido por la necesidad de contar con órganos apolíticos, evitar la injerencia de otros poderes en sus funciones técnicas esenciales para la nación, equilibrar el ejercicio del poder y procurar la permanencia de instituciones y objetivos estatales de largo plazo.

La propuesta pretende avanzar en lo primero que debe atenderse en la reforma fiscal integral: fomentar la eficiencia administrativa, propiciando que la estructura impositiva se transforme en una administración notablemente eficaz, con un mínimo uso de recursos en su cumplimiento y recaudación.

Elevar el SAT a organismo autónomo del Estado pretende coadyuvar a impedir la politización de la recaudación y su manejo discrecional por las autoridades, dar continuidad a las políticas recaudatorias sin estar al vaivén del cambio de administraciones. Se tendrá un titular autónomo de la administración centralizada, responsable directo de las posibles fallas o ineficiencia del sistema recaudatorio.

Creo que todos coincidimos en que debemos dar al Estado las mejores herramientas que le faciliten el manejo de las políticas modernas que ha ido adoptando, particularmente en el ámbito económico, donde el dinamismo de su evolución cobra cada vez más fuerza.

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

**Decreto que adiciona la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **adiciona** la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 31. ...**

I. a III. ...

IV. ...

El Estado contará con el Servicio de Administración Tributaria, como un organismo público autónomo, con el carácter de autoridad administrativa fiscal. Su objetivo

será aplicar la legislación fiscal y aduanera a fin de que las personas físicas y las morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de llevar a cabo las acciones necesarias para fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Tendrá además las atribuciones y facultades ejecutivas que la ley orgánica respectiva le señale.

El presidente del Servicio de Administración Tributaria durará en el encargo seis años y será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.

La conducción del Servicio de Administración Tributaria estará a cargo del presidente y de una junta de gobierno, que él preside, y que estará integrada por seis miembros más, que durarán en el encargo seis años. Cuatro de éstos serán elegidos de la misma forma que el presidente, y dos serán representantes de la secretaría del despacho encargada de la hacienda pública federal.

El presidente y los miembros de la junta de gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave, estando sujetos a lo dispuesto en el Título Cuarto de esta Constitución.

## **Transitorios**

**Primero.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Quedan sin efecto todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

**Tercero.** Con antelación al inicio de la vigencia, el Congreso de la Unión deberá expedir la nueva Ley Orgánica del Servicio de Administración Tributaria.

**Cuarto.** El presente decreto entrará en vigor el 30 de enero de 2011, con el propósito de implantar y adecuar operativa y administrativamente el Servicio de Administración Tributaria.

**Quinto.** A la entrada en vigor del presente decreto, los trabajadores que pasen a formar parte del nuevo organismo se seguirán rigiendo por el Apartado B del artículo 123 constitucional y de ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social.

**Sexto.** Conforme a las disposiciones aplicables, el régimen presupuestario del organismo creado en los términos del presente decreto deberá garantizar la libre administración y la suficiencia de recursos públicos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2010.

Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEROGA EL 3o. DE LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, A CARGO DE LA DIPUTADA CORA PINEDO ALONSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Cora Cecilia Pinedo Alonso, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones jurídicas aplicables, presenta ante esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se deroga el artículo 3o. de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Se entiende como trata de personas a toda forma de explotación en contra de cualquier persona independientemente de su sexo, edad, nacionalidad o condición.

Con la presente iniciativa se reconoce la necesidad de adecuar la legislación penal vigente, acorde a la realidad y necesidades de la sociedad, para estar en congruencia con los tratados internacionales que en la materia se han firmado.

Recordemos que los tratados internacionales dentro de los que contemplan los concernientes a los derechos humanos, son normas jurídicas de naturaleza internacional adoptadas por nuestro derecho interno por lo tanto encuentran su ámbito de validez en todo el territorio nacional. México ratificó en 2003 el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, en ese contexto el Congreso mexicano tiene la obligación de generar las acciones legislativas que sean necesarias dentro de las que se incluyen las modificaciones a nuestra Carta Magna, concretamente la reforma a la fracción XXI del artículo 73, para que se establezca como facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de trata de personas, esto implica la obligación de que las entidades federativas tengan que derogar de su legislación penal, los tipos penales particularmente los que establecen la trata de personas en todas sus modalidades.

Lo anterior encuentra su justificación por las siguientes razones:

- a) De conformidad con el artículo 124 de nuestra Constitución, las facultades que no están expresamente concedidas por ella, a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados; es decir, el ámbito federal tiene potestad de preferencia, para legislar en determina materia por encima de las entidades federativas, pero para que esa prerrogativa adquiera validez jurídica debe estar incluida en el artículo 73



de nuestra carta política, en ejercicio de las facultades expresas. El primero de los preceptos antes invocado contiene el principio que cuando la federación hace uso de las facultades expresas, las entidades federativas no pueden por gracia de la norma fundamental legislar en esa materia. Para ilustrar lo antes dicho cito el ejemplo cuando en el siglo XIX algunos estados de la república sobre todo San Luis Potosí, Hidalgo y Zacatecas poseían la potestad de legislar en materia de minería; sin embargo, atendiendo a la facultad contenida en el precitado artículo 124, la federación a través del Congreso de la Unión se reserva para ella legislar en esa materia tal y como se puede advertir de la lectura de la fracción X del multicitado artículo 73.

b) A partir del 27 de noviembre de 2007, México cuenta con una ley específica contra el delito de trata de personas, lo que representa un notable avance para combatirlo. Sin embargo, consideramos que se requieren mayores esfuerzos y sensibilidad política, porque son necesarias las reformas constitucionales procedentes para que se dé cumplimiento pleno a los derechos que establece la ley en beneficio de las víctimas del delito. Lo anterior es así porque por un lado es imprescindible consolidar su derecho a la confidencialidad de sus datos, para que no sean disposiciones nugatorias, y, por el otro, es ineludible homologar los tipos penales de las entidades federativas en una sola disposición jurídica, porque al realizar un análisis comparativo del tipo penal de la Ley para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas con el de los códigos penales de las entidades federativas que a la fecha han tipificado este delito, la legislación nacional no es homogénea, existen diferencias sustantivas en las conductas, en los medios comisivos, en los fines, pero sobre todo en la sanción o pena<sup>1</sup>. En tal virtud consideramos necesario establecer una ley federal en la materia para mantener normatividad jurídica y una penalización uniforme y evitar la disparidad que se está dando. Lo anterior es así porque en la actualidad sólo 21 entidades federativas han realizado reformas en sus leyes locales para tipificar el delito de trata de personas, en tanto las once restantes aún no la tipifican. Conviene puntualizar que sólo dos de ellas (Chiapas y el Distrito Federal), cuentan con leyes específicas sobre la materia que tutelan acciones de prevención de este delito, así como protección y asistencia a las víctimas<sup>2</sup>.

Por todo lo argumentado se propone la reforma constitucional para que sólo exista una ley que prescriba y sancione este delito en cualquier parte del territorio nacional donde se cometa y, por lo tanto, sea de carácter estrictamente federal, porque la citada Ley para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas sólo lo considera con ese carácter en los siguientes supuestos:

- a) Primer supuesto. Cuando el delito se inicia, prepara o comete en el extranjero, y produce o pretende producir sus efectos en el territorio;
- b) Segundo supuesto. Cuando el delito se prepara o comete en el territorio nacional y produce o pretende producir sus efectos en el extranjero;
- c) Tercer supuesto. Cuando se actualice lo dispuesto por el artículo 50, fracción I, incisos b) a j), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

d) Cuarto Supuesto. Lo establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que tiene por objetivo fijar reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas por algún miembro de la delincuencia organizada.

Fuera de las hipótesis arriba anotadas, serán las autoridades estatales los competentes para conocer los casos de trata de personas en sus respectivos territorios, lo que en la realidad dificulta porque se obstaculiza el combate a este flagelo generándose un cuadro grave de impunidad.

Ahora bien en 11 entidades federativas no han tipificado en sus legislaciones el delito de trata de personas en la forma en que lo estipulan los tratados internacionales y la Ley para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas de tal forma que si no existe el tipo penal, como es en el caso, no hay delito que perseguir, así lo prescribe el artículo 14 constitucional que me permito citar textualmente: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata". De tal forma que, al no encontrarse tipificado, esa conducta queda impune en un área importante del país. Cabe recordar que nuestro país es origen, tránsito y destino de las personas, particularmente mujeres, niñas y niños, sometidas a la explotación comercial sexual y laboral.

La trata de personas es reconocida por la comunidad internacional como una de las formas contemporáneas de esclavitud y, sin lugar a dudas, daña gravemente la dignidad de las personas que son víctimas, pero también afecta su estado físico, psicológico y emocional. Es un problema social que demanda una apremiante necesidad de ser atendido y combatido.

La reforma que se propone es necesaria en virtud de que la Ley para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas sólo puede ser aplicada por las autoridades federales en los cuatro supuestos ya explicados, lo que permite que cada entidad federativa expida sus propias legislaciones en la materia, provocando que las hipótesis legales al respecto sean muy disímiles, lo que impide una verdadera y eficiente investigación y persecución del delito de trata de personas.

En virtud de los argumentos esgrimidos, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto.** Se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se modifica la denominación de la Ley para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas; y se deroga su artículo 3o., para quedar en los términos siguientes:

**Primero.** Se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad

**XXI.** Para establecer los delitos y las faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada y la trata de personas.

...

**Segundo.** Se modifica la denominación de la Ley para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, para quedar como sigue:

Dice: Ley para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas.

Se propone que diga: Ley Federal para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas.

**Tercero.** Se deroga el artículo 3o., de la Ley para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas para quedar en los términos siguientes:

### **Artículo 3. Derogado.**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Los Congresos de los estados y la Asamblea del Distrito Federal adecuarán realizarán las adecuaciones correspondientes en sus legislación en término de 180 días contadas a partir del día siguiente al de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** Quedan derogadas todas las disposiciones jurídicas en lo que se opongan al presente decreto.

#### **Notas**

1. Casillas R. Rodolfo. Coordinador. *La Trata de Personas en México*. Junio 2009. México, Distrito Federal, página 172.

2. Ídem. Página 171.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2010.

Diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RUBÉN IGNACIO MOREIRA VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de permite someter a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa, que contiene proyecto de decreto para modificar el primer párrafo del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece normas relativas a la presentación del informe del estado que guarda la administración pública federal por parte del presidente de la república. La consolidación de la democracia y la rendición de cuentas obligan a replantear la forma en que se presenta el informe de gobierno y la participación del Presidente en tan relevante acto.

La Constitución estableció desde 1824 que el presidente acudiría ante el Congreso al inicio del periodo ordinario a presentar un informe por escrito del estado que guarda la administración. Aunque nunca se estableció en la Constitución, la presentación del informe escrito era acompañada por un discurso que resaltaba los principales logros del ejercicio en cuestión y servía para dirigir un mensaje político a los Poderes y a los mexicanos, representados por los legisladores.

El 15 de agosto de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que reformó el artículo 69, el cual eliminó del texto constitucional la obligación del presidente de la república de acudir personalmente ante el Congreso de la Unión, limitando la obligación de presentar un informe por escrito en el que se manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Consideramos pertinente y además una práctica sana en el ejercicio del poder, volver a la redacción original de la Constitución, para que el presidente acuda personalmente ante el Congreso a presentar el informe. Lo anterior permite un diálogo entre los Poderes de la Unión elegidos por sufragio popular. En México, el informe que rinde el Titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión es la materialización más palpable del control eficaz de las acciones del gobierno. Es ahí donde se reflejan los resultados anuales respecto a la ejecución e implementación de sus políticas, planes y programas.

La presencia del titular del Ejecutivo federal ante el Congreso de la Unión es uno de los pilares fundamentales del sistema de control a cargo del Poder Legislativo. La presentación personal del informe permite establecer un balance entre el ejercicio del poder y la rendición de cuentas ante un órgano soberano que tiene bajo su encomienda la representación del pueblo, así como ante el pueblo mismo. Por lo anterior proponemos recuperar la disposición original de la Constitución del 17 reformado en 2008 para establecer la presencia del presidente de la república en el Congreso al presentar su informe anual escrito.

Asimismo es de gran importancia establecer la figura del discurso presidencial y la respuesta del Congreso. Para ello es necesario elevar a rango constitucional disposiciones ya previstas en la Ley Orgánica del Congreso General y en el Reglamento para el Gobierno Interior del citado órgano, relativas al discurso que pronuncia el Ejecutivo en la presentación del informe, mismo que será contestado en términos generales por quien presida el Congreso.

Esta iniciativa es un medio a través del cual podemos avanzar en la construcción de bases sólidas para un verdadero control sobre el ejercicio del poder y una genuina y respetuosa rendición de cuentas al Congreso y a los mexicanos. Por lo anteriormente señalado, presentamos ante esta legislatura, para su estudio, análisis, discusión y, en su caso, aprobación, la presente iniciativa de

## **Decreto**

**Único.** Se modifica el primer párrafo del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 69.** En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república acudirá personalmente y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En este acto pronunciará un discurso, el cual será contestado por el Presidente del Congreso en términos concisos y generales. La ley establecerá los procedimientos y formalidades correspondientes. 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.

...

## **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 de sesenta días hábiles, contados a partir del día siguiente de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso deberá realizar las modificaciones necesarias para la adecuación de lo previsto en el presente decreto.

**Tercero.** Se derogan las disposiciones que se opongan a este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2010.

Diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA AUGUSTA VALENTINA DÍAZ DE RIVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, constitucional y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la que suscribe, Augusta Valentina Díaz de Rivera, diputada federal a la LXI Legislatura, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a consideración de esta Asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para eliminar de su contenido el lenguaje sexista.

### **Exposición de Motivos**

El derecho a la no discriminación es una condición fundamental para la protección de los derechos humanos, reconocido por la Organización de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Entre todas las formas de discriminación que existen, el sexismo es y ha sido una de las más usuales en todo el mundo. Considerado como "el trato desigual y la segregación de las personas de un sexo por considerarlo inferior al otro".<sup>1</sup>

El lenguaje es un instrumento fundamental de la humanidad porque es el vehículo que nos permite comunicar el sistema de valores, comportamientos y papeles que distinguen a las personas y a los grupos en referencia a sus funciones sociales. Sin embargo, con frecuencia se constituye en una construcción sexual que además de mostrar la desvalorización de lo femenino, al utilizar únicamente el género masculino, causa y refuerza la inexistencia e invisibilización de las mujeres.

En la mayoría de las sociedades los hombres y las mujeres han realizado distintas actividades y desarrollado un diferente grado de acceso al control de los recursos, a la participación política y a la toma de decisiones. Esto se debe a que en dichas sociedades se han fabricado ciertas ideas estereotipadas sobre lo que son y deben ser hombre y mujeres; se han instalado, como si fuesen naturales e inmutables, normas y prescripciones sobre el adecuado comportamiento femenino y masculino, que han colocado a las mujeres en situaciones desventajosas.

El lenguaje, cuando es sexista se constituye en una forma de discriminación cuyo efecto inmediato y tangible no es el de restringir el acceso de las personas y los grupos a los derechos y a las oportunidades, pero sí contribuir a crear condiciones, legitimar y naturalizar la existencia de menores derecho y oportunidades para ellas.

Es por ello que la utilización de un lenguaje que visibilice a la mujer es indispensable para una representación no sexista de las personas. Terminar con el sexismo en el lenguaje implica, por una parte, hacer visibles a las mujeres y, por otra, equilibrar las desigualdades de género para transformar e introducir en la sociedad una comunicación incluyente entre mujeres y hombres.

Es importante constatar que la existencia de instrumentos legales para combatir la discriminación hacia las mujeres, no ha significado el establecimiento real de la observancia o respeto al derecho de igualdad ante la ley y las oportunidades. Después de la publicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), el gran reto sigue siendo su aplicación concreta en las disposiciones locales de los Estados parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En ese sentido, la legislación representa, sin duda, una de las herramientas más poderosas que tenemos para erradicar la desigualdad existente entre mujeres y hombres.

Es por ello que el uso de un lenguaje no sexista e incluyente es un elemento fundamental de cambio que debe ser incorporado en toda la legislación mexicana, y debe ser acompañado de una evolución en las relaciones sociales entre mujeres y hombres.

La importancia de incluir un lenguaje no sexista en el sistema jurídico mexicano implica valorizar la situación y posición de las mujeres en nuestro país. Al tener como modelo universal en la legislación tanto lo masculino como lo femenino, quedan protegidos de manera equitativa los derechos humanos y no se transmiten valores, prejuicios y conceptos preconcebidos, discriminatorios y sexistas.

De esta manera, la presente iniciativa pretende aportar los elementos necesarios para eliminar de nuestra Constitución Política el lenguaje patriarcal y sexista que aún prevalece, para llegar a un nuevo reconocimiento del papel y la posición que ocupan mujeres y hombres en la sociedad.

Erradicar el sexismo del texto constitucional implica familiarizar a la población mexicana con las alternativas incluyentes del lenguaje y sensibilizarlo para que su comunicación oficial y su lenguaje cotidiano sean ejemplares y coherentes con los cambios democráticos que nuestro país está viviendo.

En los tiempos que vivimos, el lenguaje lentamente empieza a democratizarse bajo el impulso de mujeres y varones de este país, observadores de una realidad que excluye y desconoce la diversidad.

La diferencia sexual está ya dada, no es la lengua quien la crea. Lo que debe hacer el lenguaje es nombrarla, simplemente nombrarla puesto que existe. No nombrar esta



diferencia es no respetar el derecho a la existencia y a la representación de esa existencia en el lenguaje.

Aunque reconocemos que el combate a la discriminación exige mucho más que el empleo de un lenguaje sin sexismo, es nuestra responsabilidad como sociedad manifestar que su uso contribuirá a la igualdad de oportunidades. Y que mejor si comenzamos eliminando el lenguaje sexista del texto constitucional, como una manifestación concreta de la idea de que las mujeres experimenten una condición de igualdad ante los hombres.

Finalmente, es nuestra responsabilidad como sociedad reconocer que en un régimen democrático es necesario avanzar en la construcción de un lenguaje no sexista para evitar los discursos discriminatorios.

Sumemos esfuerzos para coordinar acciones que contribuyan a visibilizar los prejuicios y la inequidad existentes, a evitar el menoscabo de la dignidad de las personas, así como a fomentar la reflexión sobre relaciones equitativas.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en las facultades citadas, me permito someter a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman y adicionan los artículos 1o., párrafo primero; 2o., apartado B, párrafo primero, fracciones III y VIII; 3o., inciso c); 4o., párrafos segundo, tercero y octavo; 5o., párrafos tercero y octavo; 6o., párrafo primero y fracción V; 7o., párrafos primero y segundo; 8o., párrafo primero; 9o., párrafo primero; 10; 11, 13; 14 párrafo, segundo; 15; 16, párrafo tercero, doceavo y catorceavo; 17, párrafo sexto; 18, párrafo séptimo; 19, párrafo segundo; 20, apartado A, fracciones I y IV, y apartado B, fracciones V, VI, párrafo segundo, y novena, apartado C, fracción IV; 21, párrafos quinto y sexto; 22, inciso c), 25, párrafo séptimo; 26 apartado B, párrafo quinto; 27, fracciones I, párrafo primero, VII, párrafos cuarto y sexto, VIII, inciso a), IX, XV, párrafo sexto, XIX, párrafos primero y segundo; 28, párrafos segundo, tercero y noveno, 30, apartado A, fracciones I a la IV, apartado B, fracciones I y II, 31, fracciones I y II; 32, párrafos tercero cuarto y quinto; 34, párrafo primero, 41, fracción II, inciso b), apartado A, último párrafo; 50; 51; 52; 55, fracciones III, párrafo segundo, V, párrafos segundo, tercero y cuarto; 56, párrafo primero; 57; 58; 59, párrafos primero y segundo; 61, párrafo segundo; 66, párrafo segundo; 70, párrafo primero; 71, fracciones I y II; 76, fracciones II y IX; 77, fracciones III y IV; 78, fracción IV; 79, párrafo sexto, fracciones I, párrafo segundo, II, párrafo tercero; 80; 89, fracciones II y V; 91; 93, párrafo IV; 94, párrafo quinto; 95, fracción II; 97, párrafo primero; 99, párrafo tercero; 100, párrafo segundo; 102, apartado A, párrafos primero y tercero, apartado B, párrafo sexto; Título cuarto, encabezado; 115, fracción I, párrafo primero, 116, fracciones I, párrafo último, II, párrafos segundo y séptimo; 122, párrafo cuarto; 123, apartado A, fracciones III, XV, XVIII y XXVII, inciso d); 124;128; 130, inciso

c), todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos **toda persona** gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...

**Artículo 2...**

...

A...

**B.** La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de **las y los indígenas** y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de **las y los indígenas** y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

....

I. y II...

**III.** Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de **las y los indígenas** mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. y VII. ...

**VIII.** Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de **las y los jornaleros agrícolas**; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. ...

**Artículo 3o...**

...

I. ...

II. ...

a) y b)...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en **la y 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, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de **derechos humanos**, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. a VIII...

**Artículo 4o. ...**

**El hombre y la mujer** son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento **de sus hijas e hijos**.

...

**Las y los ascendientes y quien conserve la tutela o custodia** tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

...

**Artículo 5o. ...**

...

**Ninguna persona podrá ser obligada** a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

...

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta **a la o él trabajador**, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

**Artículo 6o** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de **terceras personas**, provoque algún delito...

...

I. a IV. ...

**V. Las personas obligadas** deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados...

VI. y VII. ...

**Artículo 7o.** ...Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a **las y los autores o las y los impresores**, ni coartar la libertad de imprenta...

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean **encarceladas las personas expendedoras, "las y los papeleros", el personal operario y quienes trabajen en el establecimiento** donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

**Artículo 8o. Las y los funcionarios y quienes estén empleados en el sector público** respetarán el ejercicio del derecho de petición...

...

**Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente **las y los ciudadanos** de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...

...

**Artículo 10. Quienes habiten en los Estados Unidos Mexicanos** tienen derecho a poseer armas en su domicilio...

**Artículo 11. Toda persona** tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes...

**Artículo 13. Ninguna persona podrá ser juzgada** por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales

militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado **una paisana o paisano**, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

**Artículo 14...**

**Ninguna persona podrá ser privada** de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...

**Artículo 15.** No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de **reos y reos políticos, ni para la de aquellas personas delincuentes** del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de **personas esclavas**; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

**Artículo 16. ...**

...

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que **la persona indiciada** lo cometió o participó en su comisión.

...

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. **La o el juez** valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

...

...

...

...

...

...

Los Poderes Judiciales contarán con **jueces o juezas** de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de **personas indiciadas y de las víctimas u ofendidas**.

...

#### **Artículo 17. ...**

...

...Las percepciones de **las y los defensores** no podrán ser inferiores a las que correspondan a **las y los agentes** del Ministerio Público.

...

#### **Artículo 18. ...**

...

**Las personas sentenciadas** de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser **trasladadas** a la República...

...

#### **Artículo 19. ...**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar...la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de **la persona imputada** en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de **las y los testigos** o de la comunidad...

...

#### **Artículo 20. ...**

A. ...

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger **a la persona inocente**, procurar que **el o la culpable** no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. y III...

IV. El juicio se celebrará ante un **juez o jueza** que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. a X. ...

B. ...

I. a VI. ...

V. Será **juzgada** en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de **las personas que son víctimas, testigos y menores de edad**, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

VI. ...

**La persona imputada y su defensa** tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo.

VII. ...

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada **por abogada o abogado**, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención...

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de **la defensa** o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

...

C. ...

I.-III. ...

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima **o persona ofendida** lo pueda solicitar directamente, y **quien juzgue** no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

...

V. a VII. ...

#### Artículo 21. ...

...

Si **la persona infractora** de los reglamentos gubernativos y de policía fuese **jornalera, obrera o trabajadora**, no podrá ser **sancionada** con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de **trabajadoras** y trabajadores no asalariados...

...

#### Artículo 22...

...

I. ...

II. ...

a) y b)...

**c) La persona que esté siendo utilizada** para la comisión de delitos por una tercera, **si su dueña o dueño** tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d)...

III. ...

#### Artículo 25. ...

...



La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de **trabajadores y/o trabajadoras, cooperativas, comunidades...**

...

**Artículo 26.**

**A. ...**

...

**B. ...**

...

**Quienes integren la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de las personas no remuneradas en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.**

**Artículo 27...**

...

**I. Sólo las y los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a las personas extranjeras, siempre...**

...

**II. a VI. ...**

**VII. ...**

...

**La ley, con respeto a la voluntad de las y los ejidatarios y las y los comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los**

procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de **personas ejidatarias**, transmitir sus derechos parcelarios entre **integrantes** del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela...

...

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. **La autoridad ejidal** o de bienes comunales, electo democráticamente...

...

**VIII.** Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por **las y los dirigentes políticos, titulares de las Gubernaturas de los Estados**, o cualquiera otra autoridad local...

b) y c)...

**IX. La división** o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre **las y los vecinos** de algún núcleo de población y en la que haya habido error...

X. a XIV. ...

XV. ...

...

...

...

...

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

...

XVI. a XVIII

**XIX.** Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la **(la, sic DOF 03-02-1983)** tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de **las y los campesinos.**

... Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados **por magistradas y magistrados** propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

...

**Artículo 28. ...**

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de **las personas productoras, industriales, comerciantes o empresarias de servicios**, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

... La ley protegerá a **las y los consumidores** y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

...

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a **las y los autores y artistas** para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a **las y los inventores y perfeccionadores** de alguna mejora.

...

**Artículo 30. ...**

**A) Son mexicanas** por nacimiento:

**I. Las personas** que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de su **madre y padre**.

**II. Las personas** que nazcan en el extranjero, **hijas e hijos de madre y padre** mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

**III. Las personas** que nazcan en el extranjero, **hijas e hijos de madre y padre** por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

**IV. Las personas** que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

**B) Son mexicanas** por naturalización:

**I. Las personas extranjeras** que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

**II. La mujer o el hombre** extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

**Artículo 31.** Son obligaciones de **las personas mexicanas**:

I. Hacer que sus **hijas e hijos o pupilos** concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los **derechos como persona ciudadana**, diestros en el manejo de las armas, y conedores de la disciplina militar.

III. y IV. ...

**Artículo 32.** ...

...

En tiempo de paz, **ninguna persona extranjera** podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser **persona mexicana** por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable **en las y los capitanes, las y los pilotos, las y los patrones, las y los maquinistas, las y los mecánicos** y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

**Las y los mexicanos** serán preferidos a **las y los extranjeros** en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

**Artículo 34. Son personas ciudadanas** de la República **los hombres y las mujeres** que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.-II. ...

**Artículo 41...**

...

I. ...

II. ...

a)...

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan **la o el** Presidente de la República, **las y los** senadores **y las y los** diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c)...

III. ...

**Apartado A. ...**

a)-g)...

...

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de **terceras persona**, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de **las y los ciudadanos**, ni a favor o en contra de partidos políticos o de **quien ocupe una candidatura** a cargos de elección popular. Queda

prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

...

**Artículo 50.** El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, **una de diputadas y diputados y otra de senadoras y senadores.**

**Artículo 51.** La Cámara de **Diputadas y Diputados** se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por **cada diputación propietaria, se elegirá una suplente.**

**Artículo 52.** ... estará integrada por 300 **diputaciones electas** según el principio de votación mayoritaria relativa...

**Artículo 55.** Para **ocupar una diputación** se requieren los siguientes requisitos:

I. y II. ...

**III. Ser persona originaria** del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales **para la candidatura a una diputación** se requiere...

...

IV. y V...

V...

No ser **Ministra o Ministro** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni **Magistrada o Magistrado**, ni **Secretaria o Secretario** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni **Consejera o Consejero** Presidente...

**Las y los titulares de las Gubernaturas** de los Estados y **de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal** no podrán ser electas en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

**Las y los titulares de las Secretarías** del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal... no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si

no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI.-VII...

**Artículo 56.** La Cámara de **Senadoras y Senadores** se integrará por ciento veintiocho **senadurías**, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal...

...

**Artículo 57.** Por cada **senaduría propietaria** se elegirá una **suplente**.

**Artículo 58.** Para **ocupar una senaduría** se requieren los mismos requisitos...

**Artículo 59.** **Quienes ocupen una Senaduría y una Diputación** al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

**Quienes ocupen una Senaduría y una Diputación Suplente** podrán ser **electas o electos** para el período inmediato...

**Artículo 61. ...**

**Quien ocupe la presidencia** de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

**Artículo 66. ...**

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá **quien ocupe la Presidencia** de la República.

**Artículo 70.** Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por **quienes ocupen la presidencia** de ambas Cámaras y **por quien ocupe la secretaria** de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

...

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

**I. A la o el titular de la Presidencia de la República;**

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

III. ...

...

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

I. ...

III. Ratificar los nombramientos que **la o el titular de la presidencia haga de la o el titular de la Procuraduría General de la República, las y los Ministros...**

III. a VIII...

IX. Nombrar y remover **a la o el titular de la Jefatura del Distrito Federal** en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. a XII...

**Artículo 77.** Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. y II...

**III.** Nombrar **al personal de su secretaría** y hacer el reglamento interior de la misma.

**IV** Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias... en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio **de la o el legislador** correspondiente.

**Artículo 78...**

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a IV...

IV. Otorgar o negar su ratificación a la designación **de la o el titular de la Procuraduría** General de la República, que le someta **la o el titular del Ejecutivo Federal;**

VI. y VIII. ...

**Artículo 79...**



Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. ...

También fiscalizará... de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de **las y los usuarios del sistema financiero**.

...

II. ...

...

**La o el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación** enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores...

III.-IV...

...

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, **quienes ocupen un cargo público federal y local...** que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación...

...

**Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en **una sola persona, que se denominará "Presidente o Presidenta de los Estados Unidos Mexicanos."**

**Artículo 89...**

I. ...

**II. Nombrar y remover libremente a las y los titulares de las secretarías, remover a las y los agentes diplomáticos...**

III. y IV. ...

V. Nombrar, con aprobación del Senado, **las y los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército...**

VI. a XX. ...

**Artículo 91.** Para ocupar la Secretaría de Despacho se requiere...

**Artículo 93...**

...

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a **las y 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.

...

**Artículo 94.**

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran **quienes ocupen un cargo público en el Poder Judicial de la Federación**, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

**Artículo 95. ...**

I. y II. ...

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, **título profesional de licenciatura en derecho**, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. a VI. ...

...

**Artículo 97.** Las y los Magistrados de Circuito y las y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

...

**Artículo 99. ...**

...

La Sala Superior se integrará por siete **Magistradas o Magistrados Electorales. La o el titular de la Presidencia** del Tribunal será **elegida o elegido** por la Sala Superior...

...

I. y IX. ...

...

**Artículo 100. ...**

El Consejo se integrará por siete **integrantes** de los cuales, **alguien** será **la o el titular de la Presidencia** de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres **Consejeras o Consejeros designadas o designados** por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos...

**Artículo 102.**

**A.** La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, **cuyas funcionarias o funcionarios serán nombradas o nombrados y removidas o removidos por el Ejecutivo**, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso...

...

**La o el titular de la Procuraduría General de la República** intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

...

**B. ...**

...

**La o el titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

...

**Título** **Cuarto**  
**De las Responsabilidades de las y los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado**

**Artículo 115. ...**

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un **Presidenta o Presidente Municipal...**

...

II. a X...

**Artículo 116. ...**

I...

a)-b)...

Sólo podrá **ocupar la gubernatura constitucional** de un Estado...

II...

**Las diputadas y los diputados** a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato...

...

**El o la titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas** será electo por las dos terceras partes...

III. a VII...

**Artículo 122. ...**

...

**La o el titular de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal** tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

...

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo...

...

**A. Entre las personas obreras, jornaleras, empleadas domésticas, artesanas** y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

I. y II. ...

IV. Queda prohibida la utilización del trabajo de **las y los menores** de catorce años. **Las y los mayores** de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. a XIV. ...

**XV. La o él patrón** estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XV. a XVII. ...

**XVIII...** Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de **las y los huelguistas** ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno.

XIX. a XXVI. ...

**XXVII.** Serán condiciones nulas y no obligarán a **las personas contrayentes** aunque se expresen en el contrato:

a) a c)...

**d) Las y los familiares de las personas trabajadoras** tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) a h)...

XXVIII y XXXI. ...

**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a **las y los funcionarios federales**, se entienden reservadas a los Estados.

**Artículo 128.** **Las y los funcionarios públicos**, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

**Artículo 130...**

...

a) y b)...

**c) Las personas mexicanas** podrán ejercer el ministerio de cualquier culto...

d) y e)...

...

### **Transitorio**

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

### **Nota**

1. Conapred, 2009, *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2010.

Diputada Augusta Valentina Díaz de Rivera (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA AUGUSTA VALENTINA DÍAZ DE RIVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, constitucional y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la que suscribe, Augusta Valentina Díaz de Rivera, diputada federal a la LXI Legislatura, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a consideración de esta Asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para eliminar de su contenido el lenguaje sexista.

### **Exposición de Motivos**

El derecho a la no discriminación es una condición fundamental para la protección de los derechos humanos, reconocido por la Organización de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Entre todas las formas de discriminación que existen, el sexismo es y ha sido una de las más usuales en todo el mundo. Considerado como "el trato desigual y la segregación de las personas de un sexo por considerarlo inferior al otro".<sup>1</sup>

El lenguaje es un instrumento fundamental de la humanidad porque es el vehículo que nos permite comunicar el sistema de valores, comportamientos y papeles que distinguen a las personas y a los grupos en referencia a sus funciones sociales. Sin embargo, con frecuencia se constituye en una construcción sexual que además de mostrar la desvalorización de lo femenino, al utilizar únicamente el género masculino, causa y refuerza la inexistencia e invisibilización de las mujeres.

En la mayoría de las sociedades los hombres y las mujeres han realizado distintas actividades y desarrollado un diferente grado de acceso al control de los recursos, a la participación política y a la toma de decisiones. Esto se debe a que en dichas sociedades se han fabricado ciertas ideas estereotipadas sobre lo que son y deben ser hombre y mujeres; se han instalado, como si fuesen naturales e inmutables, normas y prescripciones sobre el adecuado comportamiento femenino y masculino, que han colocado a las mujeres en situaciones desventajosas.

El lenguaje, cuando es sexista se constituye en una forma de discriminación cuyo efecto inmediato y tangible no es el de restringir el acceso de las personas y los grupos a los derechos y a las oportunidades, pero sí contribuir a crear condiciones, legitimar y naturalizar la existencia de menores derechos y oportunidades para ellas.

Es por ello que la utilización de un lenguaje que visibilice a la mujer es indispensable para una representación no sexista de las personas. Terminar con el sexismo en el lenguaje implica, por una parte, hacer visibles a las mujeres y, por otra, equilibrar las desigualdades de género para transformar e introducir en la sociedad una comunicación incluyente entre mujeres y hombres.

Es importante constatar que la existencia de instrumentos legales para combatir la discriminación hacia las mujeres, no ha significado el establecimiento real de la observancia o respeto al derecho de igualdad ante la ley y las oportunidades. Después de la publicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), el gran reto sigue siendo su aplicación concreta en las disposiciones locales de los Estados parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En ese sentido, la legislación representa, sin duda, una de las herramientas más poderosas que tenemos para erradicar la desigualdad existente entre mujeres y hombres.

Es por ello que el uso de un lenguaje no sexista e incluyente es un elemento fundamental de cambio que debe ser incorporado en toda la legislación mexicana, y debe ser acompañado de una evolución en las relaciones sociales entre mujeres y hombres.

La importancia de incluir un lenguaje no sexista en el sistema jurídico mexicano implica valorizar la situación y posición de las mujeres en nuestro país. Al tener como modelo universal en la legislación tanto lo masculino como lo femenino, quedan protegidos de manera equitativa los derechos humanos y no se transmiten valores, prejuicios y conceptos preconcebidos, discriminatorios y sexistas.

De esta manera, la presente iniciativa pretende aportar los elementos necesarios para eliminar de nuestra Constitución Política el lenguaje patriarcal y sexista que aún prevalece, para llegar a un nuevo reconocimiento del papel y la posición que ocupan mujeres y hombres en la sociedad.

Erradicar el sexismo del texto constitucional implica familiarizar a la población mexicana con las alternativas incluyentes del lenguaje y sensibilizarlo para que su comunicación oficial y su lenguaje cotidiano sean ejemplares y coherentes con los cambios democráticos que nuestro país está viviendo.

En los tiempos que vivimos, el lenguaje lentamente empieza a democratizarse bajo el impulso de mujeres y varones de este país, observadores de una realidad que excluye y desconoce la diversidad.

La diferencia sexual está ya dada, no es la lengua quien la crea. Lo que debe hacer el lenguaje es nombrarla, simplemente nombrarla puesto que existe. No nombrar esta



diferencia es no respetar el derecho a la existencia y a la representación de esa existencia en el lenguaje.

Aunque reconocemos que el combate a la discriminación exige mucho más que el empleo de un lenguaje sin sexismo, es nuestra responsabilidad como sociedad manifestar que su uso contribuirá a la igualdad de oportunidades. Y que mejor si comenzamos eliminando el lenguaje sexista del texto constitucional, como una manifestación concreta de la idea de que las mujeres experimenten una condición de igualdad ante los hombres.

Finalmente, es nuestra responsabilidad como sociedad reconocer que en un régimen democrático es necesario avanzar en la construcción de un lenguaje no sexista para evitar los discursos discriminatorios.

Sumemos esfuerzos para coordinar acciones que contribuyan a visibilizar los prejuicios y la inequidad existentes, a evitar el menoscabo de la dignidad de las personas, así como a fomentar la reflexión sobre relaciones equitativas.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en las facultades citadas, me permito someter a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman y adicionan los artículos 1o., párrafo primero; 2o., apartado B, párrafo primero, fracciones III y VIII; 3o., inciso c); 4o., párrafos segundo, tercero y octavo; 5o., párrafos tercero y octavo; 6o., párrafo primero y fracción V; 7o., párrafos primero y segundo; 8o., párrafo primero; 9o., párrafo primero; 10; 11, 13; 14 párrafo, segundo; 15; 16, párrafo tercero, doceavo y catorceavo; 17, párrafo sexto; 18, párrafo séptimo; 19, párrafo segundo; 20, apartado A, fracciones I y IV, y apartado B, fracciones V, VI, párrafo segundo, y novena, apartado C, fracción IV; 21, párrafos quinto y sexto; 22, inciso c), 25, párrafo séptimo; 26 apartado B, párrafo quinto; 27, fracciones I, párrafo primero, VII, párrafos cuarto y sexto, VIII, inciso a), IX, XV, párrafo sexto, XIX, párrafos primero y segundo; 28, párrafos segundo, tercero y noveno, 30, apartado A, fracciones I a la IV, apartado B, fracciones I y II, 31, fracciones I y II; 32, párrafos tercero cuarto y quinto; 34, párrafo primero, 41, fracción II, inciso b), apartado A, último párrafo; 50; 51; 52; 55, fracciones III, párrafo segundo, V, párrafos segundo, tercero y cuarto; 56, párrafo primero; 57; 58; 59, párrafos primero y segundo; 61, párrafo segundo; 66, párrafo segundo; 70, párrafo primero; 71, fracciones I y II; 76, fracciones II y IX; 77, fracciones III y IV; 78, fracción IV; 79, párrafo sexto, fracciones I, párrafo segundo, II, párrafo tercero; 80; 89, fracciones II y V; 91; 93, párrafo IV; 94, párrafo quinto; 95, fracción II; 97, párrafo primero; 99, párrafo tercero; 100, párrafo segundo; 102, apartado A, párrafos primero y tercero, apartado B, párrafo sexto; Título cuarto, encabezado; 115, fracción I, párrafo primero, 116, fracciones I, párrafo último, II, párrafos segundo y séptimo; 122, párrafo cuarto; 123, apartado A, fracciones III, XV, XVIII y XXVII, inciso d); 124;128; 130, inciso

c), todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos **toda persona** gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...

**Artículo 2...**

...

A...

**B.** La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de **las y los indígenas** y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de **las y los indígenas** y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

....

I. y II...

**III.** Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de **las y los indígenas** mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. y VII. ...

**VIII.** Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de **las y los jornaleros agrícolas**; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. ...

**Artículo 3o...**

...

I. ...

II. ...

a) y b)...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en **la y 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, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de **derechos humanos**, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. a VIII...

#### **Artículo 4o. ...**

**El hombre y la mujer** son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento **de sus hijas e hijos**.

...

**Las y los ascendientes y quien conserve la tutela o custodia** tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

...

#### **Artículo 5o. ...**

...

**Ninguna persona podrá ser obligada** a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

...

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta **a la o él trabajador**, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

**Artículo 6o** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de **terceras personas**, provoque algún delito...

...

I. a IV. ...

**V. Las personas obligadas** deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados...

VI. y VII. ...

**Artículo 7o.** ...Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a **las y los autores o las y los impresores**, ni coartar la libertad de imprenta...

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean **encarceladas las personas expendedoras, "las y los papeleros", el personal operario y quienes trabajen en el establecimiento** donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

**Artículo 8o. Las y los funcionarios y quienes estén empleados en el sector público** respetarán el ejercicio del derecho de petición...

...

**Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente **las y los ciudadanos** de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...

...

**Artículo 10. Quienes habiten en** los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio...

**Artículo 11. Toda persona** tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes...

**Artículo 13. Ninguna persona podrá ser juzgada** por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales

militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado **una paisana o paisano**, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

**Artículo 14...**

**Ninguna persona podrá ser privada** de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...

**Artículo 15.** No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de **reos y reos políticos, ni para la de aquellas personas delincuentes** del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de **personas esclavas**; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

**Artículo 16. ...**

...

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que **la persona indiciada** lo cometió o participó en su comisión.

...

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. **La o el juez** valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

...

...

...

...

...

...

Los Poderes Judiciales contarán con **jueces o juezas** de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de **personas indiciadas y de las víctimas u ofendidas**.

...

#### **Artículo 17. ...**

...

...Las percepciones de **las y los defensores** no podrán ser inferiores a las que correspondan a **las y los agentes** del Ministerio Público.

...

#### **Artículo 18. ...**

...

**Las personas sentenciadas** de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser **trasladadas** a la República...

...

#### **Artículo 19. ...**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar...la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de **la persona imputada** en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de **las y los testigos** o de la comunidad...

...

#### **Artículo 20. ...**

A. ...

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger **a la persona inocente**, procurar que **el o la culpable** no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. y III...

IV. El juicio se celebrará ante un **juez o jueza** que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. a X. ...

B. ...

I. a VI. ...

V. Será **juzgada** en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de **las personas que son víctimas, testigos y menores de edad**, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

VI. ...

**La persona imputada y su defensa** tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo.

VII. ...

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada **por abogada o abogado**, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención...

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de **la defensa** o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

...

C. ...

I.-III. ...

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima **o persona ofendida** lo pueda solicitar directamente, y **quien juzgue** no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

...

V. a VII. ...

#### **Artículo 21. ...**

...

Si **la persona infractora** de los reglamentos gubernativos y de policía fuese **jornalera, obrera o trabajadora**, no podrá ser **sancionada** con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de **trabajadoras** y trabajadores no asalariados...

...

#### **Artículo 22...**

...

I. ...

II. ...

a) y b)...

**c) La persona que esté siendo utilizada** para la comisión de delitos por una tercera, **si su dueña o dueño** tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d)...

III. ...

#### **Artículo 25. ...**

...



La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de **trabajadores y/o trabajadoras, cooperativas, comunidades...**

...

**Artículo 26.**

**A. ...**

...

**B. ...**

...

**Quienes integren la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de las personas no remuneradas en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.**

**Artículo 27...**

...

**I. Sólo las y los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a las personas extranjeras, siempre...**

...

**II. a VI. ...**

**VII. ...**

...

**La ley, con respeto a la voluntad de las y los ejidatarios y las y los comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los**

procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de **personas ejidatarias**, transmitir sus derechos parcelarios entre **integrantes** del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela...

...

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. **La autoridad ejidal** o de bienes comunales, electo democráticamente...

...

**VIII.** Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por **las y los dirigentes políticos, titulares de las Gubernaturas de los Estados**, o cualquiera otra autoridad local...

b) y c)...

**IX.** La **división** o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre **las y los vecinos** de algún núcleo de población y en la que haya habido error...

X. a XIV. ...

XV. ...

...

...

...

...

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

...

XVI. a XVIII

**XIX.** Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la **(la, sic DOF 03-02-1983)** tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de **las y los campesinos.**

... Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados **por magistradas y magistrados** propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

...

**Artículo 28. ...**

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de **las personas productoras, industriales, comerciantes o empresarias de servicios**, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

... La ley protegerá a **las y los consumidores** y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

...

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a **las y los autores y artistas** para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a **las y los inventores y perfeccionadores** de alguna mejora.

...

**Artículo 30. ...**

**A) Son mexicanas** por nacimiento:

**I. Las personas** que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de su **madre y padre**.

**II. Las personas** que nazcan en el extranjero, **hijas e hijos de madre y padre** mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

**III. Las personas** que nazcan en el extranjero, **hijas e hijos de madre y padre** por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

**IV. Las personas** que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

**B) Son mexicanas** por naturalización:

**I. Las personas extranjeras** que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

**II. La mujer o el hombre** extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

**Artículo 31.** Son obligaciones de **las personas mexicanas**:

I. Hacer que sus **hijas e hijos o pupilos** concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los **derechos como persona ciudadana**, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. y IV. ...

**Artículo 32.** ...

...

En tiempo de paz, **ninguna persona extranjera** podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser **persona mexicana** por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable **en las y los capitanes, las y los pilotos, las y los patrones, las y los maquinistas, las y los mecánicos** y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

**Las y los mexicanos** serán preferidos a **las y los extranjeros** en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

**Artículo 34. Son personas ciudadanas** de la República **los hombres y las mujeres** que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.-II. ...

**Artículo 41...**

...

I. ...

II. ...

a)...

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan **la o el** Presidente de la República, **las y los** senadores **y las y los** diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c)...

III. ...

**Apartado A. ...**

a)-g)...

...

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de **terceras persona**, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de **las y los ciudadanos**, ni a favor o en contra de partidos políticos o de **quien ocupe una candidatura** a cargos de elección popular. Queda

prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

...

**Artículo 50.** El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, **una de diputadas y diputados y otra de senadoras y senadores.**

**Artículo 51.** La Cámara de **Diputadas y Diputados** se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por **cada diputación propietaria, se elegirá una suplente.**

**Artículo 52.** ... estará integrada por 300 **diputaciones electas** según el principio de votación mayoritaria relativa...

**Artículo 55.** Para **ocupar una diputación** se requieren los siguientes requisitos:

I. y II. ...

**III. Ser persona originaria** del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales **para la candidatura a una diputación** se requiere...

...

IV. y V...

V...

No ser **Ministra o Ministro** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni **Magistrada o Magistrado**, ni **Secretaria o Secretario** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni **Consejera o Consejero** Presidente...

**Las y los titulares de las Gubernaturas** de los Estados y **de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal** no podrán ser electas en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

**Las y los titulares de las Secretarías** del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal... no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si

no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI.-VII...

**Artículo 56.** La Cámara de **Senadoras y Senadores** se integrará por ciento veintiocho **senadurías**, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal...

...

**Artículo 57.** Por cada **senaduría propietaria** se elegirá una **suplente**.

**Artículo 58.** Para **ocupar una senaduría** se requieren los mismos requisitos...

**Artículo 59.** **Quienes ocupen una Senaduría y una Diputación** al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

**Quienes ocupen una Senaduría y una Diputación Suplente** podrán ser **electas o electos** para el período inmediato...

**Artículo 61. ...**

**Quien ocupe la presidencia** de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

**Artículo 66. ...**

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá **quien ocupe la Presidencia** de la República.

**Artículo 70.** Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por **quienes ocupen la presidencia** de ambas Cámaras y **por quien ocupe la secretaria** de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

...

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

**I. A la o el titular de la Presidencia de la República;**

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

III. ...

...

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

I. ...

III. Ratificar los nombramientos que **la o el titular de la presidencia haga de la o el titular de la Procuraduría General de la República, las y los Ministros...**

III. a VIII...

IX. Nombrar y remover **a la o el titular de la Jefatura del Distrito Federal** en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. a XII...

**Artículo 77.** Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. y II...

**III.** Nombrar **al personal de su secretaría** y hacer el reglamento interior de la misma.

**IV** Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias... en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio **de la o el legislador** correspondiente.

**Artículo 78...**

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a IV...

IV. Otorgar o negar su ratificación a la designación **de la o el titular de la Procuraduría** General de la República, que le someta **la o el titular del Ejecutivo Federal;**

VI. y VIII. ...

**Artículo 79...**



Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. ...

También fiscalizará... de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de **las y los usuarios del sistema financiero**.

...

II. ...

...

**La o el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación** enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores...

III.-IV...

...

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, **quienes ocupen un cargo público federal y local...** que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación...

...

**Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en **una sola persona, que se denominará "Presidente o Presidenta de los Estados Unidos Mexicanos."**

**Artículo 89...**

I. ...

**II. Nombrar y remover libremente a las y los titulares de las secretarías, remover a las y los agentes diplomáticos...**

III. y IV. ...

V. Nombrar, con aprobación del Senado, **las y los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército...**

VI. a XX. ...

**Artículo 91.** Para ocupar la Secretaría de Despacho se requiere...

**Artículo 93...**

...

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a **las y 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.

...

**Artículo 94.**

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran **quienes ocupen un cargo público en el Poder Judicial de la Federación**, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

**Artículo 95. ...**

I. y II. ...

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, **título profesional de licenciatura en derecho**, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. a VI. ...

...

**Artículo 97.** Las y los Magistrados de Circuito y las y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

...

**Artículo 99. ...**

...

La Sala Superior se integrará por siete **Magistradas o Magistrados Electorales. La o el titular de la Presidencia** del Tribunal será **elegida o elegido** por la Sala Superior...

...

I. y IX. ...

...

**Artículo 100. ...**

El Consejo se integrará por siete **integrantes** de los cuales, **alguien** será **la o el titular de la Presidencia** de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres **Consejeras o Consejeros designadas o designados** por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos...

**Artículo 102.**

**A.** La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, **cuyas funcionarias o funcionarios serán nombradas o nombrados y removidas o removidos por el Ejecutivo**, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso...

...

**La o el titular de la Procuraduría General de la República** intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

...

**B. ...**

...

**La o el titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

...

**Título** **Cuarto**  
**De las Responsabilidades de las y los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado**

**Artículo 115. ...**

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un **Presidenta o Presidente Municipal...**

...

II. a X...

**Artículo 116. ...**

I...

a)-b)...

Sólo podrá **ocupar la gubernatura constitucional** de un Estado...

II...

**Las diputadas y los diputados** a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato...

...

**El o la titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas** será electo por las dos terceras partes...

III. a VII...

**Artículo 122. ...**

...

**La o el titular de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal** tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

...

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo...

...

**A. Entre las personas obreras, jornaleras, empleadas domésticas, artesanas** y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

I. y II. ...

IV. Queda prohibida la utilización del trabajo de **las y los menores** de catorce años. **Las y los mayores** de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. a XIV. ...

**XV. La o él patrón** estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XV. a XVII. ...

**XVIII...** Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de **las y los huelguistas** ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno.

XIX. a XXVI. ...

**XXVII.** Serán condiciones nulas y no obligarán a **las personas contrayentes** aunque se expresen en el contrato:

a) a c)...

**d) Las y los familiares de las personas trabajadoras** tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) a h)...

XXVIII y XXXI. ...

**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a **las y los funcionarios federales**, se entienden reservadas a los Estados.

**Artículo 128.** **Las y los funcionarios públicos**, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

**Artículo 130...**

...

a) y b)...

**c) Las personas mexicanas** podrán ejercer el ministerio de cualquier culto...

d) y e)...

...

### **Transitorio**

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

### **Nota**

1. Conapred, 2009, *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2010.

Diputada Augusta Valentina Díaz de Rivera (rúbrica)

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROBERTO PÉREZ DE ALVA BLANCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Roberto Pérez de Alva Blanco, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 122 y 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60, 63, 64, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones jurídicas aplicables, presenta ante esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En la década de los noventa el proceso de democratización del Estado mexicano experimentó un salto histórico cuando los partidos políticos sentaron las bases constitucionales de un nuevo régimen electoral mucho más confiable y equitativo que el anterior. Hoy más que nunca, en un escenario de la consolidación de la democracia, el tema del fortalecimiento de las normas y prácticas electorales adquiere una importancia primordial.

La esencia del esfuerzo legislativo que nos convoca el día de hoy nos obliga, en virtud de los vacíos legales que quedaron pendientes de las reformas político-electorales de los últimos años, a emprender un debate sobre como delimitar las facultades y derechos de los propios legisladores en situaciones extraordinarias dadas. Es en este sentido que queremos iniciar la discusión para encontrar puntos de acuerdo que hagan compatible el artículo 61 constitucional, que establece que ningún legislador podrá ser reconvenido por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y lo que establece el numeral 4 del artículo 237 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que prohíbe que durante el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, se lleven a cabo actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo político.

El problema se manifestó durante la pasada contienda electoral y originó un extenso debate en el Congreso de la Unión, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El tema es polémico sin lugar a dudas, sin embargo no podemos hacer como que no pasa nada ya que una democracia sin reglas claras abre la puerta para que los actores políticos puedan violar la norma en cualquier oportunidad, ocasionando entonces, que el estado de derecho y los principios democráticos carezcan de valor alguno.

Específicamente nos referimos a lo sucedido el pasado 3 de julio de 2009, cuando el senador Arturo Escobar concedió una entrevista a un medio radiofónico y donde invitaba a la población a votar, el domingo 6 de julio siguiente, por la opción política que el representa. De acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el numeral 4 del artículo 237, se establece que el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales. A lo anterior se le conoce comúnmente como la "veda electoral".

Debido a este hecho se presentó una denuncia ante el Consejo General del IFE en contra del senador en mención por violar la veda electoral. Sin embargo, después de una larga discusión donde se desahogaron las pruebas y se presentaron los alegatos de las partes involucradas, el Consejo declaró infundada la queja presentada.<sup>1</sup> Ante esto, los partidos políticos que habían promovido la queja decidieron presentar un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El 11 de noviembre de 2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió de forma positiva el recurso de apelación presentado,<sup>2</sup> y por unanimidad de votos dictó que se revocara la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y que en su siguiente sesión de Consejo General procediera a calificar la gravedad de la conducta e individualizar e imponer las sanciones que conforme a derecho correspondan al Partido Verde Ecologista de México (PVEM)<sup>3</sup> y a Arturo Escobar, respectivamente, por haber violentado el periodo de veda y por haber faltado a su deber de cuidado en términos de lo dispuesto en el numeral 38, párrafo 1, inciso a), del Cofipe.

En cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal, el Consejo General del IFE impuso al senador Arturo Escobar y Vega una sanción consistente en una amonestación pública, y al Partido Verde Ecologista de México una multa de quinientos días de salario mínimo.

No obstante, la amonestación al senador derivó en un pronunciamiento del Senado de la República que rechazó enérgicamente la decisión del Instituto Federal Electoral de sancionar a Arturo Escobar por hacer declaraciones de tipo electoral días antes de los comicios federales. El presidente del Senado, Carlos Navarrete, justificó el pronunciamiento con base en el artículo 61 de la Constitución que establece que los diputados y los senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que no podrán ser reconvencidos por ello.

De este tema se desprende la inquietud de reformar el artículo 61 constitucional ya que si bien ésta facultad conferida a los legisladores es un pilar de los sistemas republicanos para hacer efectiva la división de poderes y permitir que el desempeño de la función parlamentaria se lleve a cabo en forma eficiente, también es cierto que esta prerrogativa debe ser acotada a la luz de acontecimientos que dejan claro que se malinterpreta el fuero constitucional.



La veda electoral ha sido transgredida en algunas ocasiones por distintos servidores públicos, sin embargo, ésta es la primera ocasión que un legislador en funciones, que tiene protección bajo lo que establece el artículo 61, enfrenta esta situación. Por consiguiente, de no tomar las medidas pertinentes, cada jornada electoral tendríamos el mismo problema: por un lado a legisladores que haciendo un uso extralimitado de sus prerrogativas puedan hacer propaganda a favor de sus respectivas fuerzas políticas e inclinar la balanza electoral, y por el otro una autoridad que impone sanciones que no encuentran sustento por que en las leyes no se ha previsto qué hacer bajo situaciones extraordinarias dadas como la llamada veda electoral. Recordemos que la conducta que se califica de ilegal realizada por el senador no deriva de que haya realizado propaganda electoral en aras de favorecer a su instituto político, pues tal proceder por sí mismo no constituye una vulneración a la normativa en materia política-electoral, sino que lo que realmente se le reprocha es que lo haya efectuado dentro del tiempo prohibido por la ley, esto es, dentro de los tres días previos a la celebración de los comicios.

A propósito de este asunto, muchos han vertido diversas opiniones que si bien aportan elementos para el debate, también es cierto que no ofrecen soluciones de fondo. Algunos argumentan que un legislador si puede ser reconvenido si hace proselitismo durante la veda electoral, ya si se le considera como funcionario público o militante de su partido entonces el Cofipe si prevé sanciones específicas. Debido a estas consideraciones es que el senador Escobar pudo ser sancionado. Sin embargo, ¿cuál será el criterio para sancionar a los legisladores independientes cuando se vuelva a presentar esta situación? O más importante aún, ¿tenemos que seguir buscando entrelineas para encontrar la manera de sancionar a quien infringe la ley? Es por lo anterior que consideramos que dejar las cosas como están no favorece a la vida republicana del país. Reconocemos que los artículos mencionados tanto de la Constitución Política como los del Cofipe cumplen con una función vital para salvaguardar objetivos específicos, por ello el asunto no es derogar uno a favor del otro ya que eso equivale a "tapar el sol con un dedo". El tema central es hacerlos compatibles y por ello estamos solicitando que, al menos, se inicie la discusión para encontrar puntos en común que nos lleven a tener una legislación más justa y favorable.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza reiteramos nuestro convencimiento acerca de la importancia de impulsar normas que busquen consolidar nuestra joven democracia. Por ello insistimos en que el artículo 61 es un privilegio para salvaguarda de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes, pero por ningún motivo es un excluyente de responsabilidad.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas siempre que sus opiniones no violen un deber legal especial o de facto establecido en la norma electoral vigente.**

...

### **Transitorio**

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

Dado en la sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 25 de febrero de 2010.

### **Notas**

1. La resolución del Consejo General del IFE y los motivos presentados están identificados con la clave CG499/2009.
2. El recurso de apelación está identificado con la clave SUP-RAP-304/2009 y su acumulado SUP-RAP-305/2009.
3. Respecto a la responsabilidad del Partido Verde Ecologista de México, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación consideró que se actualizaba la figura de la culpa in vigilando respecto al hecho denunciado, puesto que el ámbito de responsabilidad jurídica de los partidos políticos comprende, la vulneración que a las normas electorales, efectúen los dirigentes, militantes y simpatizantes, empleados o incluso personas ajenas a los partidos políticos, en tanto que los institutos políticos detentan una posición de garante respecto de la conducta de aquellos, con el fin de que ajusten su proceder a los cauces de la legalidad.

Diputado Roberto Pérez de Alva Blanco (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN JIMÉNEZ LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona al Apartado A del artículo 123 constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

México vive una gravísima crisis general que incluye el naufragio del Estado en todos los ámbitos: económico, político y, aún más grave, la crisis social, humana, que agrede con saña a nuestro pueblo. Así nos encontramos con el hambre que campea por todos los rumbos de nuestro país haciendo estragos especialmente sobre la vida de los niños, una educación vergonzosa que nos ubica en los últimos lugares de calidad de la enseñanza según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una salud inspirada en la muerte, una seguridad social en pleno desmantelamiento. Al propio tiempo enfrentamos el creciente desempleo, el subempleo, empleo informal, *out sourcing* o subcontratación y demás formas de simulación de la relación de trabajo, que rompen con el desarrollo de las familias, el crecimiento económico y la seguridad pública. Pero, además, este crimen social, tan cínico e injusto, se encuentra legalizado por un estado de derecho cada vez más opresor, inequitativo, corrupto y alejado de la justicia.

Las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) son una cruel biografía del absoluto fracaso de un gobierno y un sistema que, en materia social, otorga a nuestro país muchos de los primeros lugares del horror a nivel mundial. Si queremos coadyuvar a remediar el estado actual de las cosas, la única manera es comenzar a poner fin a estas injusticias con efectividad y dignidad.

Para tal efecto entendemos que existe una relación estrecha entre el trabajo digno y el bienestar social, por tal motivo el Estado debe garantizar a cada mexicano, con derecho al trabajo, un empleo digno, lo cual no debe enfocarse como simple buen deseo, demagogia o como sueño imposible. El Estado debe ser un garante de los derechos sociales de los mexicanos.

El empleo es el primer derecho social, ya que de su realidad y estabilidad nacen de manera directa o indirecta, todos los demás: alimentación, educación, salud, vivienda, cultura. Esto independientemente de los valores inmateriales de tipo emocional y psicológico, que

derivan del trabajo. En este sentido observamos que es absolutamente una agresión de los derechos humanos, la negación del empleo a un mexicano, especialmente en perjuicio de los jóvenes.

El estado debe brindar todos los medios y abrir todos los caminos para dar plena efectividad al derecho humano al trabajo. Por el contrario negar el trabajo significa poner en situación de franca discriminación, de desventaja, al que lo padece.

Es evidente que, a diferencia de otras épocas sociales, el trabajo ya no es un acto meramente natural, una actuación directa y libre sobre los recursos naturales, sino que su creación implica la formación de una red de relaciones jurídicas, económicas, en general sociales, cuyo eje es el Estado. Luego no basta la voluntad de una persona para emplearse, se requiere que sean abiertas las puertas de las estructuras necesarias por parte del Estado en interrelación con los empresarios.

Es decir, el trabajo ha pasado de mero acto natural a acto social; esto cobra especial relevancia, en la compleja sociedad actual, en la que las clases y sus diferencias se han radicalizado a tal grado que la actual lógica de la acumulación del capital se contraponen al respeto humano reflejado en el empleo y, especialmente, el empleo digno. Es decir, el empleo si bien es un acto social dada la amplitud de este concepto podemos afirmar que este se traduce en un acto económico y más aún político.

La provisión de los empleos necesarios para la población pasa de ser un acto esencialmente político a un acto que debe ser llevado consciente y planificadamente por parte del Estado, lo contrario es un acto de incumplimiento, en esencia, de sus atribuciones.

Es un acto de cobardía, de criminalidad histórica, el dejar al pueblo sujeto a los alevosos intereses y decisiones de la aristocracia empresarial, incluida la empresa en que se ha transformado de manera cínica el propio gobierno.

Ya basta de que la abstracción subyugue al derecho al empleo. El respeto al derecho a la educación exige la creación de escuelas con la estructura humana correspondiente. El derecho al trabajo debe cumplirse no sólo con discursos, planes, elefantes blancos y guerras de cifras, sino, así de sencillo, ¡con empleos concretos, tangibles, uno a uno y dignos en favor de cada persona con derecho a ellos! ¡Ya basta de que los pocos empleos que se crean sean como miserables barracas a punto de desfallecer momento a momento! ¡Ya basta de que nuestros empleos sean predominantemente ciudades perdidas!

Luego entonces, sin abstracciones mentirosas y embaucadoras, el Estado debe de crear la infraestructura jurídica, económica y social sancionadora para que, en coparticipación con la sociedad, todas las personas que necesiten y puedan trabajar, trabajen.

De no cumplir con esta obligación sustancial del Estado, éste debe indemnizar al titular de este derecho incumplido en forma de seguro de desempleo, que debe crearse con carácter

nacional, general y obligatorio, caso contrario deberá cubrirse una indemnización en un solo pago para que el afectado esté en posibilidad de autoemplearse y obtener una entrada equivalente a un salario. Complementariamente, el Estado deberá dar todo tipo de apoyos en materia de vivienda, salud, educación y otros al desempleado y a su familia, para sustituir en lo posible la falta de ingresos derivados del desempleo.

Al ser el empleo el conducto para que las personas reciban los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades personales y sociales, en bien de la propia sociedad en su desarrollo, ante su falta que se deriva de la conducta omisa e irresponsable del Estado, éste debe reparar su conducta, asumir sus efectos. De lo contrario carece en gran parte de sentido la propia existencia del Estado.

Esto cobra aún más importancia en las actuales circunstancias que han elevado el desempleo a cifras históricas, basta recordar que al tercer trimestre de 2009, la población desocupada llegó a un total de 2 millones 925 mil 45 personas, que debe sumarse a una población disponible de 5 millones 447 mil 927 y a las 3 millones 41 mil 399 personas que no reciben remuneración alguna. Además de los 3 millones 825 mil 67 de subempleados y más de 12 millones de trabajadores informales. Es decir, una verdadera catástrofe social. Para no hablar de los salarios cada vez más injustos. Basta recordar las cifras de escándalo sobre los 7 millones de jóvenes que ni trabajan ni estudian. Perdiendo el país el motor base para arrancar a más altos niveles de riqueza, como lo han hecho otros países.

El empleo es como el pegamento que mantiene unida a toda la sociedad. Al faltar, no debe sorprendernos que todo caiga por los suelos: las familias, la armonía social en todos los sentidos y hasta la esperanza.

A este respecto, cabe señalar que el artículo 123 constitucional, Apartado A, en su primer párrafo señala que "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley".

Es evidente, por lo antes dicho, lo alejado que está la realidad del mandato constitucional. Esto se debe en parte a la redacción de este precepto, que otorga a las personas un derecho al trabajo en abstracto sin que imponga al Estado de manera directa y concreta la obligación de garantizarlo, debiendo éste asumir su responsabilidad en caso de incumplimiento.

Por lo anterior, el propósito de esta iniciativa es reformar el primer párrafo del artículo 123, Apartado A, de la Constitución, a efecto de transformar el derecho al trabajo en una obligación prioritaria a cargo del Estado, debiendo garantizar su cumplimiento, o bien, asumir su responsabilidad en caso contrario. Para lograrlo, el gobierno en sus tres ámbitos de gobierno, deberá tomar las medidas jurídicas, económicas, administrativas, en el marco de su poder político, para cumplir su principal atribución y, al propio tiempo, el principal derecho de los mexicanos: el derecho a que se le garantice un trabajo digno. Esto exigirá poner límites al saqueo y corruptelas tanto del sector público como del privado. Cuando

esto se concrete con un carácter general, la riqueza económica y humana volverán a florecer en el país a raudales. Estamos pues hablando del denominado "pleno empleo".

El derecho al trabajo es el eje de la Constitución, ya que nutre a todos los demás: el derecho a la vida, a la salud, a la democracia, al desarrollo de los menores y sus familias, a la existencia y fortalecimiento de la seguridad social, por citar algunos.

En contraposición a todo lo expuesto, los gobierno neoliberales han hecho añicos los empleos, con mayor razón si hablamos de empleos dignos; han destrozado la planta productiva, en general la economía nacional, destacadamente el mercado interno; han hecho sangrías constantes del poder adquisitivo de los salarios; han expulsado a millones de mexicanos que buscan una alternativa en países extraños, en una de las peores y más dolorosas, diásporas de nuestra historia; han condicionado, cuando no impulsado por acción u omisión, la aplicación del trabajo de muchos mexicanos en bien de los grupos criminales. Las únicas plazas que están creciendo son al servicio de la criminalidad, que toma como víctimas ante todo a los jóvenes.

Para no hablar de la cínica destrucción masiva de plazas con fines políticos y privatizadores en las industrias minera y eléctrica.

Desde luego, las personas a quienes el Estado viole su derecho a un trabajo digno deberán tener acción legal para demandarle su cumplimiento. Esta es una más de las medidas indispensables para que el derecho al trabajo no quede como un buen deseo.

Igualmente, como un instrumento de importancia para revertir la actual crisis del empleo y garantizar el derecho al empleo, se propone la creación de un consejo nacional del empleo que se definirá como una instancia de coordinación entre todas las instancias de gobierno, al más alto nivel y los factores de producción.

Así pues, se hacen indispensables las reformas constitucionales que contiene nuestra iniciativa.

Por todo lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el primer párrafo y adiciona una fracción XX Bis al Apartado A del artículo 123 constitucional**

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho a que el Estado le garantice un trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo; asimismo, se establece como obligación del Estado la creación de un seguro de desempleo, el otorgamiento de los apoyos necesarios para el autoempleo y demás medidas necesarias, justas y equivalentes. En caso contrario el afectado tendrá acción legal para hacer efectivo su derecho al trabajo.

**I. a XXV. ...**

**XXV Bis.** Se crea el consejo nacional del empleo como una instancia de coordinación para garantizar el derecho al empleo, en el que participarán el titular del Ejecutivo federal y los secretarios del despacho, los gobernadores de los estados y el jefe del Gobierno del Distrito Federal, los presidentes municipales, las directivas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y 10 representantes, tanto de los trabajadores y como de los patrones.

**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 23 de enero de 2010.

Diputado Ramón Jiménez López (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 108, 110 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este honorable pleno la presente iniciativa de decreto por el que se derogan los párrafos segundo del artículo 108, cuarto del artículo 111 y se adiciona el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la figura de revocación de mandato al presidente de la república, presentada por el diputado Omar Fayad Meneses, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

### **Exposición de Motivos**

Uno de los componentes esenciales de todo régimen democrático es, sin lugar a dudas, la rendición de cuentas, entendida como la responsabilidad que deben tener los gobernantes de dar cuenta, de responder por su gestión pública.

En México, como en otros países en donde ha venido consolidándose el gobierno democrático, se ha intensificado la demanda ciudadana para dar mayor transparencia a las decisiones que se toman desde el gobierno, así como a las acciones que se ejecutan en términos de políticas públicas y de gobierno.

La rendición de cuentas es parte fundamental del proceso de democratización, ya que permite crear frenos y contrapesos que aseguren que aquellos que no detentan directamente el poder, pero que sí participan de su formación, a través de su voto, puedan en todo momento opinar o disentir de una acción de sus gobernantes y, en su caso, reconfigurar las dinámicas del poder público.

Los vertientes de la rendición de cuentas son variadas y se manifiestan a través de diversos mecanismos que pueden estar a cargo de unos u otros poderes públicos, como los esquemas de fiscalización entre órganos del Estado, o bien, a través de los esquemas de transparencia de la información pública e incluso pueden ser mucho más contundentes en sus efectos para la representación política, mediante procesos jurídicos como el sistema de responsabilidades de los servidores públicos o figuras como el juicio político.

En el caso de México, desde hace ya varias décadas, se ha venido perfeccionando el esquema de responsabilidades de los servidores públicos, siendo tal vez la reforma de mayor envergadura la realizada en 1982, por la que se crea el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la responsabilidades de los



servidores públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la Secretaría de Contraloría General de la Federación.

Con tal reforma se reconfiguró el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, estableciéndose cuatro tipos de responsabilidad en los artículos 108 a 114:

1. La política.
2. La administrativa.
3. La civil.
4. La penal.

Si bien es cierto, con dicha reforma y algunas adecuaciones legales más en los últimos años, contamos con mecanismos legales para asegurar la responsabilidad de los servidores públicos en todos los niveles de la administración pública y, con ello, se ha fortalecido la rendición de cuentas horizontal (entre órganos del Estado), debemos aceptar que existen todavía algunos pendientes.

Por ejemplo, sobre la responsabilidad política, si bien se amplió la posibilidad de ser sujeto de juicio político a todos los altos servidores públicos del Estado, de los tres poderes públicos e incluso alcanzó a los gobiernos de las entidades federativas, resulta evidente que sigue ausente la responsabilidad política del presidente de la república, vulnerando también el principio del equilibrio de poderes.

En las democracias representativas, la rendición de cuentas contribuye a la legitimidad del poder público, por ello, en el actual escenario, resulta injustificable que el titular del Ejecutivo quede fuera del esquema constitucional de responsabilidad, sobre todo cuando tiene a su cargo la más alta responsabilidad pública, la de jefe del Estado y del gobierno.

En el caso de los servidores públicos con importantes encargos para la nación, la responsabilidad política puede ser tramitada a través del juicio político, pero no así en el caso del presidente de la república.

Hoy el único mecanismo de rendición de cuentas vertical (entre electores y gobernantes) de que disponemos los ciudadanos para premiar o castigar a los gobernantes, es el voto libre y secreto, ya que no contamos con mecanismos como la reelección o la revocación de mandato.

De tal suerte, la presente iniciativa pretende abonar a esta insuficiencia en nuestro sistema, para establecer la figura de la de revocación del mandato del presidente de la república, con el propósito de que sean los electores, los ciudadanos, quienes determinen si procede o no su destitución.

La revocación de mandato es una institución jurídico-constitucional en la que pueden identificarse los siguientes rasgos distintivos:

- Es un derecho o facultad que asiste a los electores.
- Tiene por objeto la destitución de un funcionario o autoridad de elección popular antes que expire el periodo de su mandato.
- Requiere el acuerdo de una mayoría de electores.
- Puede promoverse por diversas causas.

En consecuencia, mediante el procedimiento, el electorado puede destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación. Es decir, el pueblo, mediante el sufragio, y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular.

El objetivo de la revocación radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos.

Esta iniciativa opta por la inclusión de esta figura, ya que sería riesgoso incorporar al titular de tan alta responsabilidad al esquema vigente del juicio político, toda vez que es el Congreso de la Unión quien substancia dicho procedimiento, siendo muy posible la confrontación y desestabilización de este órgano de gobierno.

Por ello, la presente iniciativa propone derogar los párrafos segundo del artículo 108 y cuarto del artículo 111 para que quede encuadrada en una sola figura con mayor claridad, la responsabilidad a la que estará sujeto el presidente de la república.

Mediante la adición al artículo 110 de un último párrafo, se incluiría la revocación del mandato al presidente de la república, por las siguientes causales:

1. Por actos u omisiones contrarios a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes federales que de ella emanen.
2. Por manejo indebido de fondos y recursos federales.
3. Por la comisión de delitos graves, así clasificados por la ley penal.

Los sujetos legitimados para solicitar la revocación del mandato serían:

1. La mayoría de integrantes de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores.
2. Los gobernadores de las entidades federativas y del Distrito Federal.
3. El 25 por ciento de los municipios del país.

4. Cualquier ciudadano, por causa fundada y motivada.

Dicha solicitud debe ser presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien procederá a la conformación de una comisión especial con participación de la Cámara de Senadores, a efecto de integrar el expediente respectivo, debiendo allegarse de la información necesaria para verificar la procedencia o no de la solicitud y emitir una resolución que deberá ser votada como dictamen y aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión de Congreso General.

De ser aprobado el dictamen, se procederá a la realización de un referéndum revocatorio que estaría a cargo del Instituto Federal Electoral con el propósito de que sea transparente, neutral y sin intervención de filiaciones partidistas, el cual deberá obtener un voto más a favor del total de la votación válida emitida el día en que se eligió al mandatario.

De obtenerse dicho requisito, la declaratoria de revocación del mandato sería emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez revocado el mandato, el presidente de la república sería sustituido por quien designara el Congreso de la Unión por mayoría absoluta de sus miembros estando presentes cuando menos las dos terceras partes del total de miembros. El presidente designado deberá proceder conforme al artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para en caso de tratarse de los dos primeros años de mandato, convocar a nuevas elecciones; y tratándose de los cuatro últimos años de mandato termine el periodo.

La ley reglamentaria, que a efecto expida el Congreso de la Unión, contemplará las especificidades del procedimiento de revocación, así como el procedimiento de sustitución del presidente de la república por revocación del mandato.

En México, en el marco de una democracia representativa en consolidación, en la que el pueblo delega su soberanía en representantes que ejercen su mandato desde los Poderes del Estado, es de vital importancia que estos mecanismos de legitimación del ejercicio del poder público respondan a la voluntad ciudadana en cualquier momento.

Con la ampliación de nuestro marco normativo de responsabilidades, ahora incluyendo al titular del Poder Ejecutivo federal, acabaremos con esa figura presidencial intocable, incuestionable, políticamente inimputable ante los ciudadanos, y dará a nuestro sistema democrático una mayor legitimidad.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de este honorable pleno, el presente proyecto de iniciativa de

**Decreto por el que se derogan los párrafos segundo del artículo 108, cuarto del artículo 111 y se adiciona el artículo 110, de la Constitución Política de los Estados**

**Unidos Mexicanos, para crear la figura de revocación de mandato al presidente de la república**

**Primero.** Se deroga el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 108. ...

**Segundo.** Se deroga el segundo párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111. ...

**Tercero.** Se adiciona el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 110. ...

**El presidente de la república sólo podrá ser sujeto de revocación de mandato, por las siguientes causas:**

- 1. Por actos u omisiones contrarios a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes federales que de ella emanen.**
- 2. Por el manejo indebido de fondos y recursos federales.**
- 3. Por la comisión de delitos graves, así clasificados por la ley penal.**

**Serán sujetos legitimados para solicitar la revocación del mandato:**

- I. Cualquier ciudadano, por causa fundada y motivada.**
- II. La mayoría de integrantes de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores.**
- III. Los gobernadores de las entidades federativas y del Distrito Federal.**
- IV. El 25 por ciento de los municipios del país.**

**Dicha solicitud debe ser presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien procederá a la conformación de una comisión especial con participación de la Cámara de Senadores, a efecto de integrar el expediente respectivo, debiendo allegarse de la información necesaria para verificar la procedencia o no de la solicitud**

**y emitir una resolución que deberá ser votada como dictamen y aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión de Congreso General.**

**De ser aprobado el dictamen, se procederá a la realización de un referéndum revocatorio a cargo del Instituto Federal Electoral.**

**Para que proceda la revocación de mandato, en el referéndum deberá obtenerse de conformidad un voto más adicional al total de la votación válida emitida a su favor el día en que se eligió como presidente de la república.**

**De obtenerse dicho requisito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria de revocación del mandato al presidente de la república.**

**Una vez revocado el mandato, el presidente de la república sería sustituido por quien designara el Congreso de la Unión por mayoría absoluta de sus miembros estando presentes cuando menos las dos terceras partes del total de miembros.**

**El presidente designado deberá proceder conforme al artículo 84 de esta Constitución, según se trate de interino o sustituto.**

**La ley reglamentaria, que a efecto expida el Congreso de la Unión, contendrá lo no contemplado por esta Constitución sobre la revocación del mandato al presidente de la república.**

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir en un plazo no mayor a 270 días naturales a partir del inicio de vigencia de este decreto, la ley reglamentaria del artículo 110 de la Constitución en materia de revocación del mandato al presidente de la república.

**Tercero.** Se derogan todas las demás disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2010.

Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 7 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL, Y 188 Y 189 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO LOBATO GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, Sergio Lobato García, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56, 62, 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; se permite someter a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

El sistema presidencial es una forma de gobierno que surge con la independencia de las 13 colonias de América del Norte y que nuestro país adopta, tras la consagración de la independencia de la monarquía española.

El devenir histórico ha otorgado a la figura del presidente en México, una fuerza natural que convirtió durante mucho tiempo a este funcionario en el personaje más importante y decisivo en la política nacional. Esta fuerza natural se construyó a partir de las funciones y poderes que el cargo fue adquiriendo, pues ha jugado un papel protagónico en la historia nacional. La sociedad mexicana también ha contribuido al fortalecimiento de la investidura presidencial, pues ha depositado en ella el cuidado de los bienes y valores más queridos, un orden social justo, la seguridad personal y el fomento y respeto de las libertades.

En su libro "El presidente de la República: poderes y privilegios", Jacinto Faya Viesca establece que el Ejecutivo mexicano es poseedor de una fuerza de gran magnitud, pues al presidente se le otorgan poderes establecidos en la Constitución, así como también poderes implícitos que convierten al cargo en la figura central del país. El autor concluye que los poderes y funciones del presidente en México no están contenidos en su totalidad y ni siquiera de manera importante en nuestra Constitución, este texto enumera algunos, y en forma general bosqueja otros, pero ni por asomo las contiene en su totalidad.

Es por todo esto que el desempeño y las actividades que el presidente realice influyen de manera decisiva en la política y economía nacional, por lo que el informe presidencial que

se había establecido a partir de la Constitución de 1824, representaba la rendición de cuentas de un poder hacia otro y, por lo tanto, el conocimiento de la situación que guardaba el país por parte de los representantes de la población y de la federación, es decir el Congreso General.

El informe presidencial representa la rendición de cuentas en cada uno de los aspectos importantes del país, permite descubrir dónde estamos y hacia dónde vamos. Permite a los mexicanos acercarse a las actividades del Ejecutivo y este a su vez responder por sus actos. En un sistema de gobierno donde existe la democracia como medio para obtener el acceso al poder, es necesaria la presencia de mecanismos que limiten a la autoridad y que permitan que el actuar esté dentro de un marco legal.

El Ejecutivo de nuestra nación, no es sólo el titular de uno de los tres Poderes de la Unión, es también el presidente de la República, el jefe de Gobierno y del Estado mexicano, comandante de las Fuerzas Armadas y representante del país ante la comunidad internacional. Por todo esto, él se encuentra obligado como todos los funcionarios a rendir cuentas, que nos permitirán saber si está cumpliendo los propósitos para los cuales fue elegido.

### **Antecedentes del informe presidencial en México**

A partir de 1808 con la caída del régimen de Fernando VII y la pretensión del emperador francés Napoleón I de colocar en el trono español a su hermano José Bonaparte, se generó en España una crisis política que desataría conflictos armados hasta 1814. Los españoles se organizaron en resistencias contra los franceses y crearon juntas provisionales de gobierno, las cuales desconocían la autoridad de José I. Estas juntas provisionales de gobierno promulgaron en 1812 la primera Constitución escrita en lengua española, de carácter liberal y altamente influenciada por los ideales de la revolución francesa. Esta Carta Magna es conocida como la Constitución de Cádiz y estuvo en vigencia durante dos años, hasta la restauración del absolutismo español por Fernando VII, quien regresó a la corona después de la expulsión de los franceses.

Esta Constitución tuvo vigencia temporal en la Nueva España y posteriormente ejercería una influencia como modelo constitucional en el México independiente, que junto con la influencia americana, moldearon gran parte del nuevo Estado mexicano. Esta Constitución Española establecía en sus artículos 121 y 123 la obligación del monarca de asistir a la apertura y clausura de las Cortes y disponía que el rey pronunciara un discurso con propuestas sobre lo que juzgara necesario, el cual debía ser respondido por el presidente de las Cortes en términos muy generales.

El decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, proponía el establecimiento de un régimen republicano de gobierno; consideraba supremo al Congreso, el cual tenía las facultades de nombrar a los integrantes del Poder Ejecutivo formado por tres personas, las cuales conforme al artículo

74 debían presentar al Congreso cada seis meses, un informe breve de ingresos, inversiones o sobre la existencia o falta de caudales públicos.

Posteriormente, durante el primer Imperio Mexicano, Agustín I (Agustín de Iturbide) fue el primer gobernante que presentó resultados de su gobierno, uno en noviembre de 1822 y el otro en marzo de 1823, previo a la abdicación del monarca. Más tarde, en el establecimiento de la República con la Constitución de 1824, fue trasladada la influencia de las Cortes españolas de la rendición de cuentas al artículo 68 de dicha Constitución, donde se obligaba al presidente de la República a asistir a la apertura de sesiones del Congreso General, donde asimismo debía pronunciar también un discurso que reflejara la importancia del acto, el cual sería respondido por el presidente del Congreso.

El 1 de enero de 1825, el presidente Guadalupe Victoria ofrece el primer informe presidencial en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso General. Los primeros mensajes que rindieron los gobernantes del México independiente, al inaugurar los periodos de sesiones del Congreso, fueron declaraciones de carácter general, en las que sólo excepcionalmente se hacían referencias a problemas particulares del país. Más que informes de gobierno, eran proclamas con contenidos casi exclusivamente políticos o militares.

En el artículo 63, de la Constitución liberal de 1857, se señaló que a la apertura de sesiones del Congreso asistiría el presidente de la Unión a rendir un informe sobre el estado que guarda la administración pública del país, que sería contestado por el presidente del Congreso en términos generales. Para entonces, el presidente de la República no estaba obligado a asistir a la clausura de sesiones, solamente a la apertura.

A partir de 1878, con el presidente Porfirio Díaz, los informes presidenciales se redujeron a dos, presentándose al Congreso durante la apertura de los periodos ordinarios de sesiones.

Después del estallido del movimiento revolucionario, específicamente en la etapa constitucionalista, Venustiano Carranza cumplió con el protocolo de informar a la nación a través del Congreso como presidente de la República; además, se estableció en la Constitución de 1917 que la lectura del informe presidencial se realizaría una vez al año, en la fecha en la cual el Congreso iniciaba sus sesiones ordinarias: el 1 de septiembre.

Desde entonces, el informe presidencial se ha rendido en la fecha señalada, solamente con dos excepciones. La primera del presidente Álvaro Obregón, quien rindió su informe durante un periodo extraordinario de sesiones del Poder Legislativo, el 7 de febrero de 1921. Y la segunda durante la transmisión del Poder Ejecutivo entre Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio, el 5 de febrero de 1930.

### **La crisis del informe presidencial**



El 1 de septiembre de 2006 el presidente Vicente Fox Quesada –a menos de tres meses de terminar su gestión– no pudo rendir su sexto y último informe. Los resultados cuestionados de las elecciones del 2 de julio tenían a la clase política, al gobierno panista y al país crispados. México estaba al borde de una crisis constitucional.

A unos metros de ingresar a la Cámara de Diputados, el presidente Fox constató que, en efecto, las condiciones eran adversas y que prácticamente no podría dar un mensaje a la nación con motivo de su sexto Informe de Gobierno. Ante la caótica situación que se vivía en ese momento en el interior del recinto, el presidente Fox tuvo que entregar el texto del informe en el vestíbulo de la Cámara al secretario de la Mesa Directiva del Senado, Rodolfo Pérez Gavilán. A partir de este suceso se complicaría la presencia de los mandatarios en el recinto de San Lázaro, ya que en el siguiente año, el presidente Felipe Calderón tampoco logró dar su mensaje a la nación y sólo entregó su informe por escrito en la Cámara en un lapso menor a los 5 minutos.

Los anteriores acontecimientos, sobre todo aquellos ligados a la transición presidencial del 2006 marcaron de manera importante al país. Estos trajeron consecuencias en distintos aspectos, que propiciaron un cambio en las relaciones del poder. Una de estas consecuencias fue la reforma constitucional al artículo 69 publicada el 15 de agosto de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

Anteriormente este artículo establecía que el presidente de la República asistiría a la apertura de sesiones del Congreso General, donde estaba obligado a presentar un informe donde presentara el estado en el que se encuentra la administración pública del país.

La reforma de marras quedó de la siguiente forma:

**"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."

Como es de observarse, esta reforma establece la modificación sustancial del informe, pues a partir del 2008, sólo se presentaría de manera escrita. Sin embargo, el nuevo formato se encuentra en un estado de cuestionamiento pues se duda de su efectividad para cumplir su

propósito principal, rendir cuentas a la nación, restándole al Congreso de la Unión, la posibilidad de escrutinio al ejercicio del Poder Ejecutivo.

El formato vigente del informe presidencial de gobierno, no permite al presidente de la República cumplir de una manera óptima la tradición y obligación histórica que se le ha conferido al cargo que ostenta; es decir, el informar a la nación el estado en el cual se encuentra la federación.

No cabe duda que los motivos que impulsaron la reforma constitucional fueron de carácter político, al no poderse lograr los acuerdos y consensos para que la investidura del presidente de la República no fuese vapuleada como sucedió con Vicente Fox y con Felipe Calderón al inicio de su ejercicio. Al realizarse la reforma, se olvidó la esencia que se expresaba en el artículo 69 y que permitía a los mexicanos conocer si la persona por la cual habían votado estaba cumpliendo sus obligaciones en el cargo.

Sin embargo, también es verdad que el antiguo formato del informe previo a la modificación constitucional, había ya caducado y tampoco permitía la rendición efectiva de cuentas, pues se había convertido en un día dedicado a celebrar y aplaudir cada uno de los supuestos logros del presidente.

En consecuencia, propongo a esta soberanía se reforme el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que, en un acto republicano, tanto el presidente de la República como el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acudan de forma obligatoria a la sesión de Congreso General en el que se apertura el primer periodo de cada año de ejercicio; pero siendo sólo obligatorio para el titular del Ejecutivo federal la rendición de cuentas en una doble vertiente: dirigir un mensaje a la nación con los puntos o temas más sobresalientes y la entrega al Congreso General de un informe escrito y detallado del estado que guarda su administración.

Asimismo, se incluye en el texto constitucional la corresponsabilidad política del Congreso General de fijar sus respectivos posicionamientos y que éstos, sean escuchados por el presidente de la República, con la finalidad de hacer de esta obligación constitucional, un acto republicano donde impere el respeto, la interlocución y, sobre todo, la civilidad política.

Con la reforma que propongo, se vigoriza la efectiva rendición de cuentas y obliga a que los auxiliares del titular del Ejecutivo federal, sean corresponsables en el ejercicio del poder público y en la rendición de cuentas de cara a la nación, ya que se recoge el espíritu de la reforma del 2008 y se obliga a los funcionarios enumerados a acudir al Congreso o a alguna de sus Cámaras para ahondar en el informe presentado por el presidente de la República. Asimismo, el titular del Ejecutivo federal tendrá la obligación constitucional de responder por escrito a dudas o cuestionamientos que formulen los legisladores federales, durante el análisis del informe presentado.

En este mismo artículo, propongo un tercer párrafo que se refiere a la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso General o de una de sus Cámaras. Este texto se encuentra actualmente en el primer párrafo del artículo 69 constitucional, pero su redacción resulta confusa y atiende a un tema distinto al de la rendición de cuentas; por ello, propongo se separe y quede en forma autónoma en un tercer párrafo del artículo reformado.

Por otra parte, propongo las respectivas adecuaciones en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de precisar los alcances del artículo 69 constitucional y se diseñe el ceremonial protocolario que amerita un acto republicano de esta magnitud e importancia para todos los mexicanos.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

Por el que se reforman los artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 69.** A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, asistirán el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el presidente de la República, además de asistir a dicha sesión, presentará y dará lectura a un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En ese acto republicano, el presidente de la República pronunciará un mensaje dirigido a la nación y, una vez que haya concluido su intervención, cada grupo parlamentario representado en la Cámara de Diputados, hará uso de la palabra preferentemente a través de su coordinador, para fijar posicionamiento.

En sesiones sucesivas de cada una de las Cámaras, estas realizarán el análisis del informe y podrán 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.

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.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 7.**

1. A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, a celebrarse el primero de septiembre de cada año, asistirán a las 18:00 horas, el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el titular del Ejecutivo federal presentará y dará lectura a un informe por escrito de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.
2. Posterior al mensaje del presidente de la República, el coordinador parlamentario por cada uno de los partidos políticos que estén representados en el Congreso, hará el posicionamiento de su grupo parlamentario. 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. El mensaje del presidente de la República no podrá exceder del tiempo total asignado a los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.
3. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el presidente de la República presente y dé lectura a su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.
4. En sesiones posteriores de cada una de las Cámaras, respectivamente, 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.
5. El Congreso o cada una de sus Cámaras, 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.
6. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al presidente de la República para su conocimiento.

**Artículo Tercero.** Se reforman los artículos 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 188.** Cuando el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación asistan a la apertura de las sesiones del Congreso General, saldrán a recibirlos, respectivamente, hasta la puerta del salón, una comisión compuesta por un diputado y un senador por cada grupo parlamentario representado en el Congreso.

Dicha comisión los acompañará hasta sus asientos respectivos y, a la salida de ambos, hasta la puerta. El presidente de la República tomará asiento al lado izquierdo del presidente del Congreso y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la derecha del presidente de la República. El presidente del Senado se ubicará a la derecha del presidente del Congreso.

Al entrar y salir del salón los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial, respectivamente, se pondrán en pie todos los asistentes a las galerías y los miembros del Congreso, a excepción de su presidente, que solamente lo verificará a la entrada del primero, cuando éste haya llegado a la mitad del salón.

**Artículo 189.** Posterior al mensaje del presidente de la República, preferentemente el coordinador parlamentario de cada uno de los partidos políticos que estén representados en el Congreso, hará el posicionamiento de su partido político. 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. El mensaje del presidente de la República no podrá exceder del tiempo total asignado a los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

Al concluir el posicionamiento de los grupos parlamentarios, el presidente del Congreso contestará el mensaje del presidente de la República en términos generales y concisos, previo acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

### **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, a los dos días del mes de marzo del año dos mil diez.

Diputado Sergio Lobato García (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 35, 40, 41, 71 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EXPIDE LA LEY FEDERAL QUE REGULA LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 35, 40, 41, 71 y adiciona la fracción XXIX-P al 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que propone la expedición de la Ley Federal que regula la Iniciativa Legislativa Ciudadana.

**Exposición de Motivos**

Desde los inicios del Estado moderno, la facultad de accionar el proceso legislativo ha sido monopolizada por las elites en el poder. Lo anterior, en el Estado mexicano se encuentra más vivo que nunca y la prueba es el contenido del artículo 71 constitucional que atribuye la facultad de iniciar leyes al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados. El precepto citado, con evidentes tintes paternalistas, no se adecua a la realidad ni a las exigencias de la modernidad.

"Se entiende por iniciativa legislativa popular o ciudadana, el procedimiento establecido en las Constituciones políticas de los Estados Modernos mediante el cual el pueblo de manera directa, inmediata y a través de un número determinado de ciudadanos, participa en la formación de normas jurídicas con rango de ley. En otras palabras, la iniciativa legislativa popular consiste en la capacidad que posee un número constitucionalmente legitimado de ciudadanos para instar o iniciar, sin la concurrencia de otro órgano, el procedimiento de creación de las leyes ante alguna de las cámaras que integran el Poder Legislativo."<sup>1</sup>

Hoy en día, en la mayoría de los casos, existe una desvinculación entre los partidos políticos, representantes y la ciudadanía. En ocasiones, los reclamos de los ciudadanos no son tomados en cuenta por sus representantes en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, lo que se debe a muchos factores, entre otros, podemos citar algunos: falta de interés de los representantes por atender los reclamos de la sociedad una vez que ya han sido electos, los representantes populares se subordinan a los intereses de sus partidos políticos y de los poderes fácticos, el número tan extenso de ciudadanos mexicanos no permite atender todas las exigencias de los mismos, etcétera.

Lo que se propone en la presente iniciativa es eliminar a los intermediarios para accionar el proceso legislativo, de modo tal, que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos de hecho o de derecho, que cuente con el sustento del 0.13 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, se encuentre en posibilidades de iniciar el proceso legislativo. Lo anterior no quiere decir que por el simple hecho de presentar una iniciativa legislativa ciudadana, ésta se vaya a aprobar sin ninguna modificación. Sin embargo, se reconoce en esta iniciativa el derecho de los ciudadanos de retirar un proyecto de ley que durante el proceso legislativo ha sido modificado de tal forma que los ciudadanos consideren que no se apega a su contenido original.

También se propone un procedimiento expedito ante el Instituto Federal Electoral para el conteo, la verificación y la autenticidad de las firmas. Como ya se mencionó con anterioridad, para promover una iniciativa legislativa popular, es necesario contar con la aprobación del 0.13 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento legal para poder probar que se cuenta con dicho requisito legal. De igual manera se propone que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sea el órgano decisor sobre cualquier controversia que se pueda suscitar por las resoluciones que emita el Instituto Federal Electoral.

Una vez concluido el procedimiento de conteo, verificación y autenticidad de las firmas ciudadanas, el proyecto de ley deberá tramitarse por los procedimientos legislativos ordinarios. Asimismo se dispone que se publique un extracto de referencia que permita ubicarlo el proyecto de ley en el proceso legislativo. En otros términos, una vez que concluya el procedimiento ante el Instituto Federal Electoral y en su caso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el proyecto de ley presentado por los ciudadanos deberá seguir el proceso legislativo establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual manera cuando se pretenda reformar la Constitución, se respetará el contenido del artículo 135 de la ley suprema de la Unión.

Por último, con la finalidad de evitar que se suspenda por un tiempo indeterminado el trámite de los proyectos de ley presentados en ejercicio del derecho de Iniciativa Legislativa Ciudadana, se establece un plazo máximo de 20 días naturales para dictaminar, discutir y votar dichas iniciativas, asimismo se regula que si transcurre dicho plazo sin que se presente el dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara que corresponda debe someter de inmediato al pleno el proyecto de ley para su discusión y votación, y finalmente se propone que el proceso legislativo en el Congreso de la Unión, tratándose de las iniciativas de carácter legal, debe concluir a más tardar el día último de sesiones ordinarias del mismo periodo.

Por lo expuesto, someto a su consideración el siguiente proyecto de



**Decreto que reforma los artículos 35, 40, 41, 71 y adiciona la fracción XXIX-P al 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que propone la expedición de la Ley Federal que regula la Iniciativa Legislativa Ciudadana**

**Artículo Primero.** Se adicionan las fracciones VI, VII, VIII, IX y X al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
- VI. Participar en la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación.**
- VII. Ejercer el derecho de plebiscito y referéndum.**
- VIII. Revocar el mandato de los servidores públicos electos popularmente, sujetándose a lo dispuesto en esta Constitución y por la ley reglamentaria.**
- IX. Iniciar reformas a la Constitución, leyes y propuestas administrativas, y**
- X. Ejercer los medios de democracia participativa y deliberativa que esta Constitución y las leyes establezcan.**

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, **participativa, deliberativa**, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.



**Artículo Tercero.** Se reforma el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. **Igualmente, el pueblo ejerce su soberanía a través de los medios de democracia participativa y deliberativa que establezca esta Constitución y las leyes.**

**Artículo Cuarto.** Se adiciona la fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el último párrafo, para quedar en los siguientes términos:

**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 mexicanos.**

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados, o por las diputaciones de éstos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, **los senadores y ciudadanos**, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

**Artículo Quinto.** Se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

- I. a XXIX-O. ...

**XXIX-P. Para expedir las leyes que establezcan a nivel federal los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocación del mandato, presupuesto participativo, acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, acciones para la protección de intereses colectivos y difusos y, demás medios e instrumentos de democracia participativa y deliberativa.**

**Artículo Sexto.** Se expide la Ley Federal que Regula la Iniciativa Legislativa Popular

**Ley Federal que Regula la Iniciativa Legislativa Ciudadana**

**Capítulo**

**I**

**De la iniciativa legislativa ciudadana**

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés social, tiene como finalidad reglamentar la fracción IV del artículo 71 constitucional.

**Artículo 2.** La iniciativa legislativa ciudadana es el derecho político de los ciudadanos para presentar un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados.

El proyecto de ley tendrá las siguientes finalidades:

- I. Solicitar la aprobación de una nueva ley.
- II. Solicitar la reforma, adición o derogación de una ley vigente.
- III. Solicitar la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 3.** No podrán ser objeto de Iniciativa Legislativa Ciudadana los proyectos referidos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal y de aprobación de empréstitos.

**Artículo 4.** En la interpretación de las disposiciones de esta ley se deben tomar en cuenta los principios rectores de la participación democrática previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de oscuridad, la interpretación debe ser extensiva, ampliando en todo momento los derechos del ciudadano.

A falta de disposición expresa en esta ley, se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios que en aplicación de la misma establezca el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito de su competencia.

**Artículo 5.** Para ser promotor de una iniciativa legislativa popular es necesario contar con el respaldo del 0.13 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

**Artículo 6.** Podrá ser promotor de una iniciativa legislativa popular cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, organizados de hecho o de derecho, que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo anterior.

**Artículo 7.** Los ciudadanos tienen la capacidad de disponer libremente del proyecto de ley. Si como producto de la fase de discusión y aprobación, el texto del proyecto de ley sufre

alteraciones que no sea de la aprobación de los ciudadanos, éstos podrán retirar el proyecto de ley en cualquier momento antes de la aprobación definitiva de las cámaras.

## Capítulo

II

### Procedimiento de la iniciativa legislativa ciudadana

**Artículo 8.** Cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, organizados de hecho o de derecho, interesados en someter al conocimiento del Congreso de la Unión un proyecto de ley, depositarán ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el correspondiente proyecto de ley, con las respectivas hojas, en las que se ha recolectado el porcentaje al que se refiere el artículo 5 de esta ley.

**Artículo 9.** Una vez que se haya presentado un proyecto de ley, la Cámara de Diputados ordenará publicarlo en la Gaceta Parlamentaria; el encabezado de la publicación deberá referirse expresamente a que se trata de un proyecto de ley bajo el procedimiento especial de iniciativa legislativa ciudadana.

**Artículo 10.** El ciudadano o grupo de ciudadanos a los que se refiere el artículo 7 deberán indicar, su nombre, su clave de elector y la firma de los ciudadanos que apoyan el proyecto de ley.

**Artículo 11.** Cada hoja en las que se recojan las firmas de los ciudadanos deberán contener los siguientes requisitos:

- I. La reseña del proyecto de ley.
- II. El nombre del promotor, así como la clave de la credencial para votar.
- III. La firma de los ciudadanos que apoyan el proyecto de ley.

**Artículo 12.** Una vez presentado el proyecto de ley ante la Cámara de Diputados en un plazo no mayor a cinco días hábiles, deberá remitirla al Instituto Federal Electoral.

**Artículo 13.** Una vez recibido el proyecto de iniciativa legislativa ciudadana y las firmas correspondientes, el Instituto Federal Electoral dispondrá de un plazo de treinta días naturales, para verificar su autenticidad. Cualquier interesado podrá estar presente durante el proceso.

En caso de que se repitan las firmas, sólo se computarán una vez y se excluirán aquellas que presenten dudas sobre su autenticidad. Si, una vez computadas las firmas, no se alcanza el porcentaje requerido, el Instituto Federal Electoral prevendrá a los promotores sobre el faltante y les concederá un plazo improrrogable de 60 días naturales para que cumplan con las firmas faltantes; en caso contrario, el proyecto de ley se tendrá por desechado.

Contra los actos emitidos sobre el conteo, la verificación y la autenticidad de las firmas, procede el recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo que dispone la Ley General del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral.

**Artículo 14.** Revisadas las firmas y verificado el porcentaje requerido, el Instituto Federal Electoral trasladará el proyecto de ley a la Cámara de Diputados.

**Artículo 15.** Todo proyecto de ley presentado por los ciudadanos, deberá tramitarse por los procedimientos legislativos y constitucionales previstos, pero tendrán carácter de preferente frente a otras iniciativas. Debe publicarse un extracto de referencia que permita ubicarla en el proceso legislativo.

Todas las iniciativas señaladas con el carácter de preferente deben dictaminarse, discutirse y votarse en cada Cámara en un plazo inferior a veinte días naturales posteriores a su presentación en la Cámara de Diputados o, en su caso, a la recepción del proyecto en la Cámara de Senadores. Si transcurre dicho plazo sin que se presente el dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara que corresponda debe someter de inmediato al pleno el proyecto de ley para su discusión y votación.

Tratándose de iniciativa legislativa ciudadana de carácter legal el proceso legislativo en el Congreso de la Unión debe concluir a más tardar el día último de sesiones ordinarias del mismo periodo.

**Artículo 16.** Los proyectos de iniciativa legislativa ciudadana deben seguir el proceso legislativo establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando se trate de una iniciativa legislativa ciudadana que pretenda reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe seguirse el procedimiento dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 17.** El plazo dispuesto en el artículo 15 de la presente ley comenzará a computarse desde que el proyecto de iniciativa legislativa ciudadana sea presentado ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

## **Capítulo**

**III**

### **Recurso de apelación**

**Artículo 18.** Contra las resoluciones que emita el Instituto Federal Electoral en materia de iniciativa legislativa ciudadana, procede el recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo que dispone la Ley General del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral.

**Capítulo**

**IV**

**Responsabilidad por el incumplimiento de de las disposiciones de esta ley**

**Artículo 19.** En caso de no dictaminación, discusión y votación de las iniciativas legislativas ciudadanas en tiempo y forma, los servidores públicos responsables se sujetarán a las sanciones que se deriven del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Transitorio**

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

**Nota**

1. Mora-Donatto, Cecilia. *Iniciativa Legislativa Popular*. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV. Editorial Porrúa y UNAM, 2004, páginas 543 y 544.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de febrero de 2010.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado Omar Fayad Meneses, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este honorable pleno la presente iniciativa de reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar el periodo de los ayuntamientos.

El municipio es la célula medular de nuestra organización política y social. El papel que ha desempeñado en el desarrollo de la vida nacional a través de las diversas etapas de nuestro acontecer histórico ha sido determinante y el futuro de nuestro país está condicionado en buena parte por el resultado de las decisiones que adoptemos para resolver los problemas que agobian al municipio y dificultan su desarrollo.

Una de estas decisiones que ahora buscamos impulsar, como uno de los cambios más importantes para el futuro del municipio mexicano, es la ampliación del periodo de presidentes municipales, síndicos y regidores, a través de la reforma al artículo 115 constitucional. Este viraje nos permitiría aprovechar de mejor manera la experiencia política y administrativa del cuerpo municipal.

El oficio político y la gestión pública municipal en México están coartados por un periodo limitado de ejercicio, perdiéndose así la continuidad en los programas y la especialización de los servidores públicos locales.

Con un periodo tan corto, temas torales para la administración municipal están sujetos a la política en turno, fomentando el desperdicio de recursos públicos.

La ampliación del periodo de gobierno de los ayuntamientos es una variable importante en la solución de la problemática que éstos enfrentan.

De nadie es ajeno el razonamiento que durante el primer año de gobierno, las autoridades municipales aprenden su función; en el segundo, tienen la posibilidad de instrumentar lo aprendido; y en el tercero, dejan de lado toda iniciativa, porque están ocupados en preparar su salida y su siguiente opción política.

Esto estimularía la continuidad de las políticas públicas y programas municipales exitosos, así como disponibilidad de un plazo mayor que permitiría iniciativas de

mayor impacto. Las ventajas de ampliar el periodo pueden redundar en la profesionalización del gobierno en la gestión y una planeación a más largo plazo. Coadyuvará a sentar las bases para alentar una cultura de la gestión pública municipal.

La organización administrativa municipal en muchos casos insuficiente y afectada por las más diversas razones, requiere con urgencia una revitalización que permita la reasignación de recursos orientada a la capacitación de los servidores públicos, para una mejor atención de las necesidades ciudadanas.

La ciudadanía considera que la responsabilidad pública y la rendición de cuentas son valores fundamentales de la democracia que se han perdido con el tiempo en sus gobernantes en general.

Por tales razones presento, ante este pleno, la iniciativa de reforma al artículo 115 para ampliar el periodo de encargo de los ayuntamientos, al establecer un ejercicio mínimo de 4 años. Así, podríamos dar un impulso al desarrollo de estrategias públicas de mediano y largo plazo.

Podrían impulsarse aquellas acciones que lleven a que aspectos como la eficiencia, el uso intensivo de los recursos, la eficacia y la legitimidad estén presentes en el escenario de gobierno local.

Es conveniente que en México los protagonistas del sistema político contribuyamos a una verdadera opción de cambio institucional para el país.

Debemos enriquecer las bases de la renovada democracia mexicana, con el fin de buscar el fortalecimiento de los órganos de poder y poder responder a una sociedad heterogénea.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de este honorable pleno, el presente proyecto de iniciativa de reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar el periodo de los ayuntamientos.

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

**Artículo 115. ...**

I. ...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato y **durarán en su cargo un periodo mínimo de cuatro años**. Las personas que, por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

...

II. a X.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

**Segundo.** Las entidades federativas deberán ajustar sus Constituciones Políticas y leyes respectivas a lo dispuesto en esta Constitución a más tardar en un plazo de 120 días, a partir de la vigencia del presente decreto.

**Tercero.** Se derogan todas las demás disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de marzo de 2010.

Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica)



## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS SAMUEL MORENO TERÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Carlos Samuel Moreno Terán, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante el pleno de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Un amplio sector de la población en México está generando un importante debate sobre la posibilidad y la conveniencia de proteger este recurso, incluyéndolo en la Constitución Política, que es el derecho fundamental al agua. Lo anterior, se debe a que tanto el gobierno como la academia y la sociedad civil han cobrado conciencia de que este recurso es escaso y está en grave peligro. La destrucción por contaminación de la mayor parte de nuestras fuentes superficiales, el encarecimiento del agua potable por su embotellamiento y distribución por empresas privadas, la inequitativa distribución del líquido entre personas y grupos, así como la inconsciente e irresponsable extracción del recurso por el mercado en detrimento de los ecosistemas y el medio ambiente han logrado que en todos los sectores de la sociedad se empiece a tomar conciencia.

Por ello, en virtud de esta grave situación es que la vida, presente y futura, de la personas, de las culturas y de los ecosistemas, depende directamente de la cantidad de agua que hoy seamos capaces de proteger y garantizar en el largo plazo.

La creciente crisis hidrológica en la que se encuentra el planeta —de la que México no escapa— está exigiendo la puesta en marcha de todos los instrumentos que estén a nuestro alcance para intentar frenar las graves consecuencias que ya estamos padeciendo.

Es a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) que la comunidad internacional ha desarrollado con mayor detalle este derecho. Es importante decir que el Senado mexicano ratificó este pacto el 18 de diciembre de 1980, acto jurídico que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 1981, donde se señaló que dicha norma comenzaría a ser vinculante para el país a partir del 23 de marzo de 1981. Al ratificar este instrumento, el Estado mexicano aceptó voluntariamente las obligaciones para realizar progresivamente, y utilizando el máximo de los recursos disponibles, el derecho al agua que, como ha señalado el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC), es esencial para alcanzar un nivel de vida adecuado.

De acuerdo con el Comité DESC<sup>1</sup> el derecho al agua se desprende de los artículos 11.1 y 12 del pacto. Así lo ha establecido en su observación general número 15 (OG 15) donde además ha detallado con mucha precisión el contenido esencial de dicho derecho así como las obligaciones que adquieren los Estados al firmar el instrumento.

Se puede definir que el derecho humano al agua consiste en que toda persona pueda disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Este derecho se encuadra con toda claridad en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado porque es una condición necesaria para la supervivencia, además que los gobiernos parte deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la supervivencia de los pueblos indígenas.

El derecho al agua contiene tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario y el derecho a no ser objeto de injerencias; por ejemplo, no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. Asimismo, el derecho al agua debe ser adecuado a la dignidad, la vida y la salud humanas.

El derecho al agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnológicas. El agua debe tratarse como un bien social y cultural, no como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

En este sentido, debido a que lo adecuado para el ejercicio del derecho puede variar en función de distintas condiciones que existan en cada región, existen cinco factores que se deben aplicar en cualquier circunstancia.

**a) Disponibilidad.** Esto significa que el suministro de agua para cada persona debe ser continuo y suficiente para el uso personal y doméstico.

**b) Calidad.** Además de que el agua debe ser suficiente, debe estar libre de agentes que puedan ser dañinos para la salud: microorganismos y sustancias químicas o radioactivas.

**c) Accesibilidad física.** En tercer lugar tener derecho al agua supone que las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. En cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo debe haber un suministro de agua o, por lo menos, la posibilidad de tener acceso a alguno que esté en sus cercanías inmediatas.

**d) Asequibilidad o accesibilidad económica.** Esto significa que el agua y los servicios e instalaciones que permitan acceder a ella deben ser asequibles en relación con el ingreso de las personas.

**e) No discriminación.** Con base en el concepto de no discriminación, el comité establece que el agua salubre y los servicios deben estar al alcance físico y económico de todas las personas y especialmente de aquellas que históricamente no han podido ejercer este derecho por motivos de raza, religión, origen nacional o cualquier otro de los motivos que están prohibidos.

El artículo 2o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales resulta especialmente relevante debido a que en él se describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados firmantes. Por lo que se interpreta, aun cuando en el párrafo 1 de dicho artículo se establece que la realización de las obligaciones es paulatina y progresiva, los Estados firmantes adquieren algunas de ellas con efecto inmediato. De estas, dos resultan especialmente importantes: **1) garantizar los derechos reconocidos en el pacto sin discriminación, y 2) adoptar medidas.**

En el caso del derecho al agua, la obligación de adoptar medidas significa que los Estados tienen el deber constante y continuo de avanzar con la mayor rapidez y efectividad posibles hacia su plena realización. Deben marcar un rumbo y comenzar a dar pasos hacia la meta establecida dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del pacto.

Entre las medidas que el Estado debe adoptar —sin poder justificar su omisión— están las de: **a) adecuación del marco legal**, b) revelación de información, y c) provisión de recursos judiciales efectivos en la materia.

Es importante señalar que existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto al derecho al agua está prohibida por el pacto. En caso de que éstas sean adoptadas, corresponde al Estado demostrar que se han aplicado tras un examen exhaustivo de todas las alternativas posibles.

El derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados parte, estas son: respetar, proteger y cumplir. Las tres tienen como objetivo general que el derecho al agua se convierta en una prioridad para los Estados parte y en una realidad para personas y medio ambiente.

La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de realizar cualquier práctica o actividad que restrinja o deniegue el acceso al agua potable de cualquier persona. Esto significa, entre otras cosas, que bajo ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua para su uso personal y doméstico. También supone la prohibición de contaminación de fuentes de agua por parte de instituciones pertenecientes al Estado, o bien, la de limitar el acceso a los servicios y la infraestructura de suministro como medida punitiva o de coacción comercial.

La obligación de proteger impone a los Estados el deber de impedir que terceros puedan menoscabar el disfrute del derecho al agua. El Estado queda obligado a controlar y regular a particulares, grupos, empresas y otras entidades para que no interfieran con el disfrute del derecho de todas las personas. Se trata de una obligación de enorme relevancia en contextos

en los que existe una creciente participación de actores privados en las labores de gestión y distribución del agua.

Por último, la obligación de cumplir se subdivide en obligación de facilitar, promover y garantizar. Todas ellas obligan a los Estados parte a que, de forma progresiva pero utilizando el máximo de los recursos disponibles, dirijan sus esfuerzos para concretar el derecho al agua. La obligación de facilitar exige a los Estados que adopten medidas positivas que permitan a todas las personas y comunidades ejercer el derecho. La obligación de promover impone a los Estados la exigencia de adoptar estrategias de difusión y comunicación sobre el uso adecuado del agua y la protección de las fuentes. Por último, la obligación de garantizar se traduce en el requerimiento a los Estados para que hagan efectivo el derecho en los casos en los que las personas, por circunstancias ajenas a su voluntad, no estén en condiciones de ejercer por sí mismas ese derecho.

La importancia del agua en el contexto humano, para lo cual nos referiremos a la paradoja del agua y los diamantes expuesta por Adam Smith en su famosa obra *Riqueza de las Naciones* como introducción a los conceptos de valor de uso y valor de cambio. El economista señaló textualmente que **"no hay cosa más útil que el agua y apenas con ella se podrá comprar otra alguna, ni habrá cosa que pueda darse por ella a cambio; por el contrario, un diamante apenas tiene valor intrínseco de utilidad y, por lo general, pueden permutarse por él muchos bienes de gran valor"**.

Independientemente de la clara ejemplificación, útil para entender los conceptos aludidos, la percepción de la población en general que tiene acceso al agua sigue siendo la misma al considerarse un bien renovable, inagotable, apropiable y barato, lo que ha contribuido a que el agua sea desperdiciada o aprovechada de manera indiscriminada e irresponsable.

La realidad nos está demostrando que no es así, lo que está preocupando a todos en el mundo. La comunidad internacional ha sido especialmente activa desde hace varias décadas en promover la protección y el cuidado del agua en sus diferentes dimensiones: el mar, el medio ambiente marino y, por supuesto, el agua dulce como elemento básico y fundamental de la supervivencia de los seres humanos, abarcando desde los aspectos de consunción hasta su uso en actividades productivas.

El agua también está siendo objeto de acciones sociales para tratar de garantizar su acceso y calidad para una humanidad cada vez más creciente, más pobre y más demandante de este vital recurso. El problema lo amerita: su escasez es alarmante, en tanto que la población sigue creciendo de manera exponencial; su reducida calidad para consumo humano por actividades humanas contaminantes y el enorme esfuerzo gubernamental y de recursos públicos que se requieren para hacerla accesible a un mayor número de personas y actividades, han hecho que los gobiernos y las sociedades comiencen a replantear su percepción y cultura acerca de las formas de acceso, abastecimiento, aprovechamiento y cuidado del agua por todos.

En este contexto, el derecho humano al agua está en el centro de gran parte de las inquietudes sociales y las agendas públicas de varios países, entre los que está México.

Por la magnitud del problema, consideramos que expresar en nuestro sistema jurídico el derecho al agua como una garantía individual estipulada en la Constitución Política de nuestro país es indispensable, para reorientar las políticas públicas generales y locales de acceso a este vital recurso, así como las conductas sobre su uso y aprovechamiento, debiendo todos hacer frente a los retos que esto implica.

El derecho al agua constituye entonces una condición fundamental para el pleno goce de aquellos derechos conforme a los cuales ha adquirido obligaciones internacionales de buena fe. A la luz de las obligaciones contraídas resulta contradictoria la situación actual que se vive en México con relación al derecho al agua. La situación de los recursos hídricos en México es alarmante, el agua se distribuye de manera desigual por geografía, temporada y población. Tan sólo 7 de cada 10 mexicanos cuentan con agua potable y más de 40 millones no cuentan con un sistema de drenaje. Persiste una cobertura insuficiente de los servicios de agua potable y la demanda crece a una mayor velocidad de la observada cuando se llevaron a cabo las construcciones de las obras de infraestructura.

Actualmente en las zonas urbanas aproximadamente 12 millones de personas carecen de agua potable y 20 no tienen servicio de drenaje. Agréguese a este panorama que la calidad del agua es deficiente y el suministro irregular; también los niveles de contaminación están inadecuadamente controlados. 38.5 por ciento de la población infantil en México, es decir 14.6 millones de niños y niñas, no cuenta con servicio de agua potable dentro de su vivienda. Cerca de 75 por ciento de la mortalidad infantil de menores de cinco años en México se relaciona con enfermedades gastrointestinales, la mayoría de las cuales es provocada por la mala calidad del agua utilizada para beber. México se encuentra entre los últimos por el índice de calidad de agua potable, ya que ocupa el lugar 106 entre 122 países, apenas por encima de Marruecos e Indonesia. Como se puede inferir de la información anterior, en el país persiste un grave problema tanto legal como institucional, respecto al suministro y a la calidad del agua.

Es por todo lo anterior que salta a la vista la necesidad de la incorporación del derecho al agua como parte de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No se puede garantizar una protección integral del derecho a la vida digna y otros que lo complementan si no se atiende a las condiciones fundamentales que lo componen. Resulta imposible pensar en la inviolabilidad del domicilio si en él no hay acceso al agua potable. No es posible tener una buena alimentación si el agua que se consume no es segura para el consumo humano. No es exigible el derecho a la salud si no se ha resuelto el problema de abastecimiento de recursos hídricos a los núcleos poblacionales. Es impensable gozar plenamente del derecho a la vida si no se tienen los insumos fundamentales que lo componen, como lo son el derecho a la salud, la alimentación y el agua.

Así, es evidente la importancia del tema y la necesidad de comenzar a valorarlo como parte de la temática de los derechos fundamentales. El acceso a los recursos hídricos implica una realidad apremiante para millones de personas en México. Cualquier teoría de los derechos fundamentales que busque ser realista e inclusiva, con miras a lograr una verdadera protección integral del derecho a la vida digna, debe tomar en cuenta la problemática tan ardua que se genera alrededor del tema del agua.

En virtud de esto, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México presentamos esta iniciativa con el objetivo de incorporar el acceso al agua como una garantía constitucional en nuestra Carta Magna y retomando los preceptos esgrimidos por nuestro grupo parlamentario en pasadas legislaturas.

Con ello, estaremos otorgando la certeza que requiere el cuidado y conservación del recurso; y cumpliendo con el mandato previsto en la meta 10 del objetivo número 7 de la Declaración del Milenio, que establece la necesidad de "reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable".

Por lo expuesto, el que suscribe, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, somete a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recorriéndose los subsiguientes, para quedar como sigue.

**Artículo 4. ...**

Toda persona tiene derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

...

**Notas**

1. Órgano especializado encargado de vigilar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y facultado por la Organización de las Naciones Unidas para realizar la interpretación autorizada.

Dado en la sede del Congreso de la Unión, a 2 de marzo de 2010.

Diputado Carlos Samuel Moreno Terán (rúbrica)