

**DEL CONGRESO DE NUEVO LEÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Diputado Óscar Martín Arce Paniagua  
Presidente de la Cámara de Diputados  
Del Honorable Congreso de la Unión**

**Presente**

Con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LXXII Legislatura del honorable Congreso del estado de Nuevo León pone a consideración del honorable Congreso de la Unión la iniciativa de reforma a la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se acompaña al presente copia del dictamen emitido por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, aprobado en la sesión del día de hoy, así como del acuerdo número 381, que contiene la iniciativa citada en el párrafo anterior para su conocimiento y efectos legales correspondientes, con atenta súplica de que nos den a conocer el trámite legislativo que se le haya dado al presente.

Lo anterior para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

Sin otro particular, nos permitimos enviarle por este conducto un cordial saludo.

Atentamente  
Monterrey, NL, a 17 de agosto del 2012.  
Sufragio Efectivo. No Reelección.  
Diputado Jesús René Tijerina Cantú (rúbrica)  
Secretario  
Diputado Arturo Benavides Castillo (rúbrica)  
Secretario

**El honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, LXXII Legislatura, en uso de las facultades que le concede el artículo 63, de la Constitución Política local, expide el siguiente**

**Acuerdo**

**Número 381**

**Artículo Primero.** La LXXII Legislatura al Congreso del estado de Nuevo León, con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba presentar al Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma a la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Decreto**

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

**Artículo 115. ...**

I. a VIII. ...

IX. Los Estados y los municipios se coordinarán para la prestación del servicio público de bomberos procurando satisfacer las necesidades de cada municipio estableciendo planes y programas de protección civil encaminados a reducir la posibilidad de incendio y la rápida respuesta ante una eventualidad.

X. ...

**Transitorio**

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

**Artículo Segundo.** Envíese al honorable Congreso de la Unión, con el propósito de que sea turnada a la Comisión Legislativa correspondiente, para su análisis y dictaminación de la misma.

**Artículo Tercero.** Publíquese en el Periódico Oficial del Estado.

Por lo tanto envíese al Ejecutivo del estado y publíquese en el Periódico Oficial del Estado.

Dado en el salón de sesiones del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en Monterrey, su capital, a los diecisiete días del mes de agosto de dos mil doce.

Diputado Jorge Santiago Alanís Almaguer (rúbrica)  
Presidente  
Diputado Jesús René Tijerina Cantú (rúbrica)  
Secretario  
Diputado Arturo Benavides Castillo (rúbrica)  
Secretario

**Que reforma los artículos 6o., 73, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de Juan Manuel Fócil Pérez y suscrita por Silvano Aureoles Conejo y Agustín Miguel Alonso Raya, diputados del Grupo Parlamentario del PRD**

Los que abajo suscriben, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRD a la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 6o., 73, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Planteamiento del problema**

En la presente iniciativa se propone modificar la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para otorgarle el rango de organismo constitucional autónomo.

**Exposición de Motivos**

Una parte fundamental en la consolidación de nuestra democracia tiene que ver con que las leyes y las instituciones cuenten con las debidas garantías y la protección de los derechos humanos, en particular, en la presente iniciativa consideramos que a la incorporación en años recientes de los derechos a la información y la protección de datos personales a nuestro marco jurídico debe corresponder ahora una reforma del mismo calado a las instituciones garantes de éstos.

En ese sentido, el Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, en diversos documentos programáticos aprobados por sus instancias partidistas, ha determinado incluir como una de sus propuestas legislativas la autonomía plena del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, actualmente IFAI.

Esto en virtud de que, como ya lo habíamos señalado líneas arriba en nuestra Constitución Política y las leyes secundarias de reciente creación se han reconocido los derechos de información y protección de datos personales que han señalado como órgano garante al IFAI, otorgándole para tal efecto una numerosa serie de nuevas facultades, que por sí mismos, rebasan el andamiaje jurídico vigente de esta institución, ya que no puede seguir siendo un órgano perteneciente a la administración pública federal con facultades limitadas, que obliga a repensar su naturaleza jurídica y sus funciones para acometer estas nuevas responsabilidades con eficacia y celeridad.

De tal suerte, estimamos que ha llegado el momento de que se le reconozca como un auténtico órgano de Estado, que tendrá como propósito esencial la tutela de estos derechos

humanos, con el firme propósito de que los ciudadanos conozcamos las acciones de gobierno a efecto de evaluar su desempeño y por otro lado, se fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas y sus principios de transparencia y máxima publicidad.

Cabe recordar que en la LXI Legislatura, se avanzó en materia de acceso a la información en dos materias de su ámbito de competencia, por un lado, la protección de datos personales en posesión de particulares, y por otro, la protección de archivos, sin embargo, quedó pendiente la aprobación de una reingeniería en materia de transparencia y acceso a la información que fortaleciera tanto el ejercicio de estos derechos como el marco institucional del IFAI, es por ello que, estamos proponiendo que se retome este planteamiento para su estudio y análisis y en su momento, se apruebe un nuevo andamiaje jurídico.

En ese sentido, proponemos reformar el artículo 6o. para que se reconozca al IFAI como órgano garante del Estado que garantizará el ejercicio del derecho a la información y la protección de datos personales, para cuál deberá contar con la debida autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios al que se le denominará Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que se abocará a la promoción y difusión de estos derechos, así como para resolver en última instancia sobre las solicitudes y las controversias que se susciten sobre el acceso a la información y la protección de datos personales que posea cualquier ente público de la federación o de las entidades federativas, privilegiando los principios de publicidad y de interés público.

Un aspecto de la mayor relevancia que se incluye en la presente iniciativa, tomando en cuenta las experiencias que se han registrado a partir de las conductas negativas observadas por varios sujetos obligados, que no solamente han incumplido con sus resoluciones, sino que inclusive, lo siguen haciendo de manera reiterada limitando abiertamente sus alcances, que se reconozcan sus resoluciones como jurídicamente definitivas e inatacables, con el propósito de que una vez que sean emitidas, el sujeto obligado, agotados los procedimientos correspondientes, tengan claras las responsabilidades en que pueden incurrir de no acatarlas.

Que el instituto se integre por cinco comisionados, los cuáles serán renovados en forma escalonada, previa consulta pública, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o por la Comisión Permanente durando en su encargo ocho años sin posibilidad de reelegirse, con la restricción para que puedan ejercer otro empleo, cargo o comisión, salvo las que tuvieran que ver con actividades docentes o científicas o culturales.

Deberán presentar un informe anual ante la Cámara de Diputados, y tendrán la obligación de comparecer bajo protesta de decir verdad ante las Cámaras del Congreso de la Unión.

Por otro lado, con el propósito de generar un nuevo marco jurídico que fortalezca las competencias de los órganos garantes en esta materia en el ámbito federal y de las entidades federativas, consideramos oportuno proponer en la presente iniciativa un conjunto de nuevas herramientas para garantizar un tratamiento homogéneo e integral de

estos derechos que se ejercen con ciertas disparidades en las entidades federativas, por ello adicionamos al artículo 73 la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuáles la federación, estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus competencias, asuman estas responsabilidades conforme a lo dispuesto con el artículo 6o. de la Constitución.

Y por último, partiendo del punto de que se integre el IFAI como un órgano constitucional autónomo, es necesario establecer un régimen de responsabilidades para sus servidores públicos, incorporándolos a lo previsto en los artículos 110 y 111 de la propia Constitución como ya se hizo en su momento con los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del IFE, para que aquéllos sean sujetos de responsabilidades políticas, administrativas y en su caso penales.

El Grupo Parlamentario del PRD estima imprescindible que esta reforma constitucional sea discutida y, en su caso, aprobada por el Constituyente Permanente, con el firme propósito de recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones mediante un nuevo y decisivo impulso al reconocimiento de estos derechos así como a la transparencia y rendición de cuentas, que tanta falta le hace a nuestro país.

Por lo expuesto, el Grupo Parlamentario del PRD somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los artículos 6o., 73, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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 tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.

En lo que se refiere al derecho a la información y la protección de datos personales, su ejercicio estará garantizado por un organismo público que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que será la autoridad competente en la materia, tratándose de la promoción y difusión de este derecho, así como para resolver en última instancia sobre las solicitudes y las controversias que se susciten sobre el acceso a la información y la protección de datos personales que posea cualquier ente público de la federación o de las entidades federativas, privilegiando los principios de publicidad y de interés público. Sus resoluciones serán jurídicamente definitivas e inatacables.

El instituto estará integrado por cinco comisionados, serán renovados en forma escalonada, previa consulta ciudadana, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y, cuando estuviere en receso, por la Comisión Permanente.

Los comisionados durarán en su encargo ocho años sin posibilidad de reelegirse, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo las que tuvieran que ver con actividades docentes o científicas.

El comisionado presidente del instituto será elegido en los términos del párrafo anterior y deberá presentar un informe anual ante la Cámara de Diputados, así como también deberá comparecer bajo protesta de decir verdad ante las Cámaras del Congreso de la Unión en los términos que disponga la ley.

...

Artículo 73. El Congreso de la Unión tiene facultad:

I. a XXIX. ...

...

XXIX-O. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuáles la federación, estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus competencias, garantizarán el derecho de acceso a la información y protección de datos personales conforme a lo dispuesto con el artículo 6o. de esta Constitución.

...

...

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 consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, el comisionado presidente y los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales 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.

...

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, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el comisionado Presidente y los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales 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.

...

#### Transitorios

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

Segundo. Los actuales comisionados del IFAI continuarán con sus cargos hasta el final del periodo para el cual fueron nombrados renovándose de manera inmediata cada vacante con las nuevas disposiciones del presente decreto.

Tercero. Con el fin de llevar a cabo las disposiciones contenidas en el presente decreto el Congreso de la Unión deberá aprobar en 6 meses la legislación correspondiente a partir de su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de septiembre de 2012.

Diputados Silvano Aureoles Conejo (rúbrica), Miguel Alonso Raya (rúbrica).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SILVANO AUREOLES CONEJO Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Los suscritos, diputados y diputadas federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GPPRD) en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en las siguientes consideraciones:

**I. Planteamiento del problema a ser resuelto por la iniciativa.**

La alimentación y la nutrición constituyen la primera necesidad esencial para el desarrollo físico y mental del ser humano, no obstante, su satisfacción está estrechamente concatenada con el cumplimiento del resto de requerimientos esenciales para la vida, para que el desarrollo humano sea integral.

En México, la insuficiente ingesta alimentaria y la desnutrición, conforman un problema social y representan un factor que restringe el desarrollo nacional. En efecto, el problema aludido ha afectado a un número creciente de mexicanos. Las estimaciones sobre el tema son diversas, la más conservadora expresada en el índice de pobreza alimentaria, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, reporta que en el año 2008, en el país había 19.5 millones de personas en pobreza alimentaria, lo que implicaba, que el total de su ingreso era insuficiente para tener acceso a la canasta básica alimentaria; el mismo organismo también reporta que en el mismo año 50.6 millones de mexicanos se encontraban en pobreza patrimonial, es decir con ingresos insuficientes para cumplir con los requerimientos de las necesidades esenciales de salud, educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte.

Esta iniciativa pretende contribuir a la solución de ese problema de gran trascendencia, debido a que la adecuada Alimentación y la Nutrición, constituyen un factor decisivo para el desarrollo económico y social de la Nación, de tal manera que deben de ser el objetivo primordial de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del país. A su vez, ésta debe de ser un componente sustancial del concepto de Seguridad Nacional, porque un desarrollo nacional deficiente conduce a la inviabilidad de la misma.

Por su parte la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional sólo serán un buen deseo, si ésta no se logra a partir de la producción nacional de los bienes alimentarios que conforman la dieta básica de la población mexicana.

La importación creciente de los alimentos básicos no solamente ha conducido a una mayor dependencia del exterior y ha reducido la Soberanía Nacional, sino que también ha dañado el poder adquisitivo de la población y por lo tanto reducido su capacidad de consumo alimentario, los casos de los drásticos aumentos recientes de los precios del maíz y otros cereales, han impactado en los precios de la tortilla y también en los alimentos de origen animal, debido a la influencia en los precios de los insumos. La reciente crisis en el abasto del huevo y los desmedidos aumentos en su precio, representan un rasgo destacado de la vulnerabilidad del país, al depender del exterior para resolver los problemas alimentarios internos, una adecuada planificación del sector, evitaría o al menos atemperaría, las negativas consecuencias que la gripe aviar está teniendo en la población con menores recursos, que es la conforma la gran mayoría de ella.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, ordena al Estado, conducir el desarrollo económico y social del país, mediante la planeación del mismo el que deberá ser integral y sustentable, y fortalecerá la Soberanía de la Nación, fomentando el crecimiento económico y el empleo, logrando una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Justamente con este sustento constitucional, nuestro Partido, el de la Revolución Democrática, plantea fortalecer la Soberanía Nacional, mediante el crecimiento y desarrollo económico del sector agropecuario y pesquero, de lo que



resulta la ampliación de la capacidad de la Nación para proveer los alimentos que su población requiere, con un contenido nutricional adecuado para su desarrollo integral.

Nuestro Grupo Parlamentario, en congruencia con sus principios programáticos, en 1994 presentó ante el Pleno de esta Soberanía, una iniciativa que incorporaba al Artículo 4º Constitucional, el Derecho a la Alimentación.

Durante 17 años, de manera reiterada el GPPRD, presentó diversas iniciativas en la materia, finalmente, el jueves 13 de octubre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión envió al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación, donde se consagra el Derecho Constitucional a la Alimentación y la Nutrición.

La última iniciativa fue presentada el 23 de abril del 2012, por el GPPRD, a través del diputado Israel Madrigal Ceja, donde se propone la ampliación de la adición al segundo párrafo de la fracción XX del artículo 27; esta propuesta rescata una parte substancial de esa iniciativa y la refuerza.

La esencia del decreto antes mencionado establece que

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 4o., recorriéndose en el orden los subsecuentes, y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Artículo 27. ...

...

I. a XIX. ...

XX...

...

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

La adición que se incorpora a este precepto constitucional en el sentido de que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará” da respuesta a una vieja demanda de la sociedad mexicana y que el Grupo Parlamentario del PRD ha recogido e impulsado.

El derecho a la alimentación y la obligación del Estado para garantizarla, quedaría sin sustento, si no se incorporara la disposición necesaria al mismo cuerpo constitucional, para poder cumplir con tal derecho.

Por esta razón es necesario vincular el derecho a la alimentación con los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, a partir de la producción agropecuaria nacional.

La adición de un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la CPEUM, establece:

“El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

Lo previamente argumentado, da sustento para que, la iniciativa que ahora se plantea, proponga completar la redacción de este párrafo, de tal manera que la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, se logre a partir de la producción nacional de los bienes básicos y estratégicos para la dieta promedio nacional y que además se construya una reserva estratégica de alimentos, que permita hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de las contingencias climatológicas, plagas, enfermedades, y en general el conjunto de factores que traigan como consecuencia la reducción de la producción alimentaria, que provoque déficits en relación al consumo nacional.

El Sistema Nacional de Reservas Alimentarias Estratégicas, es el factor fundamental que evitará depender de las decisiones tomadas más allá de las fronteras del país, por las grandes corporaciones multinacionales, que solamente responden a sus intereses económicos y de control, los que nada tienen que ver con los intereses nacionales.

Los resultados obtenidos de las políticas neoliberales impuestas en el país, a partir del consenso de Washington, desde hace alrededor de 30 años, han conducido al país a una situación de crisis generalizada, en la que se advierten con mayor fuerza problemas de: alta concentración del ingreso y la riqueza, de distribución regresiva del ingreso, de reducidas tasas de crecimiento del producto interno bruto, de producción de alimentos insuficiente para cubrir las necesidades de consumo nacional, de alta dependencia del exterior para abastecer el mercado nacional de alimentos, en particular de granos básicos, de abandono de tierras de cultivo, de flujos migratorios del campo de población en edad productiva, hacia las zonas urbanas y al extranjero, inseguridad tanto en los ámbitos rurales como en los urbanos, así como creciente insatisfacción social, debido a las dificultades de la mayoría de la población para acceder a los satisfactores esenciales para la vida.

Iniciar la ruta hacia un modelo alternativo de desarrollo económico y social, es un imperativo para superar la crisis económica y social generalizada por la que atraviesa el país.

Desde esa perspectiva la recuperación de la dinámica productiva del campo mexicano, sin lugar a dudas, constituye un factor central en la solución de los problemas enumerados previamente.

## **II. Argumentación que sustenta la iniciativa**

El fundamento de mayor relevancia de esta iniciativa, se encuentra dentro del ámbito de la justicia social.

Adicionalmente es preciso considerar que la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, en tanto que constituye un elemento sustantivo del concepto de seguridad nacional, no puede depender del abasto externo de alimentos, es indispensable la protección de la producción nacional, de tal manera que las decisiones en la materia sean efectivamente soberanas y que no estén en función de las decisiones de los centros corporativos de las compañías transnacionales.

Las importaciones de alimentos, solamente deberán ser por excepción, para cubrir, cuando sea el caso, algunos déficits en la producción de básicos, o bien para retroalimentar las reservas estratégicas, cuando las condiciones de los mercados internacionales sean propicias y no se afecten las condiciones de los productores nacionales.

Asimismo es pertinente destacar que la crisis alimentaria del país constituye un pesado lastre para el desarrollo de la Nación, los datos que a continuación se manifiestan dan idea de la magnitud del problema alimentario referido.

**Importaciones de granos básicos (4), como porcentajes  
del consumo nacional aparente (cna)**  
(cna=producción+importación-exportación)

	1990	1995	2000	2005	2010
Total de granos básicos	19.8	15.7	28.9	30.9	31.9
Maíz	21.9	12.7	23.3	22.9	26.6
Trigo	7.9	28.3	48.6	58.7	51.9
Frijol	20.4	2.0	6.6	8.9	9.6
Arroz Palav	36.7	50.8	65.0	71.5	79.9

**Fuente:** Elaboración a partir de datos del Quinto Informe de Gobierno, 2011. Sagarpa

Resulta alarmante, en términos del riesgo para la Soberanía Nacional, las implicaciones que se derivan de las cifras expresadas en el cuadro anterior. Básicamente debido a que decisiones de primer orden para la Nación, están siendo tomadas por las grandes compañías transnacionales, lo que se refleja en: precios y calidades de los granos básicos, control doméstico sobre la comercialización y uso de semillas, abasto de fertilizantes, y del resto de los insumos estratégicos.

Los porcentajes de importación de maíz, trigo y arroz palav, en relación al consumo nacional, representan grave peligro, debido a que se trata de los granos básicos para la dieta nacional, el caso del frijol aun no es de tal magnitud, sin embargo, la tendencia a importar cifras mayores es observable. A la fecha se estiman mayores porcentajes de importación de granos básicos. Para el 2012 la oferta nacional de éstos se disminuirá, debido a las diversas contingencias climatológicas en el 2011 e inicios del 2012, lo que ha reducido la producción nacional. Esto implica un grado mayor de importaciones, hecho que ya se está dando con volúmenes crecientes de maíz, ante condiciones de escasez internacional, con la consecuente escalada de precios.

### **III. Fundamento legal**

La iniciativa se fundamenta en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

### **IV. Ordenamientos a modificar**

La iniciativa contiene: proyecto de decreto por el que se adiciona el segundo párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Artículo único**

Se adiciona el segundo párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Texto vigente**

#### **Artículo 27**

...

I. a XIX.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura,

insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

#### **V. Texto normativo propuesto**

##### **Artículo 27.**

...

##### **I. a XX.**

##### **Fracción XX. ...**

...

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca, **originado prioritariamente en la producción nacional; creándose para este efecto, un Sistema Nacional de Reservas Alimentarias Estratégicas.**

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de septiembre del 2012.

**Diputados:** Silvano Aureoles Conejo, Agustín Miguel Alonso Raya, Aleida Alavez Ruiz, Sebastián de la Rosa Peláez, Pedro Porras Pérez, José Antonio León Mendivil, Rosendo Serrano Toledo, Jorge Federico de la Vega Membrillo, Eva Diego Cruz, María Guadalupe Moctezuma Oviedo, Teresa Mojica Morgan, Carol Antonio Altamirano, Rodrigo González Barrios, Roxana Luna Porquillo, Verónica Juárez Piña.

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MÓNICA GARCÍA DE LA FUENTE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

La suscrita, Mónica García de la Fuente, diputada de la LXII Legislatura 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, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano con la siguiente

### Argumentación

Usual es tratar como sinónimos, en el ámbito jurídico, a los términos: orden y sistema.

Sin embargo, existen diferencias radicales entre ambos. El sistema es la unión de los órdenes, y sólo las disposiciones positivas en un momento específico conforman al orden jurídico.<sup>1</sup>

En este tenor, exclusivamente hay un sistema jurídico mexicano y varios órdenes, estructurados a partir de las Constituciones imperantes en las diversas épocas (1812, 1824, 1836, 1847, 1857 y 1917).

Cada orden debe procurar una sistematicidad perfecta, impecable; es decir, deben los órdenes expresar lo que se conoce en las materias de la filosofía y teoría jurídica como coherentismo, el cual se conforma, desde una perspectiva ecléctica, con base a principios ideológicos y estructurales (normas generales).

El contexto descriptivo es el de la visión estructuralista, el de las normas, el utilizado por los jueces y magistrados en los tribunales a la hora de dirimir un conflicto; por el contrario, el contexto de principios es el conceptual, su misión, es fortalecer la unidad, la coherencia.

En consecuencia, el orden jurídico debe ser consistente, tanto en sus reglas como en sus principios.

Los principios atienden a su “validez” a consideraciones de justicia, tanto de moral positiva como crítica; por su parte, el contexto descriptivo obedece, en un derecho como el mexicano, a la redacción de las premisas mayores de los silogismos judiciales (lo que está escrito en las leyes y demás disposiciones generales).

Por todo lo anterior, y como conclusión previa a la introducción de esta iniciativa decimos: 1. El orden jurídico debe ser coherente; y 2. Para conseguir lo anterior, es necesario plena compatibilidad entre los principios y las leyes.

### Planteamiento del problema

Empero de la conclusión deóntica expresada en la introducción, el perfil óptico demuestra inconsistencias entre los principios y las disposiciones.

Concretamente nos avocaremos a la Constitución, en su artículo 23, *in media res*, el cual se encuentra redactado como se precisa en seguida:

Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. **Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito**, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

La redacción y la sintaxis son determinantes para lograr transmitir de modo exitoso la idea pretendida.

En el caso del párrafo transcrito, la idea, de acuerdo a su modo textual implica exclusivamente el derecho de un culpable a no volver a ser juzgado por un mismo delito, aunque en los hechos no exista identidad en las partes, ni en las circunstancias de tiempo, modo y lugar; como ejemplo podemos decir lo siguiente:

Si una persona fue sentenciada de modo ejecutoriado por el delito de violación, ésta no podrá volver a ser juzgado aunque cometa más violaciones en lo subsecuente, pues se trata de “el mismo delito”.

Lo anterior a toda luz es impropio y en el mundo fáctico procesal no es así; sin embargo, la redacción textual del artículo 23 conlleva a esta idea errónea.

A continuación se presenta un cuadro gráfico para expresar de mejor modo el error gramatical del texto.

1) El 25 de septiembre de 1990 El señor “X” fue **sentenciado por el delito de violación** en perjuicio de la señora “Y”.

2) El juez condenó al señor “X” a 15 años de prisión.

3) El señor “X” purga su condena y sale en libertad en el mes de junio del año 2005.

Transcurren seis años de la compurgación de la sanción judicial.

3) El señor “X” viola a la señora “Z” en el mes de febrero de 2011.

Por todo lo expresado y siguiendo la lógica lineal (también llamado silogismo judicial), con los datos proporcionados y la redacción actual del artículo 23 constitucional podemos llegar a la conclusión expresada gráficamente a continuación:

Premisa mayor	+	Premisa menor	=	Conclusión
Norma (artículo 23 constitucional)	+	Hecho	=	Juicio plasmado en la sentencia.
<b>“Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”</b>	+	El señor “X” ya fue juzgado, en 1990 por violación, por ende, no puede volver a ser juzgado y en consecuencia sancionado.	=	El señor “X” es absuelto.

Lo anterior transgrede de modo evidente las ideas expresadas en el punto 1 de esta iniciativa, pues el coherentismo por principios no mantiene una identidad única con el coherentismo por dispositivos.

Plano ideal: Coherentismo por principios = Coherentismo por dispositivos

De acuerdo con artículo 23 constitucional se exhibe:

Plano real	Coherentismo por principios	≠	Coherentismo por dispositivos
	Nadie debe ser juzgado más de una vez por el mismo hecho delictivo.		“Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.”

Catalogada como uno de los métodos más acertados en el contexto jurídico, la argumentación sistemática es muy recurrida pues intenta focalizar las normas y los hechos controvertidos a la luz del conglomerado de disposiciones involucradas para la solución.

Una de las especies del referido método es el conocido como el ad cohaerentia, con base en éste se pretende unidireccionar el sentido de todas las normas generales, así como las referencias de las demás resoluciones emitidas en el entorno jurisprudencial.

En este último sentido apreciamos el decantamiento del mundo académico y procesal penal en el rumbo de la coherencia de principios; no obstante, se excluye la coherencia del dispositivo constitucional.

Novena Época; Registro: 203693; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; II, Diciembre de 1995; Materia(s): Penal; Tesis: II.2o.P.A. J/2; Página: 429.

### Individualización de la pena, recalificación de conductas

#### Violatoria de garantías

De conformidad con el principio de prohibición de la doble valoración de los factores de determinación de la pena, según el cual no pueden atenderse nuevamente por el juzgador al efectuar la individualización de la pena, aquellas circunstancias o elementos del delito en general que forman parte de la descripción típica en particular, por haber sido ya tomados en cuenta por el legislador al efectuar la individualización legal al fijar el marco punitivo entre el mínimo y el máximo de las sanciones a imponer; es evidente, que si el juzgador al momento de individualizar la pena utiliza como elementos de soporte del ejercicio de tal facultad jurisdiccional al hacer el razonamiento respectivo, el señalamiento de conductas por parte del justiciable, que han sido ya determinadas como elementos del tipo penal del delito que se le imputa, ello implica una recalificación de conducta al hacerse un **doble reproche respecto de una misma determinación** que, en consecuencia, resulta ilegal y violatoria del **principio** consignado en el apotegma “non bis in idem” reconocido por el artículo 23 constitucional.

Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito.

Amparo directo 294/95. Alan Paul Reyes Flores. 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Sara Olimpia Reyes García.

Amparo directo 306/95. José Sánchez González. 28 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Angélica Marina Díaz Pérez.

Amparo directo 411/95. Alfredo Ramírez Anguiano. 12 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Angélica Marina Díaz Pérez.

Amparo directo 495/95. Alberto Bautista García. 30 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Angélica Marina Díaz Pérez.

Amparo directo 503/95. Armando Suárez Cruz. 30 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Sara Olimpia Reyes García.

Nota: Por ejecutoria de fecha 6 de abril de 2005, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 9/2005-PS en que participó el presente criterio.

El criterio transcrito reconoce un principio, el non bis in idem; además determina lo que califican los jueces a la hora de resolver un conflicto, eso es, un solo hecho, expresado en el texto jurisprudencia con la expresión: “una misma determinación”.

Aunado a lo anterior, se puede someter a consideración, para reafirmar todavía más el argumento, la siguiente referencia:

Novena Época; Registro: 185616; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XVI, Octubre de 2002; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: XXIII.3o. J/4; Página: 1301.

**Vagancia y malvivencia. El artículo 190 del Código Penal del Estado de Aguascalientes, al prever para la configuración del cuerpo del delito que el activo tenga malos antecedentes comprobados por los archivos judiciales, transgrede las garantías de seguridad jurídica y libertad personal que tutela el principio *non bis in idem*, contenido en el artículo 23 constitucional.**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 de la Constitución Federal, que prevé el principio penal non bis in idem, entendido como **aquellos hechos o actos** de un individuo que fueron **sometidos a un juicio criminal** que concluyó con sentencia ejecutoriada, con independencia de que haya sido condenado o absuelto, **ya no podrán ser materia de otro juicio criminal**, debiéndose entender por sentencia ejecutoriada, la institución procesal que busca la firmeza de las resoluciones judiciales, y que lleva implícitas las garantías de seguridad jurídica y libertad personal del acusado, dado que impide un doble procesamiento por la comisión de un mismo delito. Por consiguiente, si el artículo 190 del Código Penal del Estado de Aguascalientes prevé para la configuración del cuerpo del delito de vagancia y malvivencia, entre otros elementos, la circunstancia de que el inculcado tenga malos antecedentes comprobados por los archivos judiciales, cuando tales antecedentes derivan de resoluciones firmes en que se estableció la culpabilidad o inocencia del acusado implica, sin lugar a duda, que se está tomando como base para la configuración de dicho evento delictivo un archivo judicial donde ya fue juzgado, con lo que se violan en perjuicio del inculcado las garantías de seguridad jurídica y libertad personal que tutela el principio penal non bis in idem, contenido en el indicado precepto constitucional, conforme al cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.

Amparo en revisión 173/2002. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Lucila Castelán Rueda. Secretario: Rafael Andrade Bujanda.

Amparo en revisión 184/2002. 11 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Herminio Huerta Díaz. Secretaria: Gloria Yolanda de la Paz Amézquita.

Amparo en revisión 225/2002. 11 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Herminio Huerta Díaz. Secretaria: Beatriz Eugenia Álvarez Rodríguez.

Amparo en revisión 188/2002. 8 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Álvaro Ovalle Álvarez. Secretaria: Indira Ang Armas.

Amparo en revisión 192/2002. 8 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Álvaro Ovalle Álvarez. Secretaria: Indira Ang Armas.

#### **Fundamentación de la procedencia de la iniciativa**

Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3, numeral 1, fracción VIII; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.



**Denominación del proyecto**

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma después del primer punto (*in media res*), el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 23.** Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie **podrá ser juzgado dos veces por el mismo hecho delictivo**, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

**Transitorios**

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

**Nota**

1 Confere, Huerta Ochoa Carla, *Teoría del derecho, cuestiones relevantes*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009. Páginas 36-38.

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, Ciudad de México, a seis de septiembre de dos mil doce.

Diputada Mónica García de la Fuente (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO BELAUNZARÁN MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Planteamiento del problema

El procedimiento actual de la entrega del informe de gobierno rompe con el principio republicano de rendición de cuentas a las que debiera estar sometido el presidente de la república. El día del informe de gobierno dejó de ser el evento consagrado al lucimiento personal y al culto al personaje que anualmente acudía al Congreso.

Se convirtió en un simple trámite burocrático en el que un funcionario sin la menor representación popular, acude a la sede del Congreso a entregar el documento que contiene el informe de gobierno.

De manera paralela, el presidente de la república hace un gran evento de lucimiento mediático pero vacío de contenido, y carente de cualquier posibilidad de diálogo, con lo cual el ejercicio de rendición de cuentas queda prácticamente sepultado entre spots y frases perfectamente diseñadas desde las oficinas de *marketing*.

### Argumentos

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el artículo 69 ha sido objeto de tres enmiendas:

La primera fue en 1923 para suprimir del texto constitucional la obligación del presidente de la república de asistir al Congreso al inicio de las sesiones extraordinarias con el objeto de explicar las razones de dicha convocatoria. Si observamos con detenimiento el texto original del Constituyente de 1917 vemos que a la letra el artículo 69 dice:

"A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara que se trate, las razones que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria."

**Como indicamos, la primera reforma aprobada en 1923 introdujo las siguientes modificaciones:**

**Artículo 69.** A la apertura de sesiones **ordinarias del Congreso**, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el **que manifieste** sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

**En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria**

La segunda reforma fue en **1986** para suprimir del texto Constitucional la obligación del Presidente de acudir al Congreso al inicio de cada periodo ordinario, de tal forma que quedó establecido que la obligación del Presidente de rendir su Informe sería anualmente.

### Segunda Reforma (1986)

**Artículo 69.** A la apertura de sesiones ordinarias del **Primer Periodo** del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el que manifieste sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria

**La tercer reforma se dio en el 2008** pretendía resguardar de la exhibición pública a un Presidente cuestionado en su legitimidad e inmerso en una crisis política. Por eso se suprimió la obligación del Presidente de la República de acudir al Congreso a rendir su informe e inadmisiblemente el Congreso Mexicano obsequiaba, diligentemente, una de sus principales facultades: traer a cuentas al Ejecutivo Federal. La modificación al texto constitucional quedó 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 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.**

Una vez visto lo anterior, considero que el Congreso mexicano debe evolucionar cada vez más en dirección de configurar uno de los poderes esenciales de un sistema presidencial con características e instrumentos parlamentarios, en donde sin duda, el diálogo entre poderes, la rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo y la fiscalización de las tareas y del uso de los recursos públicos del Ejecutivo, deben fortalecerse.

Por todo lo anteriormente expuesto, vengo a esta tribuna a poner a consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa.

#### **Fundamento legal**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II y del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración la presente Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Proyecto de decreto**

**Único.** Se reforma y se adiciona el primero y segundo párrafos 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, **atendiendo a su responsabilidad republicana y al principio de rendición de cuentas, comparecerá ante el pleno del Congreso de la Unión para presentar un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, así como el balance de las políticas públicas implementadas durante ese periodo. Durante su comparecencia, escuchará las intervenciones de los legisladores y responderá a los cuestionamientos que éstos le formulen, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley del Congreso.** 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 **Parlamentaria** por escrito **en los términos del artículo 93** 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.

**Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional.

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá adecuar las leyes federales correspondientes, de conformidad a lo dispuesto por el presente decreto, en un plazo no mayor a un año, a partir de la entrada en vigor de éste.

**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto.

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2012.

Diputado Fernando Belaunzarán Méndez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Ricardo Monreal Ávila, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 65 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Uno de los aspectos más importantes en la historia del constitucionalismo mexicano es la relativa a la prioridad que ha significado la educación para todos los legisladores mexicanos, históricamente, desde la Constitución de Apatzingán, Morelos sostuvo, que la educación tenía que ser apoyada por toda la sociedad, a partir de ese momento todos nuestros congresos constituyentes y legislaturas se han empeñado en favorecer la educación pública con todo el poder del Estado.

El fenómeno educativo se ha transformado en una de las prioridades nacionales desde la independencia, pues es el único proceso mediante el cual la nación mexicana podrá acceder a los primeros lugares en el concierto de las naciones, sólo un pueblo culto podrá aprovechar sus recursos naturales y circunstancias históricas para contrarrestar la adversidad.

El artículo 30. de la Carta Magna se reformó en diversas ocasiones a lo largo del siglo XX, siempre con un sentido social, es decir buscando el beneficio de los grandes sectores sociales mexicanos con la finalidad de alcanzar el desarrollo pleno de nuestra comunidad, que sin educación nunca se podrá alcanzar.

Estamos en los albores del siglo XXI, y lamentablemente la deuda con la sociedad en materia educativa sigue pendiente; existen hoy en día grandes sectores que carecen de acceso a diversos niveles de la educación; nos preocupa particularmente el relativo a la educación superior, nivel del cual se encuentran excluidos una gran cantidad de jóvenes que no pueden aprovechar sus cualidades en beneficio propio ni de nuestro país.

Actualmente, se observa una demanda de educación superior sin precedentes, acompañada de una gran diversificación de la misma, y una mayor toma de conciencia de la importancia fundamental que este nivel educativo reviste para el desarrollo sociocultural y económico, así como para la construcción del futuro.

La educación superior se enfrenta en todas partes a desafíos y dificultades que tienen que ver con cuestiones de financiamiento, con la igualdad de las condiciones de acceso a los estudios, y en el transcurso de los mismos, a la formación basada en la competencia y en la mejora de la calidad en las enseñanzas.

La deserción escolar en el nivel superior es cada vez más grave, y estamos obligando a millones de jóvenes a incorporarse al mercado laboral antes de tiempo, lo que incrementa de forma exponencial la tasa de desempleo en el país.

Los datos duros de la educación superior en México señalan que de cada 10 estudiantes que quieren estudiar a nivel profesional, el país sólo tiene capacidad para darle entrada a 4, lo que obliga a 6 jóvenes mexicanos a suspender en el mejor de los casos sus aspiraciones profesionales. Lo que ha generado que oficialmente se reconozcan a cerca de 8 millones de NINIS (jóvenes que ni estudian, ni trabajan).

Tenemos la obligación de generar la infraestructura necesaria para que cualquier joven mexicano que quiera estudiar a nivel superior pueda hacerlo, y no los obliguemos a tomar decisiones en condiciones precarias, y no acaben engrosando las filas del crimen organizado.

A lo largo de los siglos, el fenómeno educativo ha dado sobradas pruebas de su viabilidad y su capacidad para transformarse, y propiciar el cambio y progreso de la sociedad.

### **Derecho a la educación**

A partir de la Independencia de México, nuestros primeros textos constitucionales concibieron a la educación como un derecho inherente a la persona humana; en la Constitución de Apatzingán, el artículo 39 mencionaba que la instrucción era necesaria a todos los ciudadanos, las constituciones de las Entidades Federativas que emanaron de la Constitución Federal de 1824 también asumieron el mismo compromiso.

Los conservadores en la Constitución de 1836 señalaron en la sexta ley constitucional artículo 14, la obligación de las juntas departamentales para establecer escuelas en todos los pueblos de sus departamentos, dotándolas completamente de los fondos propios. Los mismos conservadores en las bases orgánicas del 23 de diciembre de 1842, establecieron como facultades de las asambleas departamentales, fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos creando y dotando establecimientos literarios y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios cursos, exámenes y grados.

Los liberales por su parte establecieron en la Constitución del 5 de febrero de 1857, que la educación se encontraba en el capítulo de los derechos del hombre y garantizaron que la enseñanza es libre, durante su vigencia se efectuaron dos grandes congresos nacionales de educación y un congreso higiénico pedagógico, en estos tres grandes eventos los más distinguidos maestros del siglo XIX sentaron las bases de lo que posteriormente sería el artículo 3o. de la Constitución de 1917, es decir, que la educación pública debería de ser libre, obligatoria y gratuita, esté último atributo relativo a la educación básica.

Los mexicanos estamos orgullosos de que la Constitución de 1917 sea considerada como la primera Constitución social del mundo, y no podemos olvidar que este hecho se debe al establecimiento de tres grandes conquistas sociales, el artículo 3o., el artículo 27 y el artículo 123, considerados globalmente como las bases sobre las que se erigió el concepto de derechos humanos de segunda generación.

En este contexto, la educación pública en México adquirió un doble sentido, por un lado, una garantía individual establecida en el artículo 3o. de la Constitución, como derecho del individuo para alcanzar la realización personal, y por otro, un derecho social inherente al pueblo de México para abatir la ignorancia, los fanatismos y demás resultados del atraso secular de nuestra población.

En 1917 la tasa de analfabetismo era gigantesca y en consecuencia el objetivo de principios del siglo XX fue enseñar a leer y escribir a la mayor parte de la población, a este hecho debe agregarse que la precariedad de la hacienda pública en plena revolución no permitía otra cosa que, el establecer la gratuidad de la educación exclusivamente en la educación básica.

En lo tocante al artículo 3o., son tres las reformas a considerar: 13 de diciembre de 1934, 30 de diciembre de 1946 y 5 de marzo de 1993. En esos tres casos se trataron de establecer las condiciones de obligatoriedad y gratuidad de la educación; en el primero, de la educación primaria; en el segundo, la obligatoriedad de la primaria y la gratuidad de toda la educación que impartiera el Estado; y en el tercero, la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y secundaria. En estos casos, el Estado se encontraba obligado, tal como aconteció desde el texto original del artículo 3o. a realizar una actividad prestacional en favor de quiénes desearan los grados escolares comprendidos dentro de la educación obligatoria.

El derecho de todas las personas a la educación se encuentra establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pactos Internacionales, la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados y declaraciones internacionales; todas éstas forman parte de herramientas poderosas que deben ser puestas en marcha para el goce del derecho a la educación para todos.

### **La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 26, fracción I, a la letra establece:**

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional

habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 13, fracción I y II, establecen:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales...
2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
  - a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
  - b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
  - c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

...

El Estado es garante de otorgar a la población, la educación cuando ésta carece de recursos para tener las oportunidades de ingresar a una institución educativa y lograr así, el marco de igualdad necesario bajo la premisa de la democracia.

### **México y la educación superior**

En México el derecho a la educación es parte de las garantías individuales que la Constitución otorga a sus habitantes, este postulado jurídico de extraordinaria belleza no se ha realizado y más bien parece un enunciado o una aspiración más que un mandato.

La Ley General de Educación (LGE), en su artículo 2o. establece:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

Esta aseveración debe interpretarse como un mandato de que todos los habitantes de México tienen las mismas oportunidades de recibir educación, pero de nueva cuenta la realidad socio-económica desmiente a la norma, pues la pobreza se transforma en una verdadera forma de discriminación que excluye a los más necesitados de los beneficios otorgados por el sistema educativo, esta realidad se puede aplicar a los niveles básicos, donde de acuerdo al informe “Brechas. Estado de la Educación en México 2010”, de cada 100 niños que ingresan a la primaria, sólo 45 logran terminar la secundaria en nueve años.

No obstante, donde la pobreza encuentra mayor impacto es en la educación superior, cuando nuestros jóvenes se encuentran en una verdadera encrucijada, deben decidir entre seguir en la escuela y la necesidad de trabajar para tener que comer, para mantenerse ellos mismos y a sus familias. No es muy difícil saber por cual se decantan, sólo queda el hecho de enfrentarse nuevamente a la incertidumbre de emigrar hacia el vecino país del norte para poder subsistir e ir en la búsqueda del “sueño americano”, o quedarse en México donde saben tendrán unos salarios miserables y muy pocas oportunidades de empleo.

Si se observa a la educación superior desde una perspectiva histórica, veremos que se han logrado muchos avances, muchos de ellos parecían imposibles de alcanzar a finales de los años ochenta, cuando el sistema estaba en evidente

crisis. Sin embargo, desde una mirada comparativa, los avances aparentan ser menores y más lentos que en otros países.

Por otro lado, también tenemos el grave problema de la sobrepoblación que sufrimos en el país; observamos como los niños van creciendo hasta convertirse en jóvenes pero lo que no crece es el número de universidades públicas, lo cual reduce las posibilidades de grandes sectores sociales marginados de acceder a la educación.

En el ciclo 2008-2009 y a nivel nacional, las instituciones universitarias atendieron a poco más de 2.8 millones de alumnos. Las públicas cubrieron el 67 por ciento de esa matrícula, mientras que las privadas tomaron el 33 por ciento restante.

Si se analiza el número de estudiantes de educación superior, resalta el hecho que en 1950 los estudiantes universitarios representaban sólo el 1 por ciento de la población del grupo de edad entre 19 y 23 años. Para el 2009, ese porcentaje era del 26 por ciento, lo que significa que en la actualidad sólo uno de cada cuatro jóvenes en edad universitaria tiene un lugar en ese nivel educativo, lo anterior de acuerdo al estudio “La política educativa y la educación superior en México”, de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Como ya se mencionó en párrafos precedentes, a esta situación, se debe de sumar que la precariedad en que viven muchos millones de jóvenes mexicanos, los lleva a la búsqueda de un empleo y al consecuente abandono de los estudios. Muchas de las veces esta decisión los orilla a emigrar fundamentalmente a los Estados Unidos de América, este hecho implica una verdadera sangría para nuestro país pues hombres y mujeres abandonan su tierra para buscar fortuna en otros países, de esta forma perdemos un potencial humano cuyo valor es inestimable.

El Banco Mundial, en su informe “Migración y remesas 2011”, informó que México es el país con mayor cantidad de emigrantes, al llegar a 11.4 millones, además la mayoría de los analistas coinciden en que esta cifra tiende a aumentar cada día más debido a la situación de pobreza e inseguridad que se vive en México.

Frente a estas circunstancias, la posibilidad de brindarles un verdadero acceso a la educación superior podría ser un paliativo para retener a gente de gran valor que emigra y que termina produciendo grandes beneficios para otros países. Con esto no pretendemos que la educación sea la panacea a todos nuestros problemas pero estamos seguros que con educación transformaremos a nuestro país.

En la actualidad, es un hecho innegable que México no puede garantizar un auténtico desarrollo endógeno ni sostenible, si carece de instituciones de educación superior e investigación adecuadas, que formen a una masa crítica de personas calificadas y cultas.

Además, la falta de un marco normativo claro en la educación superior mexicana, amplifica las limitaciones de las políticas educativas y propicia mayores disputas por la distribución de un reducido subsidio público.

El actual modelo educativo logra que se generen condicionantes económicas y jurídicamente excluyentes, que llegan a cancelar el acceso a la educación superior a quienes provengan de sectores económicos marginados o vulnerables.

### **Sistema de educación superior en México**

En la actualidad el Sistema Educativo Superior se encuentra dividido entre las universidades públicas y las universidades privadas, consideramos que el sistema es correcto en tanto brinda a los diversos estratos de la población alternativas de educación acordes a sus posibilidades y aspiraciones, sin embargo, nos parece extraordinariamente peligroso la preeminencia de lo privado sobre lo público, pues este escenario cancela las expectativas de desarrollo de millones de mexicanos y pone en riesgo, incluso, la viabilidad de la nación mexicana.

La educación superior se imparte por un número muy grande y una gama muy amplia de instituciones. Se denominan de diferentes maneras: universidades, escuelas, tecnológicos, centros o institutos. En la realidad esos nombres no tienen ninguna connotación en cuanto al tipo de programas o niveles que ofrecen.



En el ciclo escolar 2008-2009 y a nivel nacional, la SEP tuvo un registro de 4,462 planteles universitarios, de las cuales 1,968 eran públicos y 2,494 privados; como ya se mencionó con anterioridad, se atendió a un poco más de 2.8 millones de alumnos en total. Las universidades públicas cubrieron el 67 por ciento de esa matrícula total mientras las privadas cubrieron el otro 33 por ciento.

De acuerdo con la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, las instituciones de educación superior públicas se componen de diversos subsistemas. En conjunto, el sistema de educación superior ofrece a los mexicanos distintas opciones de formación de acuerdo a sus intereses y objetivos profesionales. Estos se agrupan de la siguiente manera:

- 1) Instituciones de carácter nacional que se financian con recursos del gobierno federal, y que son: la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma de Chapingo y la Universidad Pedagógica Nacional. En el ciclo 2008-2009 entre ellas atendieron una matrícula de poco más de 300 mil alumnos, equivalente al 12 por ciento del total nacional;
- 2) Universidades públicas estatales, ubicadas en los 31 estados del país, cuya matrícula, también en el ciclo 2008-2009, fue de casi 800 mil alumnos, lo cual representa el 31 por ciento del sistema;
- 3) Tecnológicos públicos tanto federales como estatales. Por su vocación se agrupan en industriales, agropecuarios de ciencias del mar y forestal. En este subsistema se atendió una matrícula de 325 mil alumnos en el ciclo escolar mencionado, equivalente al 12.5 por ciento del total;
- 4) Universidades tecnológicas públicas localizadas en 26 estados del país, que atendieron en su conjunto una población de 63 mil alumnos, equivalente al 2.5 de la matrícula total. La oferta educativa de este conjunto de instituciones se concentró en sus orígenes en el nivel de técnico superior universitario aunque de forma reciente se ha ampliado la oferta al nivel licenciatura.
- 5) Universidades politécnicas, que son organismos descentralizados de los gobiernos de los estados y que en su conjunto atendieron a poco más de 5 mil estudiantes en el ciclo escolar mencionado.
- 6) 9 universidades interculturales que se ubican en los estados de México, Chiapas, Tabasco, Puebla, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Sinaloa y Quintana Roo, y atienden actualmente a cerca de 5,700 estudiantes que, en su gran mayoría, son originarios de comunidades indígenas. Un aspecto destacable de estas experiencias educativas es que han abierto espacios para la incorporación de una cantidad significativa de mujeres originarias de estas zonas (actualmente 54 por ciento de la matrícula) quienes encuentran en estas universidades la oportunidad de desarrollo que no hubieran alcanzado de haberse ubicado estas nuevas instituciones en espacios cercanos a sus lugares de origen. En las Universidades Interculturales hay presencia de jóvenes de más de 40 pueblos indígenas de México y algunos de Latinoamérica. En conjunto atienden a 31 lenguas indígenas nacionales para su preservación y desarrollo.
- 7) Más de 430 instituciones para la formación de profesionales de la educación básica, de las cuales el 57 por ciento son públicas y el 43 por ciento particulares distribuidas en el territorio nacional. En este subsistema se ofrecen programas de licenciatura, educación preescolar, primaria, primaria intercultural bilingüe, secundaria, especial, inicial, física y artística. En las escuelas normales superiores se ofrecen también programas de posgrado. En el ciclo escolar 2008-2009 el subsistema atendió a 150,000 estudiantes, lo que representa el 6 por ciento de la matrícula total del sistema. Las normales públicas cubrieron el 63 por ciento de la matrícula en este subsistema, mientras las normales particulares cubrieron el 37 por ciento restante.
- 8) Otras instituciones públicas de diversa naturaleza, autónomas y no autónomas, organizadas como universidades, colegios, centros de investigación y estudios avanzados, escuelas de música, centros de educación artística, etc. Entre las instituciones que se localizan en la Ciudad de México y su área conturbada destacan las siguientes: el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN, el Colegio de México, las escuelas del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, la Escuela Nacional de Biblioteconomía y

Archivonomía y el Colegio de Posgraduados de Chapingo. En este grupo se atendió una matrícula de 124 mil alumnos, equivalente al 5 por ciento del sistema.

Generalmente, cuando es tiempo de que los jóvenes mexicanos elijan alguna institución para realizar su educación superior en México, la mayoría en principio tendrá preferencia por alguna de las principales universidades públicas del país como lo es la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) en la capital, y las Universidades Autónomas y/o Públicas en provincia, sin embargo, son pocos los elegidos a ingresar a las filas de estas escuelas.

Esta situación se da, debido a que el nivel de exigencia es mayúsculo para poder engrosar las aulas de universidades como la UNAM y el IPN, situación que corresponde a su valía como universidades y la tradición que representan en México, sin embargo, al igual que las universidades públicas de los estados y como miembros del sector público del sistema educativo nacional también sufren los estragos de esa crisis que atraviesa la formación de estudiantes.

La principal de ellas es la falta de recursos y las limitantes económicas que sufren por parte del Gobierno federal, su único sustento monetario.

La consecuencia de esta carencia es la no apertura de más plazas para ofrecer a los estudiantes quienes, al ser relegados, tienen que buscar otra opción.

Las instituciones públicas reciben recursos gubernamentales para su operación, lo que les debiera permitir ofrecer sus servicios en forma gratuita, lamentablemente no siempre funciona así. Por su parte, las privadas se caracterizan por tener un financiamiento propio, proveniente, en parte, del cobro de inscripción, colegiaturas y diversos servicios.

El Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, aprobado por la Cámara de Diputados, comprende un monto total de tres billones 438 mil 895 millones 500 mil pesos, de estos, el sector de educación será uno de los tres sectores más favorecidos en la reasignación de gastos junto con los sectores de comunicaciones y transportes, y el del campo. La educación se encuentra en tercer lugar donde tuvo un incremento de 11 mil 534 millones de pesos, 13 por ciento más en relación a los casi 200 mil millones de pesos autorizados para el 2010, para contar con un presupuesto final de 230 mil 360 millones de pesos.

El costo de los estudios superiores se ha convertido en un elemento crucial para la selección de la institución. Los costos más importantes provienen de la inscripción y la colegiatura. Los costos de inscripción y colegiatura son bajos en las universidades públicas y son muy variables en las instituciones privadas (el rango va de los mil a los diez mil pesos mensuales). Pero hay que considerar también lo que implica estudiar una carrera universitaria. En la lista deben considerarse los costos asociados a la compra de libros y el material escolar, el equipo que se requiere tener para apoyar los estudios, los cursos de cómputo y de idiomas, que se agregan a los gastos en alimentación, transporte, prácticas escolares, titulación, etcétera.

Si la situación de sobrepoblación en las escuelas y la economía del país no fuera tan lamentable, los jóvenes no tendrían la necesidad siquiera de someter un juicio sobre dónde estudiar. Sin pensarlo dos veces, los jóvenes se irían a las más prestigiadas, de eso tienen consciencia la gran mayoría de egresados del nivel medio superior.

Sin embargo, la realidad dice que no todos los aspirantes llegarán a hallar acomodo en alguna de las mejores opciones de educación pública superior y son muchísimo menos lo que tendrán los recursos necesarios para pagar una de prestigio dentro del sector privado, donde también se enfrentan con la enorme barrera del elitismo.

Los principales representantes de estas últimas son el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad La Salle y la Universidad del Valle de México por mencionar a las más prestigiadas.

En la actualidad la Educación Pública Superior, enfrenta graves problemas y los estudiantes de ese nivel que no tienen una situación económica holgada enfrentan mayores problemas aún, de ésta forma es necesario encontrar soluciones que permitan enfrentar estos asuntos.

El problema para los estudiantes de nivel superior de escasos recursos no radica exclusivamente en la ausencia de becas e incentivos para estudiar, sino en el problema de las cuotas que se les cobran en algunas universidades, en tanto que en otras, las aportaciones por esta vía son meramente simbólicas.

Frente a estos extremos consideramos que las cuotas en las universidades públicas deben ser estrictamente voluntarias, que apelen al espíritu universitario y no meros simbolismos que en nada contribuyen a la economía de la universidad, que probablemente gasten más en los procesos administrativos de cobro que en los ingresos que percibe.

En el otro extremo, cuotas demasiado elevadas, generaran deserción y falta de interés en una población cuyos ingresos no les permitirán sufragar los gastos inherentes al proceso educativo.

Lo expuesto debe interpretarse en un contexto donde el artículo 3o. de la Constitución establece claramente:

**Toda la educación que el Estado imparta será gratuita**

Frente a un postulado tan claro y contundente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha formulado una interpretación diferente a la gramatical y a la sistemática cuando sostiene:

Octava Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XIII, Junio de 1994

Página: 248

Tesis: 3a. XXXI/94

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

**Universidades autonomas. No existe norma constitucional que establezca el derecho de inscribirse a ellas sin pago alguno.**

Para que proceda el juicio de amparo es indispensable la demostración de que se tiene interés jurídico, por el que no puede entenderse cualquier interés de una persona o de un grupo, sino sólo aquel que se encuentra legítimamente protegido, o sea que está salvaguardado por una norma jurídica; conforme a estas ideas, si se impugna una ley de inconstitucional, debe existir como presupuesto previo para que el juicio proceda, que el derecho que se estima vulnerado por esa ley se encuentre salvaguardado por la propia Constitución. Ahora bien, si se reclama la Ley Orgánica de una universidad autónoma, en cuanto en algunos de sus preceptos se establecen cuotas de inscripción y colegiaturas, para que una persona pueda ingresar a ella y seguir los cursos correspondientes, sería indispensable que en el propio texto fundamental se garantizara el derecho de todo gobernado a realizar en forma gratuita estudios universitarios, lo que no ocurre en nuestro sistema jurídico, pues en ninguno de los preceptos constitucionales se establece esa prerrogativa.

El artículo 3o. que regula el sistema educativo nacional, en el texto anterior al vigente, coincidente en esencia del actual, prevenía en su fracción VII (actualmente IV), que toda la educación que imparta el Estado será gratuita, hipótesis diversa a la contemplada en la entonces fracción VIII (actualmente VII), que señalaba las bases de la educación en las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, respecto de las cuales determina, entre otras reglas, “que tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas, establecerán sus planes y programas y administrarán su patrimonio”, con lo que se advierte que resultan

ajenas a la hipótesis de la fracción anterior, que se circunscribe a los establecimientos educativos que de modo directo maneja el Estado a través de la dependencia gubernamental que tiene esa función dentro de sus atribuciones. Por consiguiente, carecen de interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de una ley como la que se alude, las personas que se consideran afectadas porque estiman tener la prerrogativa constitucional de no deberseles cobrar ninguna cuota por las universidades autónomas.

Amparo en revisión 303/94. Enrique Burruel Villegas y otros. 23 de mayo 1994. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Romero Vázquez.

Frente a la opinión de la corte se encuentra no solo la claridad del texto constitucional sino la unidad que logro el hecho de extender la gratuidad de la educación a todos los niveles educativos en el sector público, para ilustrar sobre el tema basta recordar las palabras del diputado Ramón Guillermo Bonfil cuando en la sesión del 26 de diciembre de 1945 expreso:

La condición que se incluye de restablecer la gratuidad de la educación en todos sus grados, impartida por el Estado, y la facultad no menos importante de que el Estado conceda o no el reconocimiento a instituciones privadas, y el retiro discrecional a quienes se lo haya otorgado, hacen que el texto de la reforma nos parezca, en términos generales perfectamente aceptable.

En esta situación que significa para los desheredados de México, para lo grupos organizados, una posibilidad de desarrollo cultural, que ha de ser condición necesaria y base para el ascenso económico. Es ésta una situación de privilegio que se había negado hasta hace algunos años al pueblo de México, y es, además, una actitud serena y firme, elevada y generosa para todos aquellos grupos o sectores que ya no podrán seguir agitando como bandera de escándalo el artículo 3º constitucional que, a juicio de ellos, limita en su texto vigente la libertad y la posibilidad para un grupo de mexicanos, de educar a sus hijos.

Como puede apreciarse, la reforma constitucional de 1945 fue perfectamente clara, toda la educación que imparta el Estado debe de ser gratuita, sin embargo, podemos observar que la Corte interpreta el mandato Constitucional en forma diversa por lo que es menester hacer la aclaración Constitucional pertinente para evitar que se pretenda sostener a las Universidades Públicas con base en las contribuciones de sus estudiantes, lo que las desnaturaliza y puede transformar en la práctica en un sistema equiparable en costos a las universidades privadas.

Hoy, como en 1945, el papel del Constituyente Permanente es el de ser ente garante de los principios rectores de las garantías individuales, equidad, seguridad jurídica y la no discriminación, por lo que es menester el reformar el artículo 3o. para legitimar el derechos a la educación superior de millones de mexicanos y evitar este artero atropello de los derechos por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta situación obliga a enunciar de nueva cuenta en el texto de la Constitución que toda la educación que imparta el Estado es gratuita, por lo expuesto es necesario insertar en la fracción VII una aclaración que pueda concretar la reforma de 1945 en beneficio de los sectores más amplios y desprotegidos de nuestra sociedad.

Por lo expuesto, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de decreto y adición al artículo 3o. de la Constitución.

#### **Decreto por el que se reforma y adiciona la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma y adiciona la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3o. ...

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y **reciban recursos públicos, asumirán el carácter de educación gratuita** y tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y

discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, se tomará en cuenta para la asignación de presupuesto a las universidades públicas, lo previsto en el presente decreto.

Dado en el salón legislativo de San Lázaro, a los seis días del mes de septiembre del 2012.

Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 117 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO BRIBIESCA SAHAGÚN Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Los diputados federales que integramos el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, 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 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

De conformidad con el artículo 116 de la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece:

**Artículo 78.** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República, que le someta el titular del Ejecutivo federal;
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de 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, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Desde el 4 de septiembre de 1918, mediante la resolución de un amparo administrativo aprobado por mayoría de nueve votos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció que la Comisión Permanente además de las atribuciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le asiste una de naturaleza administrativa, misma que se traduce en nombrar o remover libremente a sus empleados; menos cuando la destitución de uno de ellos importa una pena que deba imponerse en un juicio criminal. Pero carece de facultades para decidir controversias que se susciten con motivo de sus propios actos, desde el punto de vista constitucional.

Lo anterior, confirma las facultades de control, de gobierno, formales administrativas y de autogobierno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, como las denomina Susana Thalía Pedroza de la Llave, El Congreso de la Unión. Integración y regulación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Facultades de control: Ratifica el nombramiento del procurador general de la República, de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superior de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y conceder licencia al Presidente de la República.

Facultades de gobierno: Nombra al presidente provisional y aprueba la suspensión de garantías individuales.

Facultades formales administrativas: Da trámite a un acto, que dará validez a un acto previo; como por ejemplo recibir la propuesta del presidente de la República, otorgar permiso a cualquier ciudadano mexicano para prestar voluntariamente servicios a un gobierno extranjero, otorgar permiso a un mexicano para que acepte o use condecoraciones extranjeras, para que admita título o funciones de un gobierno extranjero y el cómputo de votos de las legislaturas locales, para el caso de reforma constitucional.

Facultades de autogobierno: Recibe durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara, a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.

Sin embargo, la práctica parlamentaria del Congreso de la Unión, continúa sin garantizar los cauces de expresión de las minorías parlamentarias en la integración de la Comisión Permanente, en específico la del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la Cámara de Diputados, tal y como se demuestran los acuerdos por los que se propone a la Cámara de Diputados la integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en la pasada LXI Legislatura.

Para los integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, la exclusión de los acuerdos por los que se propone a la Cámara de Diputados la integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, genera indudablemente una infracción del mismo derecho a ejercer funciones públicas en condiciones de igualdad, por carecer de la voluntad colectiva representada en la Cámara de Diputados y más aún porque como grupo parlamentario, las diputadas y diputados de Nueva Alianza no han ejercido su derecho constitucional de representación y decisión.

En este marco, uno de los grandes pendientes como minoría parlamentaria en la LXII Legislatura, es garantizar la representatividad en los distintos órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, mediante el reconocimiento del principio de minoría en espacios de deliberación a nivel constitucional y del marco normativo interno.

No debe perderse de vista que las minorías desde el punto de vista numéricamente inferiores, están llamadas al igual que las mayorías, a cumplir sus funciones legislativas en el sistema electoral mexicano.

En este sentido se coincide con Paloma Requejo, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, editorial Ariel Derecho, Barcelona 2000, en el sentido de que el Estado democrático, que impone junto al imprescindible principio de mayoría en la adopción de decisiones, debe plasmar en todos los ámbitos, especialmente el de la deliberación, un principio de minoría que permita proteger a los menos por el mero hecho de serlo, dado el igual valor político de sus opiniones.

Por ello se considera urgente reformar el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que en los recesos del Congreso de la Unión, se garantice el principio minoritario en la integración de la Comisión Permanente con sus 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores de conformidad con los grupos parlamentarios representados en las respectivas Cámaras y nombrados por cada una de ellas en la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

De igual forma, se propone reformar el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer que en la composición de los treinta y siete miembros que integran la Comisión Permanente, diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, de los grupos parlamentarios representados en las respectivas cámaras, quienes serán designados mediante el voto secreto de cada una de ellas, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

Esta iniciativa fue presentada en la LXI legislatura, en la cual el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza no tuvo representación en la Comisión Permanente, consideramos que es oportuno que al inicio de esta LXII legislatura se ponga a consideración de esta soberanía este pendiente que en caso de aprobarse, configuraría de manera sólida uno de los elementos de la democracia efectiva y garantizaría realmente la igualdad y pluralidad de los representantes que intervienen en las decisiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en nuestra calidad de integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, sometemos a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforman los artículos 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 78.** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, de conformidad con los grupos parlamentarios representados en las respectivas Cámaras y nombrados por cada una de ellas en 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. ...

**Segundo.** Se reforma el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 117.**

1. La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, de los grupos parlamentarios representados en las respectivas Cámaras, quienes serán designados mediante el voto secreto de cada una de ellas, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

2. ...

**Transitorio**



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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2012.

**Diputados:** Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica), René Ricardo Fujiwara Montelongo (rúbrica), Fernando Bribiesca Sahagún (rúbrica), Angelino Caamal Mena (rúbrica), María Sanjuana Cerda Franco (rúbrica), Rubén Benjamín Félix Hays, Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Cristina Olvera Barrios (rúbrica), Sonia Rincón Chanona (rúbrica), Dora María Talamante Lemas (rúbrica).

## QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HOMERO RICARDO NIÑO DE RIVERA VELA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Homero Niño de Rivera Vela, diputado federal a la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de eliminar la figura de la representación proporcional así como el fuero constitucional, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

El desarrollo y fortalecimiento de la democracia mexicana descansan en la capacidad de los representantes de la Nación para formular e impulsar transformaciones constitucionales y legales que actualicen el entramado institucional de nuestra democracia a las condiciones políticas, económicas y sociales de los tiempos que vive el país.

En efecto, el cambio político en México y la transición política que permitió al país dejar atrás un régimen cerrado, vertical y corporativo, para dar paso a una democracia electoral y una vida institucional más rica y más acorde con las exigencias de una ciudadanía participativa, ha sido frenado en los últimos años por la falta de acuerdos de gran calado que continúen dicha transición, y que diseñen los nuevos referentes de la representación política y el ejercicio gubernamental.

Si bien es mucho lo que hemos avanzado, es preciso reconocer que la consolidación y el fortalecimiento de nuestra democracia requieren cambios constitucionales e institucionales profundos, que mejoren la calidad de los vínculos entre representantes y representados y que prestigien la vida pública del país.

Es público y notorio el ambiente de desencanto y desconfianza que existe hacia el sistema de partidos y, en general, las instituciones representativas y de gobierno en el país, y que dicho ambiente debe ser el principal referente de la acción parlamentaria de esta LVII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, tomando la responsabilidad de modificar aquello que los ciudadanos consideran inaceptable, inaugurando un nuevo capítulo en la vida pública del país que se caracterice por la transparencia, la rendición de cuentas, la intensa participación política y, sobre todo, el ejercicio de una representación auténtica de la voz y la opinión de nuestros representados.

El suscrito pudo recoger y comprender de manera clara durante el pasado proceso electoral del año 2012, que los ciudadanos exigen y demandan un cambio institucional profundo y un nuevo código de comportamiento de sus representantes, que a ellos nos debemos.

Uno de los principales agravios de la sociedad mexicana son los excesos, el dispendio y el alto costo de las instituciones de nuestra democracia representativa, y que México está cansado de la impunidad no solamente de los delincuentes sino también de algunas personas que han manchado la dignidad de la investidura representativa y de la responsabilidad gubernamental de servicio público.

Contamos todavía con instituciones, como lo es notablemente la representación proporcional en las Cámaras del Congreso de la Unión, que no responden ya a los objetivos para los que fueron creadas por el Constituyente Permanente en un momento superado de la vida política del país.

Las sucesivas reformas políticas y electorales que fueron abriendo la vida pública de México a la participación de partidos, voces y representantes distintos del partido único que gobernó al país durante más de setenta años, efectivamente introdujeron figuras como la representación proporcional, que permitieron dejar atrás los tiempos del parlamento monolítico e impulsaron el desarrollo de nuestro sistema de partidos plural. Sin embargo, esas

circunstancias que en un momento histórico justificaron con creces la introducción de esta mecánica representativa, han desaparecido ante la emergencia de un México plural, electoralmente competitivo y ávido de una más eficaz y legítima representación política.

Es por ello que una corriente mayoritaria de opinión de la sociedad demanda una modificación de nuestro sistema de representativo, para eliminar lo que muchos consideran un coto de poder de los partidos políticos que ocupa un espacio que por derecho legítimo y originario corresponde a los ciudadanos vía el ejercicio del sufragio libre y directo.

Adicionalmente a la propuesta de eliminar la representación proporcional de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, instituyendo un sistema de representación mayoritaria directa para la Cámara de Diputados, y un sistema mixto en el Senado de la República con 64 senadores electos por el principio de mayoría relativa y 32 senadores por el principio de primera minoría, la presente iniciativa de reformas constitucionales también somete a la consideración del Poder Constituyente Permanente la eliminación del fuero constitucional.

Si hay una vieja e insatisfecha exigencia ciudadana es precisamente la de terminar con la impunidad del poder, y que esa exigencia constituye el núcleo de la construcción de confianza que es consustancial a la representación política.

El fuero constitucional del que gozan actualmente los servidores públicos enunciados en el párrafo primero del artículo 111 constitucional, implica un estatuto de privilegio que ha sido objeto de abusos en muy diversas ocasiones, y que se ha constituido en una barrera que separa a representantes y gobernantes de los ciudadanos, y que por ello es un resabio de un régimen político que privilegió siempre a quienes gobiernan, en lugar de anteponer el interés superior de quienes son gobernados.

El clamor ciudadano por una reforma del poder, no sólo en su estructura sino en su ejercicio, debe ser ingrediente fundamental de una nueva generación de reformas políticas e institucionales que reconstruyan la confianza, la ética pública, la participación ciudadana, la responsabilidad y la honorabilidad como valores dominantes de la vida pública del país.

En consecuencia, la eliminación del fuero constitucional, con las modalidades y en los términos en que el suscrito lo propone respetuosamente al Poder Reformador de la Constitución, redundará en un nuevo sistema de incentivos para que la representación, la jurisdicción y la función de gobierno se conduzcan con limpieza, honradez y austeridad republicana, además de abonar a un entorno en el que los primeros en estar obligados por la Ley sean precisamente quienes dedicamos nuestros esfuerzos al servicio público.

Es por ello que propongo reformar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente proyecto de

#### **Decreto**

**Único.** Se reforman los artículos 52, 53, primer párrafo, 55, fracción III, 56, primer párrafo, 61, segundo párrafo, 63, primer párrafo, 111, primer párrafo, el cuarto párrafo para pasar a ser segundo, el quinto párrafo que pasa a ser tercero, el séptimo párrafo, que pasa a ser cuarto, el noveno para pasar a ser quinto, y el décimo que pasa a ser sexto; se derogan el segundo párrafo del artículo 53, el artículo 54, el segundo párrafo de la fracción III del artículo 55, el segundo párrafo del artículo 56, el segundo, tercer, sexto y octavo párrafos del artículo 111, y el artículo 112, para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por **trescientos** diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

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

**Artículo 54. Se deroga.**

**Artículo 55. ...**

I. a II. ...

III. Ser originario 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.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV a VII. ...

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

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

**Artículo 61. ...**

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto **a las opiniones** de los miembros de la misma, **en el desempeño de su cargo**, y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

**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 por 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 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.

...

...

...

**Artículo 111. Podrán ser sujetos de procedimiento y proceso penal** 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, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, **y cualquier otro servidor público a que se refiere el primer párrafo del artículo 108**, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, **en cuyo caso el inculcado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.**

... Se deroga

**... Se deroga**

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo.

**... Se deroga**

**En los casos en los que los delitos que se imputen a los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo de este artículo merezcan prisión preventiva,** el inculcado será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

**... Se deroga**

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

**Artículo 112. Se deroga.**

**Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adecuarán su legislación a lo dispuesto en los artículos 61, 111 y 112 del presente decreto, dentro de los ciento ochenta días posteriores a su entrada en vigor.

**Cuarto.** El período de los diputados electos por el principio de representación proporcional a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión concluirá el 30 de agosto de 2015; el de los senadores electos por el principio de representación proporcional, el 30 de agosto de 2018.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 6 de septiembre de 2012.

Diputado Homero Niño de Rivera Vela (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS ROSENDO MEDINA FILIGRANA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El conjunto de reformas y adiciones que a continuación se presenta están orientadas a subsanar la inconsistencia de la norma constitucional derivada de la más reciente reforma al artículo 4o. constitucional.

Dicha reforma estableció el “derecho que toda persona tiene al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Este ordenamiento dispone que “el estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”. Esta nueva disposición constitucional contiene además un artículo tercero transitorio que mandata al Congreso de la Unión a emitir una Ley General de Aguas en un plazo de 360 días.

Lo anterior implica que el Congreso tiene hasta el 8 de febrero de 2013 para expedir una nueva Ley General de Aguas y derogar la Ley de Aguas Nacionales Vigentes estableciendo la concurrencia y competencias de los distintos órdenes de gobierno en la administración de las aguas para garantizar el derecho humano para su consumo de conformidad con el decreto expedido en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de febrero de 2011.

Sin embargo y a pesar de dicho mandato, el Congreso no tiene la facultad de legislar y expedir leyes que establezcan la concurrencia de los estados, los municipios y el Distrito Federal, en materia de aguas. El texto constitucional vigente apenas en forma incipiente establece la facultad del Congreso para “para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”. Inclusive esta materia (aguas nacionales o de jurisdicción federal) está subsumida a la facultad que tiene el Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos establecida en la fracción XVII del artículo 73.

La redacción de esta fracción XVII del artículo 73 constitucional que se propone reformar ha permanecido intacta desde el primer proyecto que Venustiano Carranza redactó desde el 1o. de diciembre de 1916 y que en sus términos fuera aprobada por el Congreso constituyente en febrero de 1917. Lo anterior significa que en la llamada moderna trayectoria constitucional, las facultades del Congreso para legislar en materia de aguas no han experimentado cambio alguno, es decir, desde que el recurso agua estaba muy lejos de ya no digamos de considerarse un recurso finito y vulnerable –como lo es ahora– sino incluso un bien de carácter público.

Aquel proyecto de Venustiano Carranza tomó como base las redacciones establecidas en la fracción II del artículo 50 de la Constitución de 1824 y el artículo 70 fracción XXIII de la Constitución de 1842, cuya redacción no dista sustancialmente de la que se propone reformar y que al paso de casi 200 años resulta completamente anacrónica. Esta concepción decimonónica ubica al Estado mexicano no como factor de promoción del desarrollo económico sino como eje de la acumulación originaria de capital. Las funciones de ese estado en materia de aguas se circunscribían a autorizar la desecación de lagos y canales, a registrar las explotaciones de aguas correspondientes a los terrenos y a imponer impuestos sobre la navegación en las aguas interiores.

A la luz de la crisis de disponibilidad de agua resulta incomprensible la permanencia de un precepto constitucional decimonónico ajeno a todo criterio de sustentabilidad. La gestión responsable de este recurso obliga a la concurrencia de los tres órdenes de gobierno e inexplicablemente el Congreso mexicano carece de facultades para legislar en esta materia.

La reciente reforma constitucional por el que se garantiza el derecho humano al acceso y saneamiento de agua para uso personal y doméstico impone la obligación al Congreso mexicano para que en la legislación secundaria se garantice a toda persona el suministro y acceso sin restricción alguna a una cantidad de agua suficiente para satisfacer sus necesidades elementales y por tanto vitales de consumo, higiene y preparación de alimentos estableciendo la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios. Por esta razón resulta del mayor apremio la adecuación de la norma constitucional relacionada con las facultades del Congreso. De no ser así

este poder del Estado mexicano incurriría en falta grave al quedar sin aplicación efectiva la reforma por la que se garantiza el derecho humano al acceso agua y su saneamiento.

### **Argumentos**

El dictamen por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. constitucional para establecer la obligación del Estado mexicano para garantizar el derecho al acceso al agua para consumo personal y doméstico así como su saneamiento mismo que se aprobó en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2011.

En dicho dictamen se menciona que “los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo. Estos derechos deben estar garantizados por el estado y entre ellos el derecho a acceder al agua” y que “el derecho a acceder al agua es indispensable para vivir dignamente y debe ser suficiente y adecuado. Ese derecho entraña tanto libertades como derechos. Las libertades comprenden el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como lo es el caso de sufrir despojos u obstrucciones al suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. Esto implica el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del agua”.

Al aprobarse por la Cámara de Diputados dicho dictamen pasó al Senado de la República como minuta misma que fue aprobada sin cambios el pasado 29 de septiembre de 2011. El dictamen por el que se aprueba dicha minuta se afirma que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. También es condición indispensable para vivir dignamente y para la realización de otros derechos. Dicho dictamen menciona que “En años recientes, la contaminación incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual han implicado que un número muy importante de personas en México y en el mundo carezcan de un suministro suficiente de agua y de servicios adecuados de saneamiento. En México se estima que 21 por ciento de la población no tiene acceso a servicios adecuados de saneamiento y que 3 por ciento de la población no tiene acceso al agua de forma regular.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define el derecho al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Este derecho entraña la libertad de mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, no sufrir cortes arbitrarios del suministro o el derecho a la no contaminación de los recursos hídricos. Se debe ser consciente que 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.

Al aprobarse por una mayoría simple del total de legislaturas estatales el Poder Ejecutivo federal la publicó y promulgó el 8 de febrero de 2012.

### **Fundamento legal**

En ejercicio de la facultad concedida por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; y 77 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los artículos 76 numeral 1, fracción II, 78, 97 y 102 del mismo ordenamiento referente a las características y elementos para la presentación de iniciativas.

Iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma la fracción XVII y se adiciona una fracción XVII B al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **Texto normativo propuesto**

**Único.** Se reforma la fracción XVII y se adiciona una fracción XVII B al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XVI. ...

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos.

XVII-B Para expedir leyes de carácter general que establezcan la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios, en materia de acceso, disposición y saneamiento de agua con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo sexto del artículo 4o. de esta Constitución.

XVIII. a XXX. ...

#### **Transitorios**

**Primero** . 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 6 de septiembre de 2012.

**Diputados:** Marcos Rosendo Medina Filigrana, Javier García Orihuela, Fernando Zárate Salgado (rúbricas).



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE JOSÉ ANTONIO LEÓN MENDÍVIL Y SUSCRITA POR TRINIDAD SECUNDINO MORALES VARGAS, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa con proyecto de decreto**

Un derecho sustancialmente indispensable para el ejercicio de los demás de derechos humanos, es el bienestar. En nuestra actual Carta Magna –como pacto social del Estado mexicano– no se plasma esta aspiración humana.

La presente iniciativa propone la adición de este fin de la vida pública de las instituciones a partir de la adición de este principio.

**Argumentos**

La palabra clave en el mundo de los derechos humanos es la acción para su efectividad. Los derechos humanos más que cultura deben ser hechos que incidan en la vida cotidiana hacia el desarrollo y felicidad de todos los mexicanos.

Los excesos del liberalismo, que dejaban a las fuerzas del mercado el bienestar individual y colectivo, fue sacudido de raíz por la Gran Depresión y las dos guerras mundiales; era evidente que el poder estatal se debía utilizar como instrumento fundamental para lograr una mejor distribución de la riqueza, que el bienestar de cada individuo era también obligación del Estado, que el bienestar no era cosa natural o automática de la operación libre de las fuerzas del mercado. Surge así el denominado estado de bienestar.

En las actuales circunstancias históricas que azotan al país y al mundo entero, nuevamente los excesos del denominado neoliberalismo, han puesto en la banquilla de los acusados a sus principales postulados, en vista de sus terribles efectos: el desempleo creciente que en algunas partes roza el significado de catástrofe, los bajos salarios, el crecimiento alarmante de la pobreza, el desplome de las instituciones de seguridad social, las adicciones en masa, la violencia, la agresión hacia los más vulnerables, la no esclavitud, la sentencia de muerte contra la existencia misma del planeta, el cínico desconocimiento de la autodeterminación de los pueblos, la acumulación más bárbara de riqueza a favor de unos cuantos, la impunidad como ley, la burla a los más sagrados principios humanos.

Esto ha llevado a revalorar nuevamente la necesidad de fortalecer el papel del Estado en la consagración y tutela de los derechos humanos, destacadamente los de carácter social, como base para un real desarrollo, recuperación de la dignidad humana y paz social. En lo cual, nuestro país debe jugar nuevamente un papel fundamental, como cuna del derecho social en el marco constitucional. Un Estado que no vela por la vida y la justicia social, no tiene razón de ser. Una sociedad que permite que el Estado le niegue los más elementales derechos, se niega a sí misma. El pueblo designa representantes pero no enajena su soberanía.

Por tanto, este fortalecimiento y papel activo del Estado, ya no puede ser unilateral, sino con la participación profundamente activa de la sociedad, por lo cual ya no se puede hablar de un Estado de bienestar en estricto, sino de un derecho al bienestar del que es titular cada uno de los miembros de la sociedad y la sociedad toda. Es decir, el bienestar ya no puede ser función definitoria de un tipo de Estado, sino derecho humano exigible ante cualquier Estado, cual sea la naturaleza que adopte.

Bienestar, que por otro lado, ya no se define como mera suma de derechos a satisfactores materiales: trabajo, salario, vivienda, salud, educación, sino como síntesis de todos los derechos humanos en su clásica división en tres generaciones: civiles y políticos; económicos, sociales y culturales, y los de tipo solidarios (medio ambiente sano y acceso a los avances de la ciencia y la tecnología, entre otros).

O visto desde otro punto de vista, los integrantes de la familia humana, ya no sólo son titulares del llamado bienestar restringido (satisfactores materiales), sino de un ambiente sano, de acceso real a la participación, a la democracia y, demás bienes consagrados en los derechos humanos (bienestar ampliado).

Como se señala en el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales...”

Esto responde también a los principios constitucionales que guían a los derechos humanos en nuestro país conforme al artículo 1o. constitucional: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Bienestar que por otro lado, no sólo alude a una consagración teórica en el mundo del derecho, sino que exige su efectividad, su garantía en los hechos, en la realidad (bienestar real y con equidad).

Derecho al bienestar que dimana de diversos instrumentos internacionales, que presionan su consagración en el orden jurídico nacional, en el marco de la exigencia nuevamente del artículo 1o. constitucional.

La reforma Constitucional del 10 de junio de 2011 es obligatoria para el Poder Legislativo federal, que lo obliga, no sólo a expedir las nuevas leyes en respeto a ella, sino a modificar todas las existentes en este sentido.

Así tres instrumentos ratificados por nuestro país, prevén:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25:

**“1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado** que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

El Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales, artículo 11:

**“1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado** para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

#### **Artículo 4**

“Los Estados parte en el presente pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos **y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.**”

La Convención Internacional de los Derechos del Niño, prevé en su artículo 3o.:

“2. Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.”

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,<sup>1</sup> los instrumentos internacionales en materia de bienestar, son:

**Bienestar, progreso y desarrollo social**

- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social
- Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición
- Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad
- Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz
- Declaración sobre el derecho al desarrollo
- Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969, en su artículo 8 prevé:

Artículo 8

**Cada gobierno tiene el papel primordial y la responsabilidad final de asegurar el progreso social y el bienestar de su población,** planificar medidas de desarrollo social como parte de los planes generales de desarrollo, de estimular, coordinar o integrar todos los esfuerzos nacionales hacia ese fin, e introducir los cambios necesarios en la estructura social. En la planificación de las medidas de desarrollo social debe tenerse debidamente en cuenta la diversidad de las necesidades de las zonas de desarrollo y las zonas desarrolladas, así como de las zonas urbanas y las zonas rurales, dentro de cada país.

Por otra parte, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986 establece en el numeral 3 del artículo 2:

**3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos** sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

En África se ha expedido inclusive, la “Carta Africana de los **Derechos y Bienestar** del Niño”.

Muchas son la definiciones del bienestar como derecho: el que permite que se viva como verdaderos seres humanos; conjunto de factores para lograr un desarrollo pleno, digno y satisfactorio del ser humano.

La necesidad de consagrar a nivel constitucional el derecho humano al bienestar, impactará de manera especial el ámbito del derecho laboral, que los neoliberales han llevado a una precariedad creciente.

Los neoliberales pretenden que el derecho laboral vea ante todo a los intereses de unos cuantos patrones, olvidando su razón de ser, la tutela de los trabajadores para alcanzar mínimos de dignidad y bienestar; un necesario equilibrio entre los factores de la producción. Siendo este bienestar, base lógica para un desarrollo económico alto y sostenido. De lo contrario el capital se vuelve una nueva versión de manos muertas, ya que lo producido no se puede adquirir completamente ante el raquíutico poder de consumo de las masas, volviéndose el capital atesoramiento inútil, desde el punto de vista social.

O en otras palabras: “La OIT apremia a los líderes del G-20 en Cannes a colocar la economía real al mando de la economía mundial; a orientar el sector financiero hacia inversiones productivas a largo plazo en empresas sostenibles; a ratificar y aplicar las ocho normas fundamentales del trabajo, y a promover el empleo, la protección social y los derechos básicos en el trabajo con la misma diligencia aplicada para controlar la inflación y equilibrar las finanzas públicas. (Juan Somavía, Director General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1 noviembre de 2011).

El derecho al bienestar, exigirá el rescate de las instituciones de seguridad social, dentro de los principios solidarios y también humanísticos que les son esenciales.

El derecho al bienestar exigirá la garantía de los derechos de los más vulnerables: niñas y niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, discapacitados, enfermos, migrantes.

El derecho al bienestar exigirá que se haga efectiva la democracia política, el acceso a la sociedad del conocimiento y a la cultura.

El derecho al bienestar exige la tutela de un ambiente sano, como prioridad no sólo económica sino humana, y de mutuo respeto con la Madre Naturaleza.

En suma, el derecho al bienestar, entendido en sentido amplio, es la síntesis de todos los demás derechos humanos en constante evolución, o el género dentro del cual quedan contenidos los demás, razón por la cual se propone adicionar como párrafo primero del artículo cuarto constitucional, ya que éste fue derogado el 14 de agosto de 2001.

La consagración al derecho al bienestar ayudará a saldar deudas y cicatrizar profundas heridas sociales, y proyectar nuestro país hacia un futuro claro, digno, justo, indispensable.

Concluimos recordar el Preámbulo de la Constitución de la OIT,<sup>1</sup> pues además de su belleza, resulta una clara biografía histórica de lo que sucede en México y el mundo y, su indispensable solución en el marco del Derecho al Bienestar:

“Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;

“Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

“Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países:

“Las altas partes contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo...”

La presente iniciativa fortalecerá el marco constitucional en materia de bienestar; ya en la misma el bienestar está contemplado en los artículos 4, 27 y 123 de Nuestra Carta Magna.<sup>3</sup>

El artículo 4, párrafo séptimo de la Constitución, establece:

...

**Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.** El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

...

Además, el artículo 27, fracción XX refiere:

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo **y garantizar a la población campesina el bienestar** y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Y el artículo 123, fracción XXIX señala:

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y **cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.**

### **Fundamento legal**

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, Numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa.

Denominación del proyecto de ley o decreto

### **Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona el primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 4o.** Toda persona tiene derecho al bienestar, debiendo ser garantizado por el Estado con efectividad, con la participación directa de la familia y la sociedad.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

#### **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 deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

**Artículo Tercero.** Los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

**Artículo Cuarto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

#### **Notas**

1 <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>

2 <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang—es/index.htm>

3 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2012.

**Diputados:** José Antonio León Mendívil, Trinidad Morales Vargas (rúbricas)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA PATRICIA ELENA RETAMOZA VEGA Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada Patricia Elena Retamoza Vega, somete a consideración de ésta asamblea la presente iniciativa, en nombre del Grupo Parlamentario del PRI, con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En 1986, otra reforma en el mismo sentido, buscando incrementar los espacios de representación de las minorías, aumentó una vez más el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, pasando a doscientos. Con ello la cámara creció de 400 hasta su número actual de 500 representantes populares. Dentro de las motivaciones para implementar dicha reforma, se mencionó la necesidad de abrir más cauces de expresión a los diversos grupos opositores existentes en ese momento. En consonancia con el aumento de la pluralidad política y social que estaba viviendo el país, los órganos de representación popular debían adaptarse y abrir más espacios que apoyaran el desarrollo de la pluralidad.

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

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

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

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

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

Con este cambio, se buscará facilitar la toma de decisiones y la construcción de mayores consensos. Sin duda, resulta evidente que el elevado número de legisladores puede llegar a retrasar o impedir los acuerdos, tanto en lo



que se refiere al interior de los grupos parlamentarios como en las comisiones o bien en el Pleno de las cámaras, elevando con ello la dificultad de las negociaciones y la generación de pactos.

Ante otras propuestas que insisten en reducir aún más al Congreso o hasta desaparecer una de sus Cámaras, la propuesta de los diputados del PRI, congruente con los compromisos asumidos en la campaña electoral triunfante en las elecciones recién concluidas, establece un nuevo balance entre la necesaria eficiencia legislativa, la pluralidad de la representación política y la gobernabilidad del Congreso en la democracia.

Otra ventaja nada desdeñable es que aumentaría la calidad de la representación política-parlamentaria. Es decir, al reducirse el número total de curules disponibles en ambas cámaras, el escenario político estaría más competido, con la consecuencia de que únicamente podrían llegar a ocupar dichos cargos aquellas personas consideradas como más valiosas por la ciudadanía, bien sea por su preparación, por sus conocimientos técnicos en alguna materia importante para el Congreso, por su experiencia, cercanía con los ciudadanos o por su representatividad social.

Por último y no menos importante, se atendería la preocupación ciudadana por el elevado precio de la democracia y se reducirían los costos de los órganos de representación: al ser cien diputados y 32 senadores menos, el erario público, es decir, los contribuyentes, se ahorrarían las dietas y prestaciones, espacio de oficinas, viáticos, numerario del personal de apoyo y asesores, obteniendo adicionalmente, una mayor eficiencia y gobernabilidad de las Cámaras.

Resulta de vital importancia destacar que en el caso de la Cámara de Diputados, no se perdería representatividad o menoscabaría el pluralismo. Tal y como se desprende del estudio de representatividad (reportado en el cuadro adjunto), la integración de la Cámara en términos porcentuales tendría mínimos efectos. Aplicando los resultados electorales de las elecciones más recientes –en las cuales ya se puede hablar de una verdadera competencia electoral— en una cámara de 400 miembros, no hay apenas diferencia.

La variación en el porcentaje de escaños que obtiene cada partido es minúscula, y por el contrario, son perceptibles las ventajas de la disminución de curules y escaños.

Distribución de asientos en la Cámara de Diputados (%)

Dos escenarios: 500 diputados según la regla vigente. 400 diputados (300 MR y 100 RP)

Año	1997		2000		2003		2006		2009		2012	
	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400
PAN	24	25***	45*	46	31	31	41	42	29	29	23	24
PRI	48	48	42	43	45	45	25	24	47*****	47	44	46
PRD	25	26	13*	11	19	20	32*	32	14	15	20	19
			*				***					
PT	1	1	-	-	-	-	1	1	3	2	2	1
PVEM	2	1	-	-	3	3	-	-	4	4	6	5
Convergencia/ Movimiento Ciudadano	-	-	-	-	1	1	-	-	1	1	3	3
Nueva Alianza	-	-	-	-	-	-	2	1	2	2	2	1
PSD	-	-	-	-	-	-	1	0.4	-	-	-	-

\*PAN+PVEM. \*\*PRD+PSN+PAS+PT+Convergencia \*\*\*PRI+PVEM. \*\*\*\* PRD+PT+Convergencia.

\*\*\*\*\* PRI+PVEM hicieron coalición en 63 distritos.

Fuente: Casar, María Amparo, “Reformas en el aire”, Nexos núm. 384, diciembre 2009, pág. 39. La apreciación para el año 2012 es una estimación propia realizada para ilustrar la presente iniciativa.

Asimismo, en el caso del Senado se trata de recuperar el carácter original que históricamente ha tenido como cámara representativa del territorio, es decir de las entidades federativas, reduciendo a aquellos senadores elegidos

por el principio de representación proporcional en su integración. Con la eliminación de los senadores plurinominales que se propone, no se cierran los cauces de representación política a los partidos minoritarios, ya que ésta continúa estando presente en el seno de la cámara mediante los 32 senadores elegidos por la ruta de asignación a la primera minoría en cada una de las entidades federativas y por supuesto, con la mayor competitividad política consolidada en nuestra democracia. De esta forma queda garantizado el pluralismo político y la representación equilibrada de las Entidades Federativas.

Una reducción del número de diputados federales y de los senadores plurinominales permitirá lograr que el trabajo de ambas cámaras sea mejor y más eficiente, con mayores resultados en la democracia, eludiendo el estancamiento del proceso legislativo.

Una Cámara de Diputados del tamaño de la de ahora no es el órgano legislativo más eficiente, complica el debate responsable, impide el procesamiento ordenado del trabajo en comisiones, dificulta la asignación de responsabilidades adecuadas y, lo más grave, entorpece la formación de consensos necesarios para la definición de prioridades legislativas comunes a todas las fracciones ideológicas que la Nación requiere con urgencia. Además, genera costos que, aún cuando no son lo más relevante, también preocupan a la ciudadanía y desprestigian la tarea legislativa.

De lograrse la reducción legislativa en la figura de representación proporcional para diputados, se establecería un sistema mixto con pluralidad y dominante mayoritario, con el fin de favorecer una mayor identidad y comunicación entre el representante popular y el electorado.

En los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado (CENCA), instaurada por mandato de la Ley para la Reforma del Estado en la LX Legislatura, se propuso igualmente la reducción del número de miembros de ambas Cámaras, donde se afirmó que dicha reducción en el número de legisladores puede tener un impacto favorable sobre la capacidad de organización y conducción de los trabajos legislativos. Con similares argumentos, nuestro Partido propuso la reducción de las Cámaras en su propuesta de Reforma Política presentada en febrero del 2011. Adicionalmente, con la reciente reforma política que hace posible las candidaturas independientes también avalada por nuestro Partido, el sistema político dispondrá de un elemento más para incentivar la pluralidad política y la competencia electoral en los distritos y entidades, acercando aún más a los representantes con los ciudadanos.

Por otro lado, la supresión de los senadores de representación proporcional puede verse como una propuesta coherente con la idea original de hacer del Senado una Cámara de representación territorial y sede del Pacto Federal, en el marco de nuestro sistema republicano.

En consecuencia, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados propone que el Senado de la República se integre por 96 Senadores, se plantea la eliminación de los 32 parlamentarios a la Cámara Alta elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Con ello se propone la integración de esta Cámara mediante la elección de tres senadores por cada entidad federativa, incluido el Distrito Federal; dos elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, tal y como lo dispone actualmente el artículo 56 Constitucional.

En el caso de la Cámara de Diputados, se establece una reducción del número de legisladores, pasando de los 500 actuales a 400, eliminando 100 por el principio de representación proporcional. Se conservan —como se encuentra regulado actualmente— los 300 diputados electos según el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. Los diputados electos por el principio de representación proporcional se reducen a 100, a diferencia de los 200 que existen actualmente; los cuales serán electos mediante el sistema de lista en las cinco circunscripciones existentes actualmente.

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

#### **Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

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

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

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

**Artículo 54 .** La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a VI. (...)

**Artículo Cuarto.** Se reforma el primer párrafo y se deroga el párrafo segundo del artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

#### **Artículos Transitorios**

**Artículo Primero.** Este 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 un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir las reformas a la legislación secundaria.

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

Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los once días del mes de septiembre del año 2012.

**Diputados:** Patricia Elena Retamoza Vega, Manlio Fabio Beltrones Rivera, Marco Antonio Barba Mariscal, Fernando Jorge Castro Trenti, Carlos Humberto Aceves y del Olmo, Manuel Añorve Baños, Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza (rúbricas).



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL

Planteamiento del problema

México ha sido escenario de grandes luchas de los trabajadores del campo y de la ciudad por mejorar sus condiciones de vida. En los momentos cruciales de nuestra historia los trabajadores mexicanos y sus organizaciones sindicales han sido precursores o protagonistas del cambio político. Así ocurrió con las huelgas de Cananea y Río Blanco que anticiparon el movimiento revolucionario de 1910 y el nacimiento del derecho del trabajo que fue concebido por el Constituyente de Querétaro en 1917. El constitucionalismo social fue resultado, entre otras causas, de la lucha tenaz y heroica de la clase trabajadora por el respeto a la dignidad del trabajo y a quien lo realiza, a lo largo de muchas décadas.

Con la creación del artículo 123 constitucional se materializó la existencia de un derecho del trabajo que robusteció el conjunto de derechos sociales plasmados en la Constitución. Un derecho protector de la clase trabajadora sustentado en principios básicos e irrenunciables: la concepción del trabajo como un derecho y un deber sociales, la libertad e igualdad en el trabajo, la irrenunciabilidad de los derechos que la Constitución y las leyes otorgan y la estabilidad en el empleo. La defensa de estos principios ha sido el motor de las luchas de los trabajadores y de las organizaciones sindicales de perfil democrático.

El derecho del trabajo surge como un conjunto de normas cuyo objeto principal es garantizar el equilibrio y la justicia social en las relaciones obrero-patronales. Está constituido por un mínimo de garantías sociales para los trabajadores y trabajadoras, susceptibles de ser mejoradas, nunca reducidas o negadas, a través de contratación individual y primordialmente de la colectiva.

A 97 años de haberse creado, el artículo 123 constitucional ha sido reformado en diversas ocasiones, no siempre para conservar el espíritu del Constituyente. Durante los 12 años que siguieron a su aprobación, el texto original se conservó intacto. Fue hasta septiembre de 1929 cuando se publicaron en el *Diario Oficial* las primeras reformas; a partir de ese momento el artículo 123 ha sido objeto de 41 modificaciones.

Entre las reformas más importantes al artículo 123 se encuentran la relativa a declarar de utilidad social a la Ley del Seguro Social en 1929; la incorporación de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y territorios federales al marco constitucional por medio de la adición de catorce fracciones que integraron el apartado B al texto ya existente, que se le denominó apartado A en 1960; el aumento de la edad mínima para ingresar a trabajar de 12 a 14 años y la pormenorización de un nuevo sistema para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas en

SECRETARÍA TÉCNICA  
PRESIDENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

LA LEGISLATURA

11 SEP 2012  
**RECIBIDO**  
SALA DE SESIONES

Nombre: *Valdez* Fecha: *16:55*

*Tomase a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen. En tanto se integran las Comisiones Conservadoras en la Dirección General de Proceso Legislativo. Septiembre 11 del 2012.*



1962; el otorgamiento del derecho a la vivienda para los trabajadores al servicio del Estado en 1972; la prohibición de algunas labores para las mujeres en 1974; el derecho a la capacitación y adiestramiento en 1978; la incorporación al apartado B de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito en 1982; la inclusión de los trabajadores de la banca comercial en 1990; y, por último, en 1998 se reformó la fracción XIII del apartado B para establecer que los policías de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación que sean removidos de sus cargos no tienen derecho a la reinstalación.

Las críticas a las reformas que ha tenido la Constitución han sido más que al fondo a su gran número. Algunos tratadistas de derecho constitucional consideran que sólo deben ser válidas aquellas reformas constitucionales que reflejen un cambio social trascendente, o que pretendan inducirlo.

La presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualiza la iniciativa presentada en 2010 que formalizó la visión de reforma estructural en materia laboral que presentó a la nación la Unión Nacional de Trabajadores en junio de 2002 e integra el anteproyecto de reforma laboral del Partido de la Revolución Democrática dado a conocer en 1998, en un solo documento enriquecido con visiones convergentes y *actualizado con nuevos e ingentes requerimientos de justicia y equidad.*

La iniciativa constituye la primera propuesta integral de reformas a la legislación laboral en la historia legislativa del país generada por una multitud de sindicatos de diversas ramas de la producción y los servicios organizados en la Unión Nacional de Trabajadores. En ella se articulan las propuestas del sindicalismo democrático que ya desde los años setenta habían planteado la Tendencia Democrática de los Electricistas así como otros contingentes de trabajadores que consiguieron independizarse del sindicalismo corporativo, como es el caso de los telefonistas y universitarios. Hoy, las asociaciones que confluyen en la Unión Nacional de Trabajadores, nuevamente han actualizado aquellas demandas, dando también voz a los trabajadores sometidos involuntariamente a la inmovilidad y al silencio por sindicatos corporativos, blancos o simulados así como al resto de trabajadores no afiliados formalmente a ningún tipo de organización, los cuales constituyen la mayoría en el país.

En la iniciativa se incorporan, también, antecedentes legislativos internacionales en la materia, normas de convenciones internacionales de carácter laboral así como propuestas de distinguidos laboristas mexicanos formuladas en sus tratados e investigaciones académicas, y algunos planteamientos contenidos en reformas precedentes.

Si bien hoy en día nadie podría afirmar que el artículo 123 constitucional es obsoleto, sí podemos decir que en algunos temas ha sido rebasado por la realidad, ya que las disposiciones de este artículo, y posteriormente de la Ley Federal del Trabajo de 1931, fueron creadas en los albores del Estado



corporativo autoritario y en el contexto de un modelo de desarrollo económico que ya ha sido abandonado.

Las sucesivas reformas constitucionales y a la legislación reglamentaria no hicieron más que reafirmar el modelo de regulación laboral adoptado en aquella época -en esencia autoritario y corporativo, con una fuerte y discrecional intervención del Estado-, aun cuando fueron integradas diversas disposiciones en beneficio de los trabajadores.

### **Argumentación**

El punto de partida de las reformas que se proponen, en el prolongado marco de la transición del país a un sistema democrático que no se ha logrado culminar y de una nueva inserción de México en la economía mundial, es la necesidad de introducir cambios sustanciales al viejo sistema de protección a los trabajadores con dos propósitos principalmente. Por una parte se busca eliminar la discrecionalidad gubernamental, asegurar el libre ejercicio de los derechos colectivos y, más en general, fortalecer el Estado de Derecho. Se trata, en consecuencia, de ofrecer un nuevo marco institucional para las relaciones entre los trabajadores, sus organizaciones, las autoridades laborales y los empleadores acorde con las transformaciones que ya experimentó el régimen presidencial en otros ámbitos; en aras de establecer una auténtica división de poderes y garantizar la pluralidad y la transparencia del sistema de representación política, llevando este proceso de transición democrática al mundo del trabajo.

Cabe señalar el enorme rezago que experimenta en este aspecto el sistema de representación de los asalariados, después de tantas décadas de subordinación de los sindicatos al Estado Mexicano y de las complicidades generadas bajo una supuesta "alianza histórica" que terminó vulnerando el ejercicio de libertades fundamentales y cobijando una inconmensurable corrupción, bajo una casi total impunidad y una ausencia generalizada de democracia en las organizaciones, sin que existan las garantías jurídicas para que los trabajadores acaben con dichas perversiones.

El segundo propósito de la reforma constitucional, relacionado estrechamente con el anterior, es el de crear las condiciones institucionales para reorientar el rumbo de la competitividad del país por la vía de la productividad y los compromisos entre los interlocutores del mundo del trabajo. Esta meta, de interés para la sociedad en su conjunto, no podrá jamás alcanzarse sin dejar atrás la simulación y sin que existan la confianza y la transparencia que den legitimidad y fuerza a los acuerdos entre dichos interlocutores. Cuando el Estado ha perdido, en razón de la globalización, gran parte de su anterior capacidad para asignar ganancias y pérdidas y se requiere, más que nunca antes, de actores sociales fuertes, dotados de autonomía y capacidades de negociación equilibradas, la mayor parte de los trabajadores del país no tiene organizaciones auténticas que representen sus intereses a la hora de tomar decisiones fundamentales en diversos ámbitos: desde la empresa hasta el



sector, la región o a nivel nacional. Sin embargo, la búsqueda de soluciones equitativas a los complejos problemas de la competencia y a la necesidad de adaptar las empresas a las exigencias de los mercados abiertos no podrá tener éxito sin esa representación, como lo prueba la experiencia de países altamente competitivos que supieron combinar la flexibilidad laboral con la bilateralidad y la protección social. Aunque es cierto que los caminos institucionales pueden ser muy variados, hay suficientes evidencias acerca de la importancia de la cooperación y la inclusión social.

La presentación de esta iniciativa considera que no es convincente el argumento de que hay que renunciar a los cambios constitucionales por la necesidad de avanzar gradualmente en las transformaciones del mundo del trabajo, ya que de este modo se pretende encubrir, sin lograrlo, la defensa del *statu quo*. Si bien es cierto que hay principios fundamentales que deben ser conservados, como lo es la aspiración a asegurar mínimos de protección a los trabajadores frente a las consecuencias adversas derivadas de las incertidumbres y riesgos derivados de su condición y a mejorar su situación a través del ejercicio de los correspondientes derechos colectivos, no puede aceptarse que se sigan protegiendo intereses ilegítimos ni mantener por más tiempo instituciones que no han servido para asegurar, después de casi un siglo de vigencia, la efectividad de los derechos fundamentales. En todo caso, los riesgos y la inseguridad no tendrían porqué derivarse de un cambio de mayor envergadura que busque poner estos derechos, tanto los que corresponden a los trabajadores como a cualquier otro ciudadano, a salvo de los criterios de oportunidad del Poder Ejecutivo. Más aún, cualquier propuesta de reforma laboral que deje en pie los pilares de la discrecionalidad gubernamental y no ofrezca la oportunidad de renovar y fortalecer en forma pacífica el sistema de representación de los trabajadores, de manera que la democracia penetre a las organizaciones también en este ámbito y les otorgue la legitimidad derivada del verdadero respaldo de sus miembros, no estará a la altura de las circunstancias por las que hoy atraviesa el país. Llevará, en cambio, a apuntalar y perpetuar estilos de representación y de intervención gubernamental que resultan incompatibles con la democracia y, de subsistir junto con ella, tenderían a erosionarla más de lo que ya lo está. No es tampoco con acciones punitivas personalistas y selectivas como el Estado podrá enfrentar con eficacia los vicios que aquejan a los sindicatos o a la justicia laboral tripartita. Se requiere de la acción cotidiana de los trabajadores y el ejercicio de sus libertades en el marco de reglas y garantías que permitan conseguir ese imperativo de transparencia y justicia, sin sacrificar la paz que se requiere para avanzar en el desarrollo económico.

Por estas razones, la nueva iniciativa da forma a un nuevo pacto social entre capital y trabajo bajo el amparo de un auténtico Estado de Derecho y del pleno reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, asumiendo a los sindicatos como los principales interlocutores del cambio en las relaciones laborales. Este pacto se propone ventilar la enorme corrupción que prevalece y acabar con la impunidad de quienes violan el orden jurídico, propiciar el incremento de la productividad y la competitividad de las empresas





a través la reorganización del trabajo y la innovación tecnológica y asegurar las condiciones para el reparto justo de los resultados, tocando los linderos de la reforma del Estado y, al mismo tiempo, abriendo el cauce para la participación de los trabajadores y de sus legítimos representantes en la reforma económica.

En suma, se trata de abrir nuevos cauces para atender las viejas aspiraciones que dieron origen a la protección de los trabajadores. Estas aspiraciones deben atenderse en circunstancias muy distintas de aquellas en que se llevaron al texto constitucional, pero no por ello menos adversas. Y es que en México, como en cualquier otra parte del mundo, las fuertes presiones competitivas asociadas a la liberalización comercial y la globalización amenazan gravemente la supervivencia de los derechos fundamentales de los trabajadores. Las reformas que se proponen a continuación, constituyen la vía para ratificar el compromiso de la nación con estos derechos, al inicio de un nuevo siglo y en el marco de un nuevo régimen político.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución comprende contenidos esenciales en materia laboral, tanto en lo sustantivo como en la institución de nuevas autoridades en sustitución de autoridades que han completado su ciclo histórico y constituyen desde hace décadas un pesado lastre para el país. Las sustantivas son necesarias para la reestructuración moderna y democrática del modelo laboral mexicano.

**Fundamento legal**

Los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

**Denominación del proyecto de ley o decreto**

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de los artículos 74, 78, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia laboral.

**Ordenamientos a modificar**

***Derogación del apartado B del artículo 123 constitucional***

Esta iniciativa propone derogar el apartado B del artículo 123 constitucional en virtud de que la existencia de una norma sin apartados es condición fundamental para erradicar la discriminación de los trabajadores, entre quienes tienen derechos plenos y quienes no los tienen. Cuando el Constituyente de 1917 creó el artículo 123 constitucional, no hizo distinción alguna entre los trabajadores; fue hasta 1931 cuando la primera Ley Federal del Trabajo estableció que los trabajadores al servicio del Estado se regirían por sus propios estatutos, excluyéndolos desde ese momento de los beneficios del artículo 123. La controversia de si estos trabajadores estaban o no



considerados en ese precepto constitucional la resolvió la Suprema Corte de Justicia, declarando que no quedaban incluidos.

La lucha de los trabajadores de este sector consiguió que en 1960 se adicionara el apartado *B* al artículo 123 constitucional, pero no logró evitar que se realizara con una visión excluyente y discriminatoria, que resultó antinómica con los principios consagrados originalmente, refrendados solamente en el apartado *A*, y aún cuando con esta reforma se reconocieron en la Constitución sus derechos laborales; sin embargo, quedaron en desventaja por lo que hace a sus derechos colectivos, porque las causales establecidas para el derecho de huelga resultaron de imposible realización, lo cual los orilló a estallar huelgas por la vía de los hechos, mediante paros, sin las garantías que debe otorgar la ley.

La premisa para la creación del apartado *B* fue mejorar el cúmulo de derechos individuales en relación con los trabajadores en general, coartando sus derechos colectivos. Hoy en día, cuando la democratización intenta abrirse paso en el país, no encontramos justificación alguna para conservar el apartado *B*, por ello proponemos la existencia de un artículo 123 sin apartados. Como diría el maestro Mario de la Cueva: "se les olvida que la ley debe ser igual para todos, pues la necesidad es la misma, independientemente de las personas a la que se preste el trabajo, todas las personas son iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de la actividad que se desempeñe".

También se incluye en el artículo 123 a los trabajadores al servicio de los estados y los municipios, quienes por disposición de los artículos 115 y 116 de la propia Constitución vigente se rigen por sus propias leyes. Estos artículos constitucionales facultan a las legislaturas de los estados para expedir las leyes que regirán las relaciones laborales de los estados y municipios con sus trabajadores, tomando como base el artículo 123 constitucional. Esto ha traído como consecuencia que algunos trabajadores se rijan por el apartado *A* de ese artículo, otros por el *B* y un tercer tipo por leyes que son una mezcla del apartado *A* y el *B*. Para tales efectos se requiere, además de incluirlos en el texto del artículo 123, derogar las menciones respectivas en los artículos 115 y 116.

Es conveniente que al igual que se hizo en 1931, se expida una sola Ley Federal del Trabajo por el Congreso de la Unión, cuya aplicación corresponderá a las autoridades federales y locales, pues nada justifica que se dé tratamiento diferente a los trabajadores.

No pretendemos negar que el trabajo que realizan los trabajadores al servicio de las entidades federativas y del Estado en general, tiene particularidades que deben ser tomadas en consideración. Por esa razón, en la ley reglamentaria, éstos serán considerados trabajos especiales, con la característica de que verán ampliados sus derechos colectivos y, desde la Constitución, se preservarán sus derechos adquiridos.



El artículo 123 incluirá, asimismo, a los trabajadores al servicio del banco central y las entidades que formen parte del sistema bancario mexicano. Este trabajo, que actualmente se rige por la fracción XIII *bis* del apartado B, será considerado en la ley reglamentaria como parte de los trabajos especiales, pero sus trabajadores tendrán mayores derechos y seguirán conservando todos aquellos que sus condiciones de trabajo y reglamentos otorgan.

Los asuntos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito y el Banco de México serán competencia exclusiva de las autoridades federales.

### ***Derechos colectivos y libertad sindical***

El derecho colectivo del trabajo -integrado por la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga- constituye en la actualidad el instrumento mediante el cual la clase trabajadora puede lograr el establecimiento de condiciones laborales que le permitan elevar su calidad de vida y tener acceso a la justicia social. En atención a ello, un postulado básico para los legisladores proponentes es la eliminación del corporativismo sindical, que fomenta relaciones autoritarias y de sumisión y estimula que las organizaciones de los trabajadores sometan sus intereses a los del Estado. En estas circunstancias, se requiere dar paso a organizaciones sindicales libres, a un modelo de relaciones laborales en donde la injerencia estatal o de los patrones en la vida interna de los sindicatos esté prohibida y sea sancionada conforme a la ley reglamentaria. Estos postulados representan no sólo viejos anhelos de la clase trabajadora, sino también el cumplimiento de compromisos y obligaciones que en el ámbito internacional ha adquirido nuestro país, concretamente con la ratificación del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la libertad sindical, hoy de rango constitucional.

Por ello, en la fracción XVI del artículo 123 se estipula que tanto los trabajadores como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, y en ejercicio de su libertad positiva de afiliación sindical, podrán integrar sindicatos, federaciones, confederaciones, uniones, o cualquier otra forma de asociación profesional. Que la ley reglamentaria proveerá lo necesario para garantizar el libre ejercicio de estos derechos y sancionará con rigor cualquier impedimento para su ejercicio o cualquier intervención en las asociaciones constituidas, de parte de autoridad o persona física o moral.

Lograr en definitivo la erradicación de la afiliación obligatoria de los trabajadores o sus sindicatos a un determinado partido político es una de las finalidades de esta iniciativa. Actualmente, existen sindicatos, federaciones y confederaciones que en sus estatutos establecen la obligación de los sindicalizados de afiliarse a *determinado partido político*, hecho que los trabajadores realizaban en la mayoría de los casos contra su voluntad. Disposiciones como las que se comentan, violan flagrantemente una de las



prerrogativas de los ciudadanos mexicanos establecidas en los artículos 35, fracción III y 41, fracción I párrafo segundo de la Constitución, consistente en asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y no ser constreñido a la afiliación corporativa a partido político alguno. En atención a lo anterior, consideramos un imperativo establecer también en el artículo 123 la prohibición de afiliarse obligatoriamente a los trabajadores o empresarios, ya sea individual o colectivamente, a los partidos políticos.

En la fracción XVI Bis, se eleva a rango constitucional del derecho a la contratación colectiva. En el texto se señala que contrato colectivo de trabajo es el acuerdo celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos. Cuando la contratación colectiva se extienda a una rama de actividad económica o a una cadena productiva se denominará contrato colectivo sectorial. La contratación colectiva, en cualquiera de sus modalidades, será un instrumento normativo complementario de las garantías sociales y principios generales establecidos en la Constitución y en la ley reglamentaria. Además de las condiciones de trabajo, el contrato colectivo o, en su caso, el contrato colectivo sectorial, deberán contener las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, las que estén encaminadas a aumentar la productividad, así como aquellas que permitan medirla y asegurar un reparto justo de los resultados alcanzados.

En la fracción XVI Bis 2, se instituye el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, como organismo público y descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, facultado para operar nacionalmente el registro de sindicatos y contratos colectivos y competente para decidir en los conflictos de titularidad de los contratos colectivos. Dicho organismo se regirá bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, profesionalismo, imparcialidad, objetividad y publicidad en el desempeño de sus funciones. El titular del Registro Público será un profesional de reconocido prestigio, cuyo nombramiento recaerá en Ejecutivo Federal quien lo designará de entre una terna integrada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Esta instancia plenamente imparcial, ha sido concebida como un instrumento eficaz para cerrar el paso a la generalizada corrupción y simulación en el mundo sindical, derivadas de los viejos mecanismos de control corporativo de los sindicatos y la degradación de la contratación colectiva a través de los *contratos de protección patronal* celebrados entre empleadores y falsos sindicatos con la intención de impedir a los trabajadores el ejercicio de la libertad sindical y la auténtica bilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo. Está inspirada en la institución del *Registro Público de Sindicatos* de la Constitución de la República Española de 1931, existente actualmente en diversas provincias españolas, en Chile y en Guatemala. Sin



embargo, hay que reconocer que la creación de un *Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos* es evidentemente una solución excepcional, lo que se explica por la igualmente excepcional desnaturalización del contrato colectivo en México, la más importante de las instituciones de nuestro derecho colectivo. Esta propuesta, cercana a la que dio lugar en su momento a la creación de un Instituto Federal Electoral plenamente independiente como alternativa para garantizar la imparcialidad en el proceso de reconocimiento de los partidos políticos y en las contiendas electorales, no resulta sin embargo ajena a las organizaciones sindicales. Por el contrario, se planteó por primera vez como parte de un *proyecto de reformas a la Ley Federal del Trabajo* en el Consejo de Representantes de la Coalición Autónoma de Sindicatos de la Industria Automotriz (CASIA) de los sindicatos de Volkswagen, Nissan, Dina y General Motors, celebrado el 23 de enero de 1990 y fue publicado íntegramente en el número 3008 del periódico *Cambio de Puebla*, el 31 de enero de 1990. Posteriormente fue retomada por la Federación de Sindicatos de Empresas y Servicios (FESEBS) y más tarde por la Unión Nacional de trabajadores, además de haberse incluido en el Anteproyecto de reformas del PRD.

Erradicar la aplicación de la requisa y de cualquier otra figura administrativa o judicial que atente contra la huelga lícita es una tarea que hay que acometer en beneficio de la libertad de sindicalización y, por ende, de huelga. Una de las mayores agresiones a los sindicatos y coaliciones que llevan a cabo una suspensión legal de actividades es la llamada requisa, prevista en las leyes de Aviación Civil, Reglamentaria del Servicio Ferroviario, de Aeropuertos, Federal de Telecomunicaciones y de Registro Nacional de Vehículos; requisición, establecida en la Ley de Vías Generales de Comunicación, e intervención administrativa, regulada en Ley de Expropiación. Un nuevo orden laboral, en donde el gobierno "saque las manos" de los sindicatos, tiene que empezar por respetar los derechos sociales constitucionales de los trabajadores.

Por ello, se propone establecer en el propio artículo 123 que la huelga no podrá afectarse por medida administrativa alguna, quedando consideradas no sólo la requisa, la requisición y la intervención administrativa sino cualquier otro acto administrativo que vulnere los derechos de una asociación de trabajadores. Ninguna medida administrativa o judicial debe ser obstáculo en el ejercicio del derecho de huelga.

Los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado, concretamente el ejercicio del derecho de huelga, se encuentra vedado para éstos. De acuerdo con el texto actual de la Constitución, sólo podrá ejercerse cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que a favor de éstos consagra el apartado B del artículo 123. El contexto histórico de un Estado autoritario y corporativo en el que se creó el apartado B del artículo 123, permitió la imposición de trabas insuperables para el ejercicio del derecho de huelga. Sin embargo, la democratización del Estado a la que aspiramos se encuentra confrontada con la existencia de relaciones laborales maniatadas. El



sacrificio de los derechos colectivos a cambio de derechos individuales más favorables debe empezar a formar parte del pasado.

Otorgar a los trabajadores al servicio del Estado el derecho al ejercicio de la huelga, permitirá dar paso a un nuevo modelo de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores. Dar un paso tan importante como liberar el derecho de huelga para estos trabajadores debe ser tomado con cautela y analizando las consecuencias que ésta puede ocasionar para el servicio que se presta. Así, se plantea la necesidad de que en la ley reglamentaria se estipule un arbitraje obligatorio que dé por terminado el conflicto por una resolución del juez laboral.

Por otra parte, con el propósito de proveer al Estado de personal que preste su servicio con calidad y eficiencia, así como de profesionalizar el trabajo del servidor público, se propone la creación de un servicio civil de carrera. Servicio que estimule la permanencia y compromiso institucional del servidor público y genere mecanismos transparentes de ingreso, promoción y ascenso. El servicio civil de carrera es una añeja aspiración del servidor público, compatible con la indispensable modernización de la administración pública. Hoy más que nunca es necesario acabar con designaciones por "compadrazgo" que en nada benefician a la importante función que desempeña el Estado y reconocer a quienes se han comprometido con la cosa pública.

### ***Fijación de los salarios mínimos***

Una de las principales preocupaciones planteadas en la iniciativa es la relacionada con el salario de los trabajadores. De acuerdo con la fracción VI del artículo 123 vigente, los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y promover la educación obligatoria de los hijos.

Actualmente los salarios mínimos se fijan por una comisión nacional integrada por representantes de los patrones, de los trabajadores y del gobierno. Aparentemente, la fórmula de su integración resulta muy interesante: "los representantes de los trabajadores integrarán esta autoridad del trabajo". Sin embargo, los resultados no son alentadores: hoy en día vemos que los incrementos acordados por esta comisión en nada han beneficiado a los trabajadores. La correlación de fuerzas en este organismo opera en contra del trabajador, ya que en la mayoría de los casos el voto de los representantes del gobierno y el de los representantes del capital es en el mismo sentido. Los resultados son tangibles, cada vez nos alejamos más del salario constitucional, y la miseria impera entre las familias de los trabajadores que reciben el salario mínimo.

La dramática caída de los salarios mínimos pone en evidencia que los procedimientos establecidos para la revisión de éstos son inaplicables, sobre todo cuando se encuentran en juego intereses ajenos a los trabajadores. Asimismo, la composición tripartita de la autoridad encargada de fijar y revisar los salarios mínimos posibilita la asociación de los representantes de los



patrones y del gobierno en contra del voto de los representantes de los trabajadores.

Con objeto de eliminar el control gubernamental corporativo sobre la determinación de los salarios mínimos se propone que la decisión de fijar los montos de éstos, sea una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por ser un órgano de poder en el que se encuentran representados los intereses de toda la nación. Para apoyar los trabajos de la Cámara, se crea un organismo autónomo, descentralizado del Estado, denominado Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, el cual tendrá a su cargo realizar los estudios para presentar a la Cámara de Diputados la propuesta de incremento de los salarios, así como del porcentaje de utilidades repartible. Los incrementos que se conciben en la iniciativa serán anuales, pero el Instituto podrá proponer a la Cámara de Diputados un ajuste en algún otro momento del año, en función del deterioro salarial sufrido por el incremento del costo de la vida. A este incremento se sumará otro, por concepto de aumento de la productividad promedio de la economía, a propuesta del Instituto.

Para tales efectos, se requiere modificar el artículo 74 constitucional con el propósito de establecer que la Cámara de Diputados fijará los salarios mínimos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. Asimismo este órgano legislativo nombrará a los miembros del cuerpo colegiado de dicho instituto. Cuando la Cámara de Diputados no se encuentre sesionando, será facultad de la Comisión Permanente del Congreso determinar, en su caso, el aumento del salario mínimo a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, lo que implica reformar el artículo 78 constitucional.

Los salarios mínimos, de acuerdo con la fracción VI del apartado A del artículo 123 constitucional vigente, serán generales o profesionales. Respecto a los primeros, de acuerdo con dicha fracción regirán en las áreas geográficas que se determinen. El término "áreas geográficas" fue introducido en la Constitución mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1986, lo que es ya insostenible e injustificable.

De conformidad con la ley reglamentaria, quedó a cargo del consejo de representantes "Conocer el dictamen formulado por la Dirección Técnica y dictar resolución en la que se determinen o modifiquen las áreas geográficas en las que regirán los salarios mínimos".

Esta resolución -publicada en el *Diario Oficial de la Federación*- dividió la república en tres áreas geográficas, "A", "B" y "C". En consecuencia, existen tres diferentes salarios mínimos generales y profesionales; estos últimos toman como referencia, además de la división en áreas, el oficio, profesión o trabajo que se preste. Por su parte, al área geográfica "C" le corresponde el salario más bajo, y así sucesivamente hasta llegar al área "A".



Nada justifica que a trabajadores que realizan la misma actividad se les paguen diferentes salarios. Así, resulta a todas luces injusta una medida de este tipo, que asigna a las zonas con mayor pobreza el salario más bajo. Si la Ley Federal del Trabajo se federalizó para evitar los tratos diversos que daban las diferentes leyes de los estados a trabajadores que realizaban la misma actividad, resulta de elemental justicia desaparecer los criterios de área geográfica.

Ya el Ejecutivo Federal aceptó a través de sus dependencias la necesidad de homologar por la vía de los hechos las áreas geográficas, reconociendo públicamente lo injusto de tal disposición. Por tales razones la iniciativa propone la supresión de las áreas geográficas, de tal manera que el salario mínimo sea igual para todos los trabajadores que lo perciben.

### ***Derechos individuales***

El cúmulo de derechos individuales de los trabajadores no podía quedar intacto ante una reforma de esta envergadura. Por lo que hace a la jornada de trabajo se rescata una vieja demanda de la clase trabajadora: jornada de 40 horas con pago de 56, sin alterar de manera alguna la duración de la jornada máxima, diurna, nocturna o mixta diaria. No obstante, se establece que en el contrato colectivo de trabajo podrán pactarse otras modalidades, a condición de que la duración máxima de la jornada semanal sea de 40 horas.

La razón de estas modificaciones se sustenta en la intención de humanizar el trabajo y aprovechar los avances de la tecnología que permiten producir lo mismo en un menor tiempo, medida acorde con la duración de la jornada en los países de la región latinoamericana. Aunado a lo anterior se encuentra el incremento de los días de descanso obligatorio; así, por cada cinco días de trabajo, disfrutará el trabajador de dos de descanso. Esto, al igual que la reducción de la jornada, constituye un inveterado anhelo de la clase trabajadora.

El derecho a vacaciones de los trabajadores es tan importante como el día de descanso semanal, por ello es imprescindible que esté considerado en el texto constitucional y así se propone en la fracción IV.

En materia de reparto de utilidades también se realiza una propuesta encaminada a obtener el respeto íntegro de ese importante derecho para los trabajadores. A raíz de la jurisprudencia que emitió la Suprema Corte de Justicia, declarando inconstitucional el artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se modificó por la vía de los hechos la base para calcular el pago de utilidades. La jurisprudencia afectó directamente el monto correspondiente a las utilidades que recibirían los trabajadores, quienes en algunos casos veían disminuida la cantidad por recibir hasta en 80 por ciento. En atención a ello, se pretende devolver al reparto de utilidades el sentido que tenía cuando se creó, por ello se propone que a la renta gravable a la que se refiere el artículo 123 constitucional vigente se le agreguen todos aquellos conceptos que durante un





año fiscal pueden incrementar la ganancia de la empresa. En este entendido, a la renta gravable se le suman los ingresos por dividendos o utilidades en acciones, los intereses devengados a favor del contribuyente en el ejercicio, la fluctuación de la moneda extranjera, cuando se contraten deudas o créditos que no se paguen al momento de su exigibilidad y cualquier otro concepto que pueda incrementar la ganancia de la empresa en un año fiscal, de acuerdo con la situación económica del país. Por lo tanto, es necesario modificar la redacción del artículo 123, en la fracción que lo considera.

La prevención consignada en el inciso f) de la fracción IX, en la presente iniciativa, que establece que el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas, se deroga porque a su amparo se ha obstaculizado indebidamente a las organizaciones de los trabajadores la participación que legalmente les corresponde en la negociación *bilateral* de las cuestiones colectivas e individuales derivadas de las relaciones de trabajo y porque se considera que esta disposición inhibe la creación de espacios y mecanismos de participación de los trabajadores para la adopción de nuevos procedimientos de trabajo y tecnologías que mejoren la gestión productiva y propicien más ingreso para los trabajadores así como otras forma idóneas de democracia industrial.

Un cambio importante que se propone es la sustitución de las juntas de Conciliación y Arbitraje por jueces laborales dependientes del Poder Judicial federal o local, según su competencia. No es concebible que hoy en día, cuando se ha fortalecido la división de poderes, tengamos tribunales que realizan funciones jurisdiccionales y dependan del Poder Ejecutivo. Esa subordinación está en correspondencia con la época en que se creó el artículo 123 constitucional, en la que el Ejecutivo fue diseñado para ejercer un poder omnímodo. Hoy los conflictos laborales requieren tribunales independientes que impartan justicia laboral en forma eficaz.

Por su estructura actual las juntas de Conciliación y Arbitraje dan la idea de ser tribunales democráticos, en los cuales se encuentran representados los trabajadores, los patrones y el gobierno, que aparentemente es el miembro imparcial. Sin embargo, en la práctica podemos cerciorarnos de que en la gran mayoría de los casos el representante de los gobiernos Federal y de las entidades federativas, el presidente de la Junta, no actúa con la imparcialidad que debiera por la innegable influencia del gobierno que lo ha designado, sumándose al voto del representante del capital, fenómeno que se traduce en la aplicación de la ley laboral con criterios abiertamente *feudales* y *pro-patronales*; por lo tanto, esa estructura tripartita se convierte en bipartita en perjuicio del trabajador. Si a ello agregamos la presencia preponderante de líderes venales, se configura un cuadro desalentador para quienes mayoritariamente esperan justicia en los laudos de dichas juntas.

El derecho laboral requiere tribunales independientes, que pertenezcan al órgano de poder encargado de dirimir las diferencias entre los particulares, es decir, al Poder Judicial. El elemento que diferenciará a los jueces laborales de



los demás jueces es el conjunto de principios de derecho tanto sustantivo como procesal bajo el que se regirán. En ningún momento podrá aplicarse el principio de igualdad de las partes, pues partimos de la concepción de que el trabajador y el patrón no son ni serán iguales; por eso, tanto las normas sustantivas como procesales serán tutelares de la clase trabajadora, aplicándose el principio de suplencia de la queja y todos los demás que han caracterizado al derecho laboral. Los jueces de lo laboral conocerán no sólo de los conflictos entre el trabajo y el capital, sino también de los conflictos individuales, colectivos o sindicales de los trabajadores al servicio del Estado, entidades federativas o municipios, y formarán parte del Poder Judicial federal o local según corresponda. Los jueces laborales federales conocerán, además, de cualquier conflicto derivado del régimen de seguridad social, con las excepciones competenciales reservadas al Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo.

Por la importancia de la aplicación de la ley en el ámbito administrativo de vigilancia de su cumplimiento, la Inspección del Trabajo se eleva a rango constitucional, se enriquecen sus atribuciones y se reserva al gobierno federal su reorganización y el control de sus funciones.

### ***Trabajo de mujeres***

En cuanto al trabajo de mujeres se refiere, si bien la Constitución otorgó determinados beneficios a éstas, la mayoría se refiere a la protección de la maternidad y muy pocos a lo relacionado con otros ámbitos de su condición de mujer trabajadora, con presencia creciente en el mundo laboral. Reconocer las condiciones de desigualdad y discriminación en que la mujer realiza sus labores en la actualidad y atacar las causas desde la ley, es una tarea inaplazable. Por ello desde el proemio del artículo 123 se precisa que no podrán establecerse distinciones, exclusiones, preferencias o restricciones basadas en: sexo, género, edad, credo religioso, doctrina política, condición social, condición física, preferencia sexual, estado civil, etnia, discapacidad y condiciones de salud, que tengan por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo o la ocupación, la formación profesional, las condiciones y la admisión al trabajo.

Además que el Congreso de la Unión, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre las personas obreras, jornaleras, artesanas y del empleo del hogar; así como entre las personas trabajadoras y empleadas al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas, además de los poderes de la Unión; y, de manera general, todo contrato y relación de trabajo. Buscando eliminar con ello todo sesgo discriminatorio hacia la mujer en la aplicación de las normas del trabajo.

En la fracción XIV se señala que los patrones serán responsables de crear un ambiente laboral libre de riesgos y violencia y establecer condiciones, mecanismos e instancias para impedir el acoso o el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.



Sin duda alguna la maternidad debe ser protegida, pero con una visión mucho más amplia en donde se haga responsable a la propia sociedad. En tal virtud se incrementa de 12 a 16 semanas el periodo que por licencia de maternidad se otorgará a las trabajadoras embarazadas, cuyo inicio será determinado por la propia trabajadora. Un ejemplo de la injusticia de la actual rigidez de la Constitución, que con la iniciativa se pretende acabar, consiste en impedirles a todas aquellas madres trabajadoras a quienes se les adelanta la fecha del parto, la utilización del periodo prenatal, perdiendo por ese solo hecho todo o parte del periodo prenatal de licencia.

En la iniciativa se adiciona que en los supuestos de parto múltiple, el periodo de recuperación posnatal se incrementará en dos semanas.

En el periodo de lactancia se otorga a la trabajadora, a su elección, el derecho de elegir si quiere utilizar los dos periodos de media hora para amamantar a sus hijos, por un lapso de seis meses, o reducir su jornada diaria en una hora.

Se propone que se garantice a la trabajadora el ejercicio de sus derechos reproductivos en el momento de su elección, protegiéndose su salud y la del producto. Asimismo, que toda trabajadora que decida ejercer este derecho conservará su empleo y puesto de trabajo, y sólo podrá ser despedida por causas graves o que hagan imposible la continuación de la relación de trabajo.

Por otra parte, que la ley reglamentaria deberá estipular la protección de las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, asegurando la igualdad de trato y oportunidades;

La iniciativa pretende proteger a la mujer no sólo en la maternidad sino también respecto a otros ámbitos de su condición de mujer. La discriminación hacia la mujer está presente en el trabajo; partiendo de esa premisa la iniciativa busca promover la participación de la mujer en el centro laboral. Por ello impone en la ley reglamentaria la obligación de adoptar las medidas de acción afirmativa para garantizar las condiciones efectivas de igualdad entre el hombre y la mujer, en un tema tan importante como es la capacitación.

### ***Trabajo y discapacidad***

La iniciativa también reconoce la importancia de incorporar al mundo laboral de manera plena a las personas que padezcan alguna discapacidad. Por ello se establecen medidas para que puedan ejercer su derecho al trabajo e incluso en algunos casos serán preferidos respecto a otros trabajadores. La ley reglamentaria desarrollará de manera más completa una serie de derechos para este sector de trabajadores.

### ***Seguridad social***

La derogación del apartado B del artículo 123 constitucional obliga a unificar en una sola fracción las disposiciones relativas a la seguridad social, que conserva



en nuestra propuesta su carácter público, solidario, redistributivo e integral. Orientación necesaria ante la privatización de los fondos de pensiones de que ha sido objeto el Seguro Social y la amenaza que se cierne sobre esta noble institución. Así se indica que la seguridad social es un derecho de los trabajadores del campo y la ciudad, eventuales y permanentes, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias, estará a cargo íntegramente de organismos públicos descentralizados, quienes asumirán también el seguro de desempleo para cumplir con la asignatura pendiente de la fracción XXIX del apartado A vigente, en lo que hace a proveer sobre los efectos sociales y económicos de la cesación involuntaria del trabajo y se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Preverá los accidentes y enfermedades profesionales y cubrirá las obligaciones derivadas de los riesgos de trabajo, mediante un seguro pagado por el patrón.
- b) Proporcionará servicios integrales que incluyen la prevención, curación y rehabilitación, así como los medios diagnósticos y terapéuticos requeridos en cada caso.
- c) En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.
- d) Proporcionará seguridad económica al trabajador y su familia mediante los seguros de invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada, jubilación, vejez y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, de conformidad con las leyes de seguridad social.
- d) *Bis.* Comprenderá el seguro de desempleo por cesación involuntaria del trabajo.
- e) Proporcionará guarderías con servicios integrales y personal especializado a los hijos de las trabajadoras, así como de los trabajadores que tengan a su cargo exclusivo el cuidado de los hijos. Además proporcionará asistencia médica y obstétrica, medicinas y ayuda para la lactancia.
- f) Proporcionará las demás prestaciones sociales especificadas en las leyes reglamentarias correspondientes incluyendo centros deportivos, vacacionales y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familias.

Se ratifica que las leyes de seguridad social son de utilidad pública.

***Agentes del ministerio público y miembros de instituciones policiales***



La iniciativa propone reconocer a los agentes del ministerio público y a los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas y federación la calidad de trabajadores que actualmente se les tiene negada. Si bien es cierto que la labor que realizan estos trabajadores dista de ser la que el Estado y la sociedad requieren, no podemos negarles todo derecho como trabajadores ni este camino es el adecuado para lograr la profesionalización del servicio que prestan. Actualmente, estos servidores pueden ser removidos en cualquier momento de su cargo, si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes al momento de su remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir su remoción. El trato que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 vigente le da a estos servidores públicos es inhumano. Este precepto contradice diversas garantías individuales como la irretroactividad y atenta contra el juicio de amparo al impedir que restituya al individuo el goce de la garantía violada, a pesar de que se acredite la existencia de dicha violación. Sin embargo, no podemos decir que la disposición es inconstitucional, porque está precisamente en la propia Constitución. La iniciativa propone reconocerles la calidad de trabajador y permite la creación de una ley laboral que contenga normas claras de ingreso, promoción, capacitación, permanencia y causales de cese.

### ***Régimen transitorio***

En los artículos transitorios se señala que en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la vigencia del presente decreto, el Congreso de la Unión modificará la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones previstas en el artículo 123 constitucional y demás relativas a los jueces laborales. Que en tanto se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones previstas en el presente decreto, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje continuará ejerciendo las facultades legales que le correspondan en materia laboral. Asimismo, que en tanto se reforman las leyes orgánicas de los poderes judiciales de las entidades federativas para adecuarlas a las disposiciones previstas en el decreto propuesto, las juntas locales de Conciliación y Arbitraje continuarán ejerciendo las facultades legales que les correspondan en materia laboral.

Se señala también que la Inspección del Trabajo, en tanto se reforman las leyes orgánicas federal y de las entidades federativas vinculadas con su funcionamiento para adecuarlas en las disposiciones previstas en el decreto propuesto, continuarán ejerciendo su funciones en los ámbitos federal y local.

Una disposición importante es que tanto el Poder Ejecutivo Federal como el Poder Judicial Federal, en los ámbitos de su competencia, procederán a realizar los trámites, asignaciones y modificaciones presupuestales, así como a designar o, según proceda, a proponer la designación de los funcionarios que les corresponda, en términos de las reformas, a efecto de que se constituyan y operen a la promulgación de las leyes reglamentarias, el Instituto Nacional de



Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo y los jueces laborales.

Se precisa que los derechos, beneficios y prestaciones adquiridos por los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión quedarán salvaguardados en un capítulo especial de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional. La misma disposición se establece para trabajadores de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito y Banco de México.

Por último se dispone que en tanto se crean el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades y el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, establecidos en el artículo 123 constitucional, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social continuarán ejerciendo sus facultades legales en la materia.

#### **Texto normativo propuesto**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de los artículos 74, 78, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 74. ...**

I. y II. ...

**III. Fijar los salarios mínimos, sus incrementos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, así como nombrar a los miembros del cuerpo colegiado de dicho instituto. La ley regulará el ejercicio de estas atribuciones;**

IV. a VII. ...

**VII. Integrar la terna de candidatos a director general del Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, que presentará al Ejecutivo Federal a efecto de que éste designe a alguno de los propuestos;**

VII. ...

#### **Artículo 78. ...**

...

I. a VI. ...



VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de 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;

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores, y

**IX. Determinar, en su caso, los salarios mínimos y sus aumentos, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.**

**Artículo 115. ...**

I. a VII. ...

VIII. ...

**Se deroga.**

IX. y X. ...

**Artículo 116. ...**

...

I. a V. ...

**VI. Se deroga.**

VII. ...

...

**Artículo 123. ...**

...

**A. Se deroga...**

**No podrán establecerse distinciones, exclusiones, preferencias o restricciones basadas en: sexo, género, edad, credo religioso, doctrina política, condición social, condición física, preferencia sexual, estado civil, etnia, discapacidad, condición de embarazo y de salud, que tengan por efecto o por resultado anular o alterar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo o la ocupación, la formación profesional, las condiciones y la admisión al trabajo.**



El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases **que anteceden ni a las siguientes**, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán **entre las personas obreras, jornaleras, artesanas y del empleo del hogar; así como entre las personas trabajadoras y empleadas al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas, además de los poderes de la Unión; y, de manera general, todo contrato y relación de trabajo:**

I. La duración máxima de la jornada **diaria** será de ocho horas. **En el contrato colectivo de trabajo podrán pactarse otras modalidades, a condición de que la duración máxima de la jornada semanal sea de cuarenta horas;**

II. ...

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima **diaria** la de **cinco** horas;

IV. Por cada **cinco** días de trabajo deberá disfrutar el **trabajador** de **dos** días de descanso, cuando menos.

**Los trabajadores disfrutarán de las vacaciones que señale la ley;**

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de **dieciséis** semanas **durante el periodo previo y posterior al parto, cuyo inicio será determinado por la trabajadora. Durante este periodo, las mujeres deberán percibir su salario íntegro y conservar su empleo además de los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En los supuestos de parto múltiple, el periodo de recuperación posnatal se incrementará en dos semanas.**

En el periodo de lactancia tendrán **derecho, a su elección, a dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, por un lapso de seis meses, para alimentar a su hijo en el lugar adecuado e higiénico, salvo cuando la trabajadora opte por acumular el tiempo para ampliar el periodo posnatal o bien disfrutarse de acuerdo a los requerimientos de la trabajadora; o bien a la reducción de su jornada diaria una hora;**

V. Bis. Se garantizará a la trabajadora el ejercicio de sus derechos reproductivos en el momento de su elección, protegiéndose su salud en el periodo de gestación. Toda trabajadora que decida ejercer este derecho conservará su empleo y puesto de trabajo. Ni podrá ser despedida bajo ninguna circunstancia.

Para garantizar la igualdad sustantiva de trabajadoras y trabajadores con responsabilidades de hijas e hijos y de otros miembros de la familia, que





requieran cuidado y sostén, accederán en condiciones de igualdad a las prestaciones laborales que la ley establezca.

La ley reglamentaria deberá estipular la protección de las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, asegurando la igualdad de trato y oportunidades;

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán **para todo el país**, y los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos se fijarán por la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en forma anual y podrán revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencia, de conformidad con la Ley, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, que será un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.**

El Instituto está facultado para realizar los estudios y diagnósticos en el nivel nacional necesarios para determinar los salarios mínimos, dictar las bases normativas de los programas nacional y sectoriales en materia de conservación y creación de empleos adecuadamente remunerados, así como las bases normativas aplicables al reparto de utilidades entre patrones y trabajadores. Las bases de integración y funcionamiento del Instituto deberán establecerse en la ley reglamentaria de conformidad con los principios y funciones establecidos en este precepto;

VI Bis. Los salarios de los trabajadores al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general.

Los incrementos de los salarios de los trabajadores al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión que sean iguales al mínimo se sujetarán a lo establecido en el último párrafo de la fracción anterior;

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario de igual valor, sin tener en cuenta género, sexo ni nacionalidad. Se establecerán criterios que permitan la evaluación de las actividades laborales, a partir de las tareas contenidas en ellas y no del sexo de las personas que las realizan.



VIII. ...

IX. ...

a) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades propondrá cada cinco años a la Cámara de Diputados el porcentaje de utilidades que deba repartirse **anualmente** entre los trabajadores.

b) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesidad de reinversión de capitales.

c) Se deroga.

d) ...

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, **más los ingresos por dividendos o utilidades en acciones, los intereses devengados a favor del contribuyente en el ejercicio, la fluctuación de moneda extranjera cuando se contratan deudas o créditos que no se pagan en el momento de su exigibilidad y cualquier otro concepto que pueda incrementar la ganancia de una empresa en un año fiscal, de acuerdo con la situación económica del país.**

Los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley.

Quedan exceptuados de la participación en las utilidades los trabajadores de los servicios de asistencia social, salvo en el caso en que se generen utilidades, así como los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión;

f) Se deroga.

X. ...

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un cien por ciento más de lo fijado por las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario **será obligatorio ni podrá exceder de tres horas diarias, ni de**



tres veces consecutivas. Queda prohibido el trabajo extraordinario para los menores de dieciséis años;

XII. ...

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

Los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión tendrán derecho a habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme lo dispongan las leyes respectivas y los programas previamente aprobados.

En el caso de los trabajadores de los poderes de la Unión y del Distrito Federal, el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación, **adoptando las medidas de acción afirmativa para garantizar condiciones efectivas de igualdad entre el hombre y la mujer en el ejercicio de este derecho.**

En áreas laborales en donde la cuota de empleo de mujeres sea menor que la de los varones, aquéllas tendrán acceso a una cuota equitativa de participación para lograr las mismas oportunidades de empleo a determinados puestos de trabajo.

Igualmente desde la ley reglamentaria se promoverá que en los planes y programas de capacitación sectoriales y en el nivel de las empresas, se establezcan oportunidades de capacitación y adiestramiento para los



trabajadores por tiempo u obra determinada, garantizando la igualdad de oportunidades, de trato y de no discriminación.

XIII Bis. El ingreso, la capacitación, la promoción o escalafón, la permanencia y la separación de los trabajadores al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión se regirán por un conjunto de normas y procedimientos tendentes a garantizar el Servicio Civil de Carrera. En el ingreso y la promoción se considerarán los conocimientos, las aptitudes y, en su caso, la antigüedad; en igualdad de condiciones, y de acuerdo con la ley reglamentaria, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia; si subsiste la igualdad, se preferirá a quien padezca de alguna discapacidad.

El Servicio Civil de Carrera considerará un sistema nacional de capacitación y formación, para lo cual el Estado organizará escuelas de Administración Pública;

XIV. Los patrones serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, los daños causados por el hostigamiento sexual, moral y violencia laboral contra las trabajadoras, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.

Asimismo los patrones serán responsables de crear un ambiente laboral libre de riesgos y violencia laboral y de establecer condiciones, mecanismos e instancias para impedir el acoso o el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo;

XV. ...

XVI. Tanto los trabajadores como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, y en ejercicio de su libertad positiva de afiliación sindical, podrán integrar sindicatos, federaciones, confederaciones, uniones, o cualquier otra forma de asociación profesional. La ley reglamentaria proveerá lo necesario para garantizar el libre ejercicio de estos derechos y sancionará con rigor cualquier impedimento para su ejercicio o cualquier intervención en las asociaciones constituidas, de parte de autoridad o persona física o moral.

Queda prohibida la afiliación obligatoria de los trabajadores y de los empresarios, individual o colectivamente, a los partidos políticos;



XVI Bis. Contrato colectivo de trabajo es el acuerdo celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos. Cuando la contratación colectiva se extienda a una rama de actividad económica o a una cadena productiva se denominará contrato colectivo sectorial. La contratación colectiva, en cualquiera de sus modalidades, será un instrumento normativo complementario de las garantías sociales y principios generales establecidos en esta Constitución y en la ley reglamentaria. Además de las condiciones de trabajo, el contrato colectivo o, en su caso, el contrato colectivo sectorial deberán contener las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, las que estén encaminadas a aumentar la productividad, así como aquellas que permitan medirla y asegurar un reparto justo de los resultados alcanzados;

XVI Ter. Las organizaciones sindicales de trabajadores y de empresarios deberán inscribirse en el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, que deberá constituirse como organismo público descentralizado de carácter federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que se regirá por los principios de independencia, certeza, legalidad, imparcialidad, profesionalismo, objetividad y publicidad. Para el nombramiento de su director general, la Cámara de Diputados, por votación de la mayoría absoluta, deberá integrar una terna de candidatos mediante el procedimiento que establezca la ley, que presentará al Ejecutivo Federal a efecto de que designe a alguno de los propuestos. El director general deberá reunir los requisitos que señale la Ley.

Esta autoridad será competente en todo el territorio nacional para registrar en expedientes individualizados las organizaciones a que se refiere esta fracción, sus estatutos, directivas y actualizaciones, así como para registrar las cancelaciones decretadas por el juez laboral. Le corresponderá, también, recibir en depósito y registrar en expedientes individualizados, los contratos colectivos de trabajo, los contratos colectivos sectoriales y los convenios de revisión de éstos, celebrados en todo el territorio nacional, así como anotar la cancelación de los contratos colectivos que terminen por las causas establecidas en la Ley. El Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo en todo tiempo permitirá la consulta pública de los índices actualizados que lleve y deberá emitir las certificaciones de los expedientes de registro que se le soliciten. Será la autoridad competente para decidir en los conflictos de titularidad de los contratos colectivos. Tendrá su domicilio en el Distrito Federal y establecerá unidades de recepción de documentación y entrega de constancias, así como de trámite en los juicios de titularidad contractual, en cada una de las capitales de las entidades federativas;



**XVII.** Las leyes reconocerán como un derecho de los **trabajadores** y de los **empresarios** las huelgas y los paros;

**XVIII.** Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, **al juez laboral**, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.

**Los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión podrán hacer uso del derecho de huelga, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, en los términos y modalidades consignados en la ley.**

**La huelga lícita no podrá ser afectada por medida administrativa o judicial alguna;**

**XIX.** Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación **del juez laboral**;

**XX.** Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, **así como los conflictos individuales, colectivos o sindicales derivados de las relaciones laborales de los trabajadores de los municipios, de los poderes de la Unión y de cada una de las entidades federativas** se sujetarán a la decisión **del juez laboral**, que formará parte del Poder Judicial Federal o local, según corresponda.

**Los jueces laborales federales serán competentes para conocer de los conflictos derivados del régimen de seguridad social;**

**XXI.** Si el patrón se negare a someter sus diferencias **al juicio laboral** o **aceptar la sentencia pronunciada por el juez laboral**, éste dará por terminado el contrato de trabajo y el patrón quedará obligado, **a solicitud del trabajador, a indemnizarlo** con el importe de tres meses de salario; además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

**XXII.** El patrón que despida a un trabajador sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los



casos en que el **patrón** podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se retire del servicio por falta de probidad del **patrón** o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El **patrón** no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

**XXII Bis. Los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.**

En caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

XXIII. ...

XXIV. ...

XXV. ...

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia, **y si subsiste la igualdad, se preferirá a quien padezca alguna discapacidad;**

**XXVI.** Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por **el juez laboral o el inspector federal del trabajo** y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

**XXVII.** Serán condiciones nulas y no obligarán a los **contratantes**, aunque se expresen en el contrato:

a) ...

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio **del juez laboral competente.**



c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para el pago del salario tratándose de trabajadores no calificados y de quince días tratándose de trabajadores calificados.

d) ...

e) ...

f) ...

g) Las que constituyan renuncia hecha por el trabajador de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedírsele del trabajo.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del trabajador en las leyes de protección y auxilio vigentes;

**XXVIII. ...**

**XXIX. La seguridad social es un derecho de los trabajadores del campo y la ciudad, eventuales y permanentes, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias, estará a cargo íntegramente de organismos públicos descentralizados y se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:**

a) Prevenirá los accidentes y enfermedades profesionales y cubrirá las obligaciones derivadas de lo establecido en la fracción XVI de este artículo mediante un seguro de riesgos de trabajo pagado por el patrón.

b) Proporcionará servicios integrales que incluyen la prevención, curación y rehabilitación, así como los medios diagnósticos y terapéuticos requeridos en cada caso;

c) En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley;

d) Proporcionará seguridad económica al trabajador y su familia mediante los seguros de invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada, jubilación, vejez y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, de conformidad con las leyes de seguridad social;

e). Comprenderá el seguro de desempleo por cesación involuntaria del trabajo;

f) Proporcionará guarderías con servicios integrales y personal especializado a los hijos de las trabajadoras, así como de los trabajadores





que tengan a su cargo exclusivo el cuidado de los hijos. Además proporcionará asistencia médica y obstétrica, medicinas y ayuda para la lactancia.

g) Proporcionará las demás prestaciones sociales especificadas en las leyes reglamentarias correspondientes incluyendo centros deportivos, vacacionales y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familias.

Las leyes de seguridad social son de utilidad pública.

XXX. ...

XXXI. ...

a) ...

1. a 21. ...

22. Servicios de banca y crédito, y

**23. Los servicios prestados a los poderes de la Unión, a las instituciones que proporcionen el servicio público de banca y crédito y el Banco de México;**

b) ...

1. a 3. ...

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; **organización de la Inspección Federal del Trabajo**, obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la Ley reglamentaria correspondiente;

**XXXI Bis. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;**

**XXXI Ter. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública se regirán por sus propias leyes.**



El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refieren los últimos dos párrafos de la fracción XIV de este artículo, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas y de la Federación se sujetarán a un régimen laboral especial. La ley reglamentaria contendrá normas sobre ingreso, promoción, capacitación, permanencia, causales de cese, así como de retiro de estos trabajadores, con el fin de establecer un servicio civil de carrera regido por los principios de actuación a los que se refiere el párrafo cuarto del artículo 21 de esta Constitución.

**B. Se deroga**

#### **TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.** En un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la vigencia del presente decreto, el Congreso de la Unión modificará la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones previstas en la fracción XX del artículo 123 constitucional y demás relativas a los jueces laborales.

**TERCERO.** En tanto se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones previstas en el presente decreto, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje continuarán ejerciendo las facultades legales que le correspondan en materia laboral.

**CUARTO.** En tanto se reforman las leyes orgánicas de los poderes judiciales de las entidades federativas para adecuarlas a las disposiciones previstas en el presente decreto, las juntas locales de Conciliación y Arbitraje continuarán ejerciendo las facultades legales que les correspondan en materia laboral.

**QUINTO.** En tanto se reforman las leyes orgánicas federal y de las entidades federativas vinculadas a la organización y funcionamiento de la Inspección del Trabajo para adecuarlas a las disposiciones previstas en el presente decreto, las inspecciones del trabajo continuarán ejerciendo las facultades legales que les correspondan en materia administrativa laboral.

**SEXTO.** Tanto el Poder Ejecutivo Federal como el Poder Judicial Federal en los ámbitos de su competencia procederán a realizar los trámites, asignaciones y modificaciones presupuestales, así como a designar o, según proceda, a proponer la designación de los funcionarios que les correspondan, en términos



de estas reformas, a efecto de que se constituyan y operen a la promulgación de las leyes reglamentarias, el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo y los jueces laborales.

**SÉPTIMO.** Los derechos, beneficios y prestaciones adquiridos por los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión quedarán salvaguardados en un capítulo especial de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional.

**OCTAVO.** Los derechos, beneficios y prestaciones adquiridos por los trabajadores de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito y Banco de México quedarán salvaguardados en un capítulo especial de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional.

**NOVENO.** En tanto se crean el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades y el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, establecidos en el artículo 123 constitucional, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social continuarán ejerciendo sus facultades legales en la materia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de septiembre de 2012

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL	
NOMBRE	FIRMA
ÁGUILA TORRES CLAUDIA ELENA	
ALAVEZ RUÍZ ALEIDA	
ALGREDO JARAMILLO EDILBERTO	
ALONSO RAYA AGUSTIN MIGUEL	
AMAYA REYES MARÍA DE LOURDES	
ANTONIO ALTAMIRANO CAROL	
ARIAS PALLARES LUIS MANUEL	
AUREOLES CONEJO SILVANO	



DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL	
NOMBRE	FIRMA
AVILA PEREZ JOSE ANGEL	
BARRIOS GÓMEZ SEGUÉS AGUSTÍN	
BATRES GUADARRAMA MARTI	
BAUTISTA BRAVO ALLIET MARIANA	
BAUTISTA CUEVAS GLORIA	
BAUTISTA LÓPEZ VÍCTOR MANUEL	
BELAUNZARAN MENDEZ FERNANDO	
BLANCO DEAQUINO SILVANO	
BOJÓRQUEZ JAVIER CLAUDIA ELIZABETH	
BONILLA JAIME JUANA	
BORGES PASOS TERESITA DE JESUS	
BRITO LARA TOMÁS	
CARBAJAL GONZÁLEZ ALEJANDRO	
CARPINTEYRO CALDERÓN PURIFICACIÓN	
CARRILLO HUERTA MARIO MIGUEL	
CEDILLO HERNANDEZ ANGEL	
CESEÑAS CHAPA MARIA DEL SOCORRO	
CONTRERAS CEBALLOS ARMANDO	
COPETE ZAPOT YAZMIN DE LOS ANGELES	
CRUZ RAMÍREZ ARTURO	
CUÉLLAR REYES FERNANDO	
CUEVAS MENA MARIO ALEJANDRO	



DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL

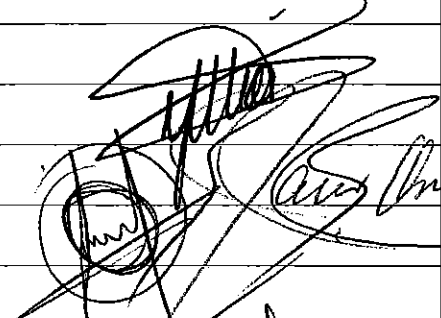
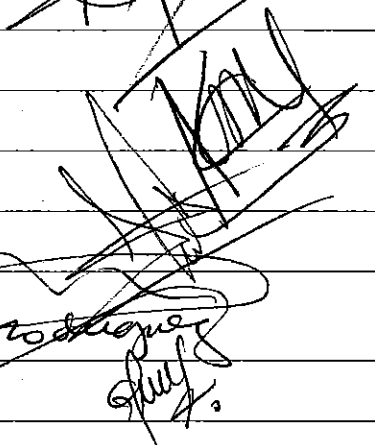
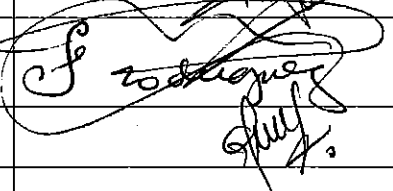
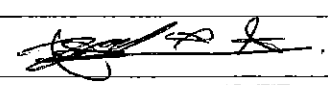
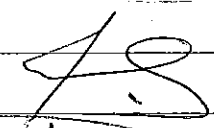
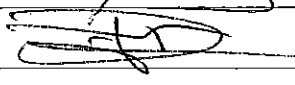
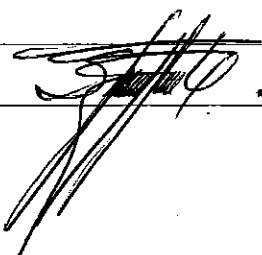
NOMBRE	FIRMA
DE JESÚS ALEJANDRO CARLOS	
DE LA ROSA PELÁEZ SEBASTIÁN ALFONSO	
DE LA VEGA MEMBRILLO JORGE	
DIEGO CRUZ EVA	
DUARTE ORTUÑO CATALINO	
ESPINOSA CHAZARO LUIS ÁNGEL XARIEL	
ESQUIVEL ZALPA JOSÉ LUIS	
FLORES AGUAYO URIEL	
FLORES SALAZAR GUADALUPE SOCORRO	
FOCIL PEREZ JUAN MANUEL	
GARCÍA CONEJO ANTONIO	
GARCIA MEDINA AMALIA DOLORES	
GARCIA REYES VERONICA	
GARZA RUVALCABA MARCELO	
GAUDIANO ROVIROSA GERARDO	
GONZALEZ BARRIOS RODRIGO	
GONZÁLEZ BAUTISTA VALENTÍN	
GONZALEZ MAGALLANES ALFA ELIANA	
GUZMÁN DÍAZ DELFINA ELIZABETH	
JARDINES FRAIRE JHONATAN	
JARQUÍN HUGO	
JUAREZ PIÑA VERONICA BEATRIZ	



**LXII**  
**LEGISLATURA**

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL		
NOMBRE	FIRMA	
LEON MENDIVIL JOSE ANTONIO		
LOPEZ GONZALEZ ROBERTO		
LOPEZ ROSADO GABRIEL		
LOPEZ SUAREZ ROBERTO		
LUNA PORQUILLO ROXANA		
MALDONADO SALGADO JOSÉ VALENTÍN		
MANRIQUEZ GONZALEZ VICTOR MANUEL		
MARTÍNEZ ROJAS ANDRÉS ELOY		
MEDINA FILIGRANA MARCOS ROSENDO		
MEJIA GUARDADO JULISA		
MELCHOR VASQUEZ ANGELICA ROCIO		
MÉNDEZ DENIS LORENA		
MÉNDEZ MARTÍNEZ MARIO RAFAEL		
MERLÍN GARCÍA MARÍA DEL ROSARIO		
MÍCHER CAMARENA MARTHA LUCIA		
MIRANDA SALGADO MARINO		
MOCTEZUMA OVIEDO MARIA GUADALUPE		
MOJICA MORGÁ TERESA DE JESUS		
MONTALVO HERNANDEZ RAMON		
MORALES LÓPEZ CARLOS AUGUSTO		
MORALES VARGAS TRINIDAD SECUNDINO		
MORENO RIVERA ISRAEL		



NOMBRE	FIRMA
MORENO RIVERA JULIO CESAR	
MOTA OCAMPO GISELA RAQUEL	
MUÑOZ SORIA JOSÉ LUIS	
NÁJERA MEDINA VÍCTOR REYMUNDO	
NAVARRETE CONTRERAS JOAQUINA	
NOLASCO RAMIREZ YESENIA	
ORIHUELA GARCÍA JAVIER	
PORRAS PEREZ PEDRO	
PORTILLO MARTÍNEZ VICARIO	
POSADAS HERNANDEZ DOMITILLO	
QUIROGA ANGUIANO KAREN	
REYES GÁMIZ ROBERTO CARLOS	
REYES MONTIEL CARLA GUADALUPE	
RODRÍGUEZ MONTERO FRANCISCO TOMÁS	
ROMERO LOZANO MARIA FERNANDA	
ROSAS MONTERO LIZBETH EUGENIA	
SALAZAR TREJO JESSICA	
SALDAÑA FRAIRE GRACIELA	
SALGADO PARRA JORGE	
SALINAS NARVAEZ JAVIER	
SALINAS PEREZ JOSEFINA	
SANCHEZ TORRES GUILLERMO	



**LXII**  
**LEGISLATURA**

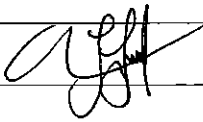
DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL

NOMBRE	FIRMA
SANDOVAL MARTÍNEZ HUGO	
SANSORES SASTRE ANTONIO	
SERRANO TOLEDO ROSENDO	
TAPIA FONLLEM MARGARITA ELENA	
TOVAR ARAGON CRYSTAL	
VALLES SAMPEDRO LORENIA IVETH	
VILLANUEVA ALBARRÁN GERARDO	
ZÁRATE SALGADO FERNANDO	





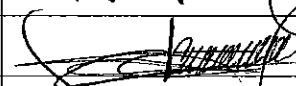
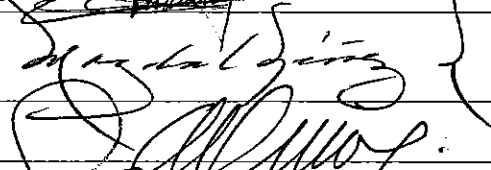

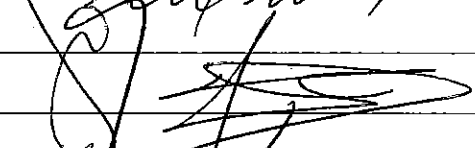


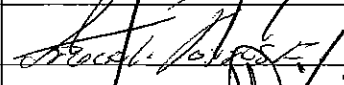
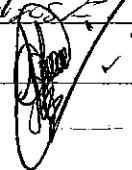


DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL

NOMBRE	FIRMA
ALCALDE LUJÁN LUISA MARÍA	
CÓRDOVA BERNAL MARTHA BEATRIZ	
CORONATO RODRÍGUEZ JOSÉ FRANCISCO	
DURAZO MONTAÑO FRANCISCO ALFONSO	
GÓMEZ POZOS MERILYN	
HUIDOBRO GONZÁLEZ ZULEYMA	
HURTADO GALLEGOS JOSÉ ANTONIO	
JORRÍN LOZANO VICTOR MANUEL	
MARTÍNEZ MARTÍNEZ JUAN LUIS	
MEJÍA BERDEJA RICARDO	
MONREAL ÁVILA RICARDO	
SAMPERIO MONTAÑO JUAN IGNACIO	
SOTO MARTÍNEZ JOSÉ	
VALENCIA RAMÍREZ AÍDA FABIOLA	
VALLÉ MAGAÑA JOSÉ LUIS	
VARGAS PÉREZ NELLY DEL CARMEN	



**LXII**  
**LEGISLATURA**

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL	
NOMBRE	FIRMA
AGUILAR GIL LILIA	
ANAYA GUTIÉRREZ ALBERTO	
BENAVIDES CASTAÑEDA JOSÉ ALBERTO	
BONILLA VALDEZ JAIME	
CANTÚ GARZA RICARDO	
HUERTA LADRÓN DE GUEVARA MANUEL RAFAEL	
LÓPEZ CANDIDO JOSÉ ARTURO	
MARTÍNEZ SANTILLÁN MA. DEL CARMEN	
NÚÑEZ MONREAL MAGDALENA DEL SOCORRO	
ORIVE BELLINGER ADOLFO	
ORTÍZ AHLF LORETTA	
ROBLERO GORDILLO HÉCTOR HUGO	
ROMERO GUZMÁN ROSA ELIA	
TORRES FLORES ARACELI	
VEGA VÁZQUEZ JOSÉ HUMBERTO	

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40, 41 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA JULISA MEJÍA GUARDADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Planteamiento del problema

A través de la historia legislativa han sido diversas las propuestas para que la ciudadanía tenga mayores elementos de participación, esto se ha visto reflejado con las recientes reformas constitucionales, sin embargo, aun falta mucho por hacer.

En ese orden de ideas no olvidemos que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo constituirse en una republica democrática federal, en esta tesitura, el pueblo tiene la facultad de elegir a sus representantes mediante sufragio.

Sin embargo, la forma de representación y mandato no implica de manera alguna que los gobernados entreguen la soberanía, más bien delegan facultades y designan representantes, que deben sujetar su actuación a los lineamientos previstos por la propia Constitución, por ello la importancia de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que sea la ciudadanía la que tenga el poder en todo momento y bajo los lineamientos de democracia participativa y a través de la revocación de mandato, es decir, requerimos reforzar el control popular sobre el gobierno y estimular a los funcionarios públicos electos a ser más responsables con sus electores.

### Argumentación

La LXI Legislatura demostró con los encendidos pero razonados debates, tanto en este pleno como en el seno de la Comisión de Puntos Constitucionales y la de Gobernación, su compromiso con la democracia política de este país, al aprobar y adicionar 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.

A pesar de los beneficios aprobados para la sociedad como la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes, la consulta popular, la iniciativa preferente y la sustitución del presidente de la República en caso de falta absoluta, existen muchas más figuras de participación ciudadana que deben contemplarse para beneficio de la sociedad en nuestro país, como el presupuesto participativo, la afirmativa ficta, la auditoría social, el referéndum, el plebiscito, 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 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 periodo para el cual fue elegido”.

En resumen, mediante el procedimiento de revocación 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 periodo de su mandato. Es decir, el pueblo, mediante el sufragio, decide 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.<sup>4</sup>

La revocación 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. 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.

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>5</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>6</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>7</sup> El ejemplo más reciente y conocido fue el referéndum de revocación de Hugo Chávez en 2004, en el que 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, un senador o un presidente de la República, desvinculado a los intereses y necesidades de sus representados.

Por todo lo anterior expuesto, presento a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa.

### **Fundamento legal**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II y del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con

### **Proyecto de decreto que reforma los artículos 40, 41 y la fracción XXIX-O del 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**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.

**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 respectivas.**

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. ...

...

**Tercero.** Se reforma 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-P. ...

**XXIX-O.** Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consulta popular y revocación de mandato.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria en la materia en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

#### **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 5 de septiembre de 2012, 12:30 horas.

4. Iniciativa presentada por el diputado Jaime Cárdenas Gracia, LXI Legislatura, el 2 de febrero de 2010. 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 Partido del Trabajo

5. Ibídem.

6. Ídem.

7. Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de septiembre de 2012.

Diputada Julisa Mejía Guajardo (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Ricardo Monreal Ávila, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión suscribe, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

A menudo los estudiosos de la historia política del país han interpretado el presidencialismo como resultado de la decisión perversa de los gobernantes, sin embargo, su instauración y permanencia han sido consecuencia de la necesidad histórica.<sup>1</sup>

El primer régimen presidencialista mexicano lo inicia el presidente Juárez y lo consolida y perfecciona el general Díaz. Porfirio Díaz fue un protagonista de la construcción del gobierno fuerte<sup>2</sup> y, en cierta forma, un místico del poder personal, cuya seguridad en su papel como el hombre cumbre de la evolución histórica se sustentaba en la filosofía positivista imperante.<sup>3</sup> Gracias al establecimiento del Presidencialismo y del sistema político que surge con él, primero, se detiene el proceso de desintegración que experimentó México a partir de su independencia y, segundo, el país aprovecha las posibilidades escasas que ofrece el mundo para desarrollarse. A costa de hacer a un lado los preceptos democráticos.

El gobierno de don Francisco I. Madero llevó a los mexicanos a tropezar otra vez con la piedra incómoda de la inestabilidad social en todos los sentidos. Madero llega al poder e intenta construir un sistema político basado en la democracia y en la tolerancia hacia todas las fuerzas protagonistas, incluidas las del antiguo régimen. El resultado del intento no se hizo esperar y su gobierno duró mucho menos de lo previsto ante el reposicionamiento de los militares todavía leales al Porfiriato. La caída del gobierno maderista dejó varias lecciones a los revolucionarios sobrevivientes y una de ellas fue que para mantenerse en el poder se requería, otra vez, de un gobierno fuerte.<sup>4</sup> Por ello, como bien señala Emilio Rabasa en su libro *La Constitución y la Dictadura*, para evitar que las normas se convirtieran en un obstáculo, “se adaptaron las leyes a las necesidades del nuevo poder revolucionario”. De este modo en el constituyente de 1917 se dotó de amplias facultades constitucionales para poder gobernar al presidente, mismas que se resumen en el artículo que nos ocupa en esta iniciativa de ley, es decir, en el artículo 80 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice: “Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Aparejadas con las atribuciones legales, acompañaron a éstas una serie de facultades que no estaban en la letra de la Constitución, pero dada la naturaleza histórica en las que se había formado el régimen presidencialista y el sistema político que le acompañaría, podemos denominar como “extralegales” y, por supuesto, sin olvidar las que Jorge Carpizo denominó como las llamadas facultades metaconstitucionales.

De acuerdo con la Carta Magna, que fundamenta en gran parte al Estado mexicano y a su sistema político, el presidente de la República, de conformidad con el artículo 89, tiene las atribuciones siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.



**IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

**V.** Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

**VI.** Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

**VII.** Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

**VIII.** Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

**IX.** Designar, con ratificación del Senado, al procurador general de la República;

**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 Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de 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;

**XI.** Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

**XII.** Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

**XIII.** Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

**XIV.** Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

**XV.** Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

**XVI.** Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

**XVII.** Se deroga.

**XVIII.** Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;

**XIX.** Se deroga.

**XX.** Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Aunadas a sus facultades constitucionales, el presidente ejerció otros poderes e incurrió en prácticas que la Constitución no contemplaba, éstas son las llamadas facultades extralegales y las denominadas metaconstitucionales a las que nos referimos líneas arriba. Veamos cuáles eran las extralegales:

1) Decidía la periodicidad y la frecuencia con la que los asuntos del país debían ser analizados por los titulares de las diferentes secretarías de estado, donde él presidía las reuniones; 2) Nombraba a los candidatos a

gobernadores, senadores, diputados, presidentes municipales, y jefe del departamento del Distrito Federal; 3) Era el máximo líder y dirigente del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI); 4) Nombraba y removía al presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido oficial; 5) Designaba a los dirigentes de los sectores del PRI, de la Confederación Nacional Campesina (CNC), de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y después de 1992 a la de la Confederación de Trabajadores de México (CTM); 6) Manejaba las finanzas del país; 7) Decretaba aumentos de salarios a los burócratas y empleados del país; 8) Tomaba acuerdos, sin intermediaciones, lo que se traducía en la aceptación de la política gubernamental; 9) Era el árbitro de los conflictos que se producían entre los diferentes grupos políticos que detentaban el poder; 10) Conciliaba los diferentes intereses de los distintos grupos sociales; 11) Designaba a su sucesor.<sup>5</sup>

A su vez, dentro de las facultades metaconstitucionales destacaríamos que dado la enorme aplanadora electoral que era el partido oficial, permitía tener a éste en el Congreso una mayoría calificada, otorgándole al titular del Ejecutivo la capacidad de modificar la Constitución y cualquier ley que quisiera con el simple apoyo del partido que él comandaba.

Hacemos hincapié en las facultades constitucionales, extralegales y metaconstitucionales para tratar de facilitar la comprensión de dos cuestiones fundamentales:

**Primera.** Si contemplamos las facultades constitucionales y extralegales referidas al poder presidencial, nos percatamos que la Presidencia, como institución, es fuerte, independientemente de quién detente el Poder Ejecutivo. Las habilidades para ejercer el poder del presidente en turno, que pueden ser muchas o pocas, no significa que éste sea débil, en todo caso se puede decir que es torpe o que desconoce el arte de gobernar.

**Segunda.** Lo verdaderamente trascendente, y que hay que entender, es que la Presidencia alcanza su fortaleza y centralidad máxima para conducir al Estado mexicano no sólo por el enorme aparato institucional y extrainstitucional que dotaba de grandes facultades al titular del Ejecutivo, sino también en el momento que logra subordinar al partido hegemónico; tiene una base estratégica de apoyo de masas a través de la relación corporativa con sectores sociales representados en las grandes centrales como la CTM, CNC, la CNOP, entre otras; aunado a un control de las fuerzas territoriales y de la circulación de las elites; así como a una política económica y a la coyuntura internacional que posibilitó el desarrollo.

En este orden de ideas el cenit de la autoridad presidencial adquirió una supremacía nacional que abarcaba los ámbitos educativo, sanitario, agrario, laboral, ambiental, energético, hidráulico, habitacional, alimentario, asistencial, forestal, minero, comercial, financiero, electoral, administrativo y político. El conjunto de todas ellas lo convirtieron en la figura central del estado y en pieza axial del sistema político mexicano.

Sucesivamente condujo al país hacia un importante desarrollo económico que, hasta finales de los años setentas, posibilitó asegurar de crecientes niveles de bienestar de vida a una población que crecía a ritmos acelerados. Pasando de unos 20 millones en 1940 a cerca de 50 millones en 1970. Aún más impresionante fue el crecimiento del producto interno bruto (PIB) que alcanzó 534 por ciento en el mismo periodo. Estos cambios indican claramente que la sociedad mexicana se modificó radicalmente al hacerse más numerosa y rica.<sup>6</sup>

Pero, como ocurrió en el Porfiriato –donde también se tuvo un importante crecimiento económico y estabilidad política– todo ello se logró a costa de sacrificar los preceptos democráticos.

En consecuencia, el segundo régimen presidencialista establecido en México y desarrollado por la élite política revolucionaria, formada a partir del Ejército que derrocó al presidente Venustiano Carranza en 1920 y tomó el poder, hizo posible que se realizaran profundas reformas sociales; que se alcanzaran importantes reivindicaciones nacionales, logros económicos y estabilidad política, con lo cual la Revolución que se inició en 1910 no se quedó en un fenómeno de mera destrucción.

Ahora bien, el régimen político presidencial, con el respectivo sistema político que giraba en torno al presidente la República, como hemos dicho líneas arriba, ha cambiado para empezar a dar síntomas de que se ha estado democratizando. Es decir, el régimen y el sistema político mexicano que nació con la ascensión de un bloque de fuerzas nacidas en la Revolución Mexicana, este bloque de fuerzas armado por la voluntad o por la fuerza, modificó el poder de los caudillos por el de una instancia moderna de autoridad: la figura presidencial. En ese sentido, la

fortaleza o debilidad del conjunto depende de la salud política de la institución que nos ocupa. Lo que vale mencionar es que el poder actual se originó en la fuerza de los caudillos y su debilitamiento se relaciona con la evolución de la sociedad mexicana hacia formas menos personalizadas.

Por esa razón, las sucesivas reformas políticas electorales iniciadas en el último tercio del siglo XX, las crisis económicas; con sus respectivas secuelas para la sociedad y el cambio de modelo económico, así como el pluralismo y maduración de la sociedad civil en su conjunto y los cambios a nivel internacional, todo ello ayudó a modificar las cosas. “El escenario ha cambiado en detrimento del viejo régimen autoritario en su conjunto. La fuerza presidencial que antes sometía al Poder Legislativo y Judicial, a los partidos políticos, a los corporativos de trabajadores o de campesinos o de empresarios, actualmente ya no tiene la misma eficacia”.<sup>7</sup>

Un académico sintetiza el asunto de la siguiente manera: “La transición política mexicana ha sido un proceso gradual cuyas consecuencias han sido el establecimiento de los gobiernos divididos, el pluripartidismo y la alternancia en *casi* todos los órdenes. A lo largo de las últimas dos décadas el aumento de la pluralidad política fue manifestándose en el seno de casi todas las instituciones políticas, desde los municipios hasta el Congreso, alterando los anteriores equilibrios presidenciales. El ámbito electoral se convirtió en el espacio privilegiado para la disputa pacífica por el poder y como instancia para la desarticulación de las estructuras autoritarias del viejo régimen. La creación de todo un conjunto de mecanismos y reglas para organizar las elecciones y proteger los derechos políticos *han estado* erradicando la desconfianza proverbial de la ciudadanía hacia el voto”.<sup>8</sup>

Sin embargo, subsisten amplias zonas de autoritarismo que encuentran apoyo en la estructura constitucional del poder. Y si atendemos, como ya se ha dicho en líneas arriba, la estructura constitucional del poder en México está concebida en torno a la figura dominante del presidente de la República. Es aquí donde podemos situar algunas inconsistencias que deben, a nuestro entender, ser corregidas.

De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.<sup>9</sup> Más adelante, como ya vimos, el adjetivo “supremo” se reserva para el Ejecutivo. El artículo 80 textualmente dice: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>10</sup>

Este artículo tiene dos implicaciones relevantes: establece una diferencia entre el “supremo” Poder Ejecutivo y los otros dos poderes, y concentra ese poder, “supremo”, en una sola persona. Veamos ambas implicaciones. En una Constitución las palabras no están puestas al azar y deben leerse tal como se quiere que se entiendan. “Supremo” significa, literalmente, que no tiene superior. Al omitirse esa calificación por cuanto a los otros dos poderes se deja ver que no son iguales. ¿Se trató de un error inocente? No lo creo así, lo demuestra la evolución de las instituciones y de los conceptos.<sup>11</sup>

Desde 1814 la Constitución de Apatzingán aludía a las “supremas autoridades”, compuestas por el Supremo Gobierno, el Supremo Congreso y el Supremo Tribunal. No había distinción jerárquica entre los tres órganos del poder. La diferenciación apareció cuando la siguiente Constitución, de 1824, introdujo el sistema presidencial entre nosotros. En el artículo 74 de esa Constitución se estableció la misma forma del actual artículo 80 (supremacía del poder unipersonal), mientras que los otros dos poderes perdieron el adjetivo. Al cabo de las décadas, la más democrática de nuestras constituciones, la de 1857, corrigió la asimetría y restituyó el calificativo “supremo” al Legislativo, conservándolo también para el Ejecutivo y, para evitar una tautología, lo tuvo por implícito al calificar como “Supremo a la Corte”.<sup>12</sup>

Pero como sabemos, la Constitución fue prontamente desconocida por el presidente Ignacio Comonfort, quien consideró excesivas las facultades atribuidas al Congreso. Más tarde, el presidente Benito Juárez intentó modificar la Constitución al margen del procedimiento que ella misma establecía. No lo consiguió, pero dejó un proyecto que hizo suyo el presidente Sebastián Lerdo de Tejada. Cuando al fin la Constitución fue adicionada, en 1874, para restablecer el Senado y con ello dividir y debilitar al órgano de representación nacional, también se tuvo cuidado de suprimir el adjetivo “Supremo” referido al Congreso. Lerdo era un hombre ilustrado y sabía que las palabras están hechas para significar lo que dicen: no fue, por ende, un cambio inocente sino perfectamente deliberado. De entonces para acá el presidente es, constitucionalmente, el depositario personal y único de un poder calificado como supremo. Mientras que los poderes Legislativo y Judicial tienen naturaleza colegiada, el Ejecutivo la tiene unitaria. En México el gobierno es, constitucionalmente, unipersonal, con los problemas que esto ha implicado en el pasado y los riesgos que puede implicar en el futuro. Los presidentes, según el talante autocrático o democrático que los

caracterice, pueden matizar o acentuar el alcance de sus facultades, porque en términos de derecho son los depositarios exclusivos de un poder supremo.<sup>13</sup>

En tanto no se modifique la concepción unipersonal del poder presidencial, el discurso democrático sólo será retórica. Es cierto que podemos avanzar mucho si se fortalece al Congreso, incluso al momento de estar escribiendo estas notas el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha presentado a esta Cámara de Senadores una iniciativa que en lo fundamental está propugnando por darle más fortaleza al Congreso, pero aún así, a mi entender si no modificamos el artículo 80 de la Constitución corremos el riesgo de tener dos tipos de instituciones coexistiendo en un mismo tiempo y espacio: una de origen y funcionalmente democrático (El Legislativo), y otra de origen democrático pero de funcionamiento autocrático (El Ejecutivo).

Esta contradicción hace que la democracia se quede en la dimensión electoral, y mientras esto no se corrija no podremos transformarla en una expresión institucional completa. Recordemos las palabras del historiador inglés Dalberg, el cual señalaba: “El poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

Derivado de lo anterior, someto a consideración de esta honorable Comisión Permanente la presente iniciativa con

### **Proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1. Sevilla, Carlos. *El presidencialismo mexicano. Las atribuciones metaconstitucionales del presidente. En El nuevo Sistema Político Mexicano: los Poderes de la Unión.* Coordinador Reveles Vázquez Francisco, Editorial Gernika & UNAM; facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México D F, 2006, páginas 27-28.
2. De la Garza Luis Alberto y otros, *Evolución del Estado mexicano*, México, Editorial El Caballito, 1986, pp. 168-169.
3. Zavala, Silvio. *Apuntes de historia nacional*, México, Sep- Setentas, 1975, pp. 138.139.
4. Rodríguez Díaz, Edwin. *El poder Ejecutivo mexicano, ¿factor de fuerza del sistema político en el país?. En El nuevo Sistema Político mexicano: los Poderes de la Unión.* Coordinador Reveles Vázquez Francisco, Editorial Gernika & UNAM; facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México D. F., 2006, pp. 51.
5. Trejo Romo, Pablo. *El presidencialismo mexicano, antes y después de la alternancia política del año 2000. En El nuevo Sistema Político mexicano: los Poderes de la Unión.* Coordinador Reveles Vázquez Francisco, Editorial Gernika & UNAM; facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México D.F., 2006, pp. 94-95.
6. Sevilla, Carlos. Op. Cit. Pp. 39.
7. Rodríguez Díaz, Edwin. Op. Cit., pp. 69.

8. Morales Ramírez, Rafael. Los gobiernos locales en *México: nuevo contrapeso federalista al gobierno nacional*, en *Por una reforma federalista del Estado mexicano*, trabajos ganadores del concurso nacional de ensayo, coordinado por la Dirección General de Desarrollo Político del Estado de México y por el Instituto de Estudios Legislativos de la LV legislatura del Estado de México”, Toluca estado de México, 2004, pp. 69. Las cursivas son mías, agregamos el “casi”, porque aún existen estados de la república donde no se ha presentado y permitido la alternancia partidista, claro ejemplo de ello es el cacicazgo que impera en el estado de México, motivo por el cual nunca ha existido la alternancia partidista en ese estado. También agregamos el “han estado” porque a raíz de la experiencia en la elección presidencial de 2006, la credibilidad del Instituto Federal Electoral se vio mermada ante los ciudadanos, así lo demuestran numerosas encuestas.

9. Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. Valadés, Diego. *Constitución y reforma del estado*. En México: Transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional, coordinado por González Pedrero Enrique, Editorial Fondo de Cultura Económica & INAP, México D. F., 2003, pp. 130-131.

12. *Ibíd.*, pp. 131.

13. *Ibíd.*, pp. 132.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2012.

Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; EXPIDE LA LEY QUE CREA LA PROCURADURÍA CIUDADANA PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y RECEPCIÓN DE QUEJAS CIUDADANAS Y DE ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA; Y REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA GARFIAS GUTIÉRREZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Las diputadas y los diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el que se expide la Ley que crea la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública y se reforma el párrafo tercero del artículo tercero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales con base en la siguiente

**Argumentación**

Los cuerpos de seguridad pública, tienen ante la sociedad una imagen que se ha deteriorado a lo largo de los años, la existencia de prácticas de corrupción e ineficiencia, los escasos resultados obtenidos en el combate a la criminalidad las complicidades y la impunidad son sus expresiones más recurrentes. Por ello consideramos que es urgente construir mecanismos de confianza entre la policía y los ciudadanos, porque se debe respetar su labor como servidores públicos.

Es una realidad que existen prácticas de extorción al interior de los cuerpos de seguridad pública, mismas que deben ser erradicadas, es urgente incidir y poner un alto a la discrecionalidad con que actúan los mandos de los cuerpos policíacos ya que esta se traduce en un claro abuso de poder en contra de sus subordinados.

Por su naturaleza, las instituciones policíacas funcionan de manera vertical a partir de una lógica de jerarquía, sin embargo, con mucha frecuencia esta estructura se convierte en la mayor fuente de violación a derechos de las y los agentes.

Es importante destacar que una parte importante de las quejas que la Comisión de Nacional de Derechos Humanos recibe de estos servidores públicos son en contra de sus jefes, por la falta de recursos, acoso sexual, obstáculo para las promociones y los asensos, maltrato o corrupción dentro de la propia corporación (según datos del comisionado Luis González Plasencia, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal). Por ello urge crear una figura que funcione como un auditor de la policía, visitador o un ombudsman con mandato y facultades que le permitan constituirse en abogado defensor de los elementos de seguridad pública cuando éstos sufran las vejaciones señaladas por parte de sus superiores, o que en su caso reciba las quejas de los ciudadanos cuando sean víctimas del uso excesivo de la fuerza pública.

Del contexto anterior conviene formularse el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo le podemos exigir a la Policía que respete a la ciudadanía, si el propio Estado degrada a sus agentes a una condición de ciudadanos de segunda? Esto se observa con mucha claridad en los criterios para emitir correctivos disciplinarios que se convierten en verdaderas torturas para los de rango inferior.

En Nueva Alianza consideramos que para contar con una policía que funcione adecuadamente tenemos que empezar por reconocer y respetar a las personas que han dedicado su vida a esa labor. Reconocer que se tiene una deuda con los buenos policías; en tal sentido para que cumplan con su encomienda responsablemente y nos protejan mejor al colectivo social, se tiene que mejorar sus condiciones de trabajo, sus uniformes, las patrullas o el armamento; los salarios bajos que reciben los vuelve vulnerables frente al poder de corrupción e intimidación del crimen organizado. Se ignora que es mejor tener policías bien pagados, porque se evita corrupción, impunidad y por el contrario se alienta la vocación servicio, el respeto a la institución, son más las ventajas que las contras.

Además de lo anterior es urgente revisar con toda claridad las condiciones en que queda la familia cuando algún elemento pierde la vida en cumplimiento de su deber, derechos que se vuelven nugatorios, la mayoría de las veces.

Como es del dominio público las fuerzas de seguridad pública del país no cuentan con la capacidad estructural que se requiere, ni con el armamento adecuado, no existe una buena coordinación, se presentan complicidades y componendas con los criminales, más aún adolecen de técnicas de combate para hacer frente a los agresores, la capacitación que reciben es nula o raquítica

Por ello tenemos que avanzar hacia un estado de derecho democrático y social, el Estado mexicano tiene que contar con instituciones que auditen el propio actuar estatal, porque sólo mediante la rendición de cuentas y la transparencia es posible hablar de legitimidad de las acciones gubernamentales y por lo tanto consolidar la democracia.

De allí surge la justificación de nuestra propuesta, porque de manera general la presente iniciativa tiene el objeto de instaurar un contralor policial, una figura de ombudsman policial, cuyo objeto será recibir quejas y emitir recomendaciones vinculantes contra quien se dirijan. Además de que revisará la actuación de aquellos elementos a partir de denuncias ciudadanas.

En Nueva Alianza asumimos el compromiso de trabajar para hacer posible que el estado de derecho prevalezca, por ello proponemos el presente proyecto de Ley que crea la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública para que haya una institución que se encargue de vigilar el marco de actuación de las fuerzas del orden públicas, cuyas funciones serán atender las quejas que le formulen tanto los elementos de policía en contra de sus superiores, como los ciudadanos que consideren violentados sus derechos fundamentales por los excesos en que incurra la fuerza pública.

Los servidores encargados de la seguridad pública y los ciudadanos deben tener muy claro de la función del órgano que se propone crear. Un ente que además de monitorear la actuación de los policías, también pueda verificar sus condiciones de trabajo, para evitar cualquier tipo de abuso o mal desempeño en sus funciones

Esta propuesta debe ser tomada con toda la seriedad que merece, porque este instrumento de control es aplicado en países como Argentina, Brasil, en Estados Unidos (específicamente en el estado de Nueva York), Irlanda del Norte entre otros.

Por ejemplo en el país primeramente nombrado la misión del ombudsman de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, es oír los reclamos profesionales y emitir una decisión que el mando de la fuerza deberá acatar. Un agente podría presentarse, por ejemplo, ante el defensor del policía con una queja por haber sido dejado de lado sin justa razón en el momento de una promoción. Otra posibilidad es que un efectivo reclame por entender que su jefe directo posterga su carrera debido a enconos personales. Frente a situaciones así, los agentes contarán con un canal de peticiones por fuera de la estructura de su fuerza.

Otro paradigma es el de la policía del estado de Minas Gerais, Brasil, la figura del ombudsman policial es un mecanismo externo a la policía, que tiene por finalidad dignificar la labor de los policías locales mediante la defensa de sus derechos frente a abusos dentro de su propia corporación. Asimismo, se encarga de resolver conflictos entre ciudadanos y policías. Esta institución se ha destacado durante los últimos nueve años por actividades como: la emisión de una serie de recomendaciones para erradicar prácticas irregulares en las corporaciones policiales de la ciudad de Belo Horizonte; la mediación en la resolución de conflictos derivados de detenciones y operativos policiales; la elaboración de informes periódicos sobre la gestión de la policía dirigidos a la ciudadanía; e involucrarse plenamente en la formulación de propuestas de política pública orientadas a acercar el trabajo de la policía a la ciudadanía. A partir de 2003, se le dotó de una amplia infraestructura material y humana, incluidos expertos en derechos humanos, comunicación social, derecho y asesores políticos. Se creó el núcleo de psicología, una oficina especializada en atender y dar apoyo a víctimas de abuso, tanto de policías como ciudadanos. Actualmente, cuenta con delegaciones en nueve municipios del estado. Esta institución recibe, denuncias principalmente a casos de abuso de autoridad y de todas éstas casi 10 por ciento resultan en sanciones.

En el caso de Nueva York existe el denominado Consejo de Revisión de Quejas Ciudadanas de Nueva York (Civilian Complaint Review Board, CCRB, por sus siglas en inglés), es el ombudsman policial local, independiente

de la policía, como su nombre lo indica está compuesto por un consejo ciudadano, algunos policías y miembros del gobierno de ese estado. Fue creado en 1993, después de diversas transformaciones, obtuvo la estructura y conformación con que cuenta actualmente (es 100 por ciento civil). Realiza tareas de mediación y conciliación en conflictos entre ciudadanos y policías, revisa los casos de abuso de la corporación policial contra policías, también emite recomendaciones para combatir prácticas que conducen a la corrupción y la impunidad y algo muy importante dentro de sus funciones, publica informes sobre la gestión policial. Durante la implantación de la política de “tolerancia cero” que se instrumentó en Nueva York durante la segunda mitad de los años 90 tuvo costos sociales y un impacto contundente, tanto en minorías étnicas como en los sectores más pobres. Este consejo ciudadano desempeñó un papel clave en la solución de varios de estos conflictos, con la emisión de recomendaciones relacionadas con abuso policial y en la elaboración de informes sobre prácticas de corrupción en la policía de esa región del país vecino.

En México, la realidad arroja que la ciudadanía demanda una policía activa que no esté a la espera de reaccionar frente a la eventualidad del delito, sino que sea capaz de construir la seguridad que tanto se necesita. No omitimos mencionar que la policía al ser el primer contacto con la ciudadanía tiene el valor fundamental de articular a la gente.

El clima de violencia que cubre a todo el territorio nacional, obliga al Estado mexicano a rescatar los valores éticos, recuperar la confianza y la credibilidad del pueblo y con ello el bienestar social, sólo se podrá arribar a él, mediante el combate efectivo de la corrupción, la impunidad, y la inseguridad. Hoy en día se ha planteado la necesidad de redefinir el modelo policial mexicano, en consecuencia las instituciones, deben mantenerse a la vanguardia para responder a las exigencias que el momento histórico requiere.

Ahora bien la experiencia legislativa mexicana ha creado organismos desconcentrados mediante leyes, decretos del ejecutivo, reformas a reglamentos interiores de Secretarías de Estado o nuevos reglamentos y también sobre acuerdos presidenciales. En cambio, los organismos descentralizados, según se desprende del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

“son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Como se puede observar todos los organismos descentralizados son creados, bien sea por una ley, emitida por el Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo, y cuentan con régimen jurídico propio que regula su personalidad, su patrimonio su denominación, su objeto y su actividad.

Con el sustento legal anterior y con la necesidad de la creación de una instancia gubernamental, en virtud de que en nuestro país no existe un órgano que haga las veces de un observatorio para las corporaciones policíacas como ha ocurrido exitosamente en otras regiones del continente como Venezuela o Colombia. El objetivo de este órgano es diseñar un perfil de policía que sirva como referente para determinar lo que está bien o mal dentro de los cuerpos policíacos.

### **Fundamento legal**

El proyecto que se propone encuentra sustento jurídico en el párrafo noveno del artículo 21 de la Carta Magna que en lo conducente a la letra dice:

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala: La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Sin embargo tal precepto no le da cobertura jurídica al proyecto de ley propuesto en tal sentido se propone la adición de un párrafo segundo a la fracción XXIII del artículo 73 de nuestra Constitución General de la República, y con ello mantener en congruencia legislativa que se requiere.



Con base en ello surge la necesidad de revisar el marco normativo para la creación de un órgano que se constituya en el garante y protector de los derechos y de las garantías de los ciudadanos así como de los integrantes de seguridad pública y la procuración de justicia, sin que esta función entre conflicto con las desarrolladas por las Comisiones de Derechos Humanos o cualquier ente laboral. Porque la finalidad que se busca es procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

La propuesta es constituir una instancia que sea el portavoz de la ciudadanía, pero al mismo tiempo defensor de los elementos policíacos que vean vulnerados sistemáticamente sus derechos y garantías; que tenga capacidad legal plena para que sus determinaciones sean cumplidas por los mandos superiores de esas corporaciones. Lo anterior en virtud de que en infinitas ocasiones los altos funcionarios actúa bajo el manto de la impunidad aprovechando la posición que guardan, en detrimento del tejido social y de la esfera jurídica de sus subalternos.

La función esencial de la institución que se propone, es la de recibir las quejas de los elementos de la Seguridad Pública y del personal de procuración de justicia del ámbito federal, así como la de los ciudadanos por considerar que se violentan de manera grave sus derechos y garantías individuales frente a los actos y omisiones de las autoridades de mayor rango que cada vez se muestran mas arbitrarios en los operativos, retenes o revisiones que ejecutan, por ello resulta inevitable e irreversible en el Estado social de nuestra época; procurar una solución rápida a las cuestiones planteadas y, de no ser posible, realizar una investigación para concluir con una Recomendación no obligatoria que, en su caso, pretende reparar la violación, si considera que ésta se cometió.

La autonomía se justifica plenamente para conferirle total libertad e independencia ante las propias autoridades responsables cuya conducta deben supervisar, pero no significa que no deban rendir cuentas de su actuación ni verse excluidas de la obligación de transparentar su gestión y abrirse al escrutinio público y de los órganos de representación popular.

También se propone que este organismo no tenga facultad para conocer de asuntos electorales, pero si de la violación de otros derechos, el sustento es que urge crear la figura de auditor de la policía, visitador u ombudsman con mandato y facultades en materia laboral, pero sólo y exclusivamente cuando los funcionarios superiores abusen de su condición en contra de los subalternos con la finalidad de que éstos tengan un comportamiento que obedezca los caprichos de aquellos, forzamientos que luego son inducidos a convertirlos en cómplices a fuerzas de los actos de corrupción en que se ven involucrados.

El contenido de la iniciativa es de un título I, de las disposiciones generales y de las convenciones, que aplican le una mayor y mejor comprensibilidad; la naturaleza y competencia del órgano que se crea: un título II denominado de la integración de La Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública, su integración, facultades, la mediación, el procedimiento para resolver las quejas que se le formulen tanto por elementos de seguridad pública o de procuración de justicia, los medios de prueba, la improcedencia de la queja, el procedimiento para emitir la recomendación y las disposiciones finales, todo contenido en seis capítulos y 39 artículos.

En Nueva Alianza realizamos nuestro trabajo con un alto compromiso social para responder con profundo respeto y eficacia a todos, a la problemática imperante, en busca siempre de la excelencia. Asumimos con seriedad, responsabilidad el encargo y la confianza que el colectivo social nos depositó, en tal sentido, hacemos propias sus exigencias porque seguros estamos que sólo mediante el trabajo lo lograremos.

Por lo expuesto y fundado, Nueva Alianza somete a la aprobación de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se expide la Ley que crea la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública, y se reforma el párrafo tercero del artículo tercero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo segundo a la fracción del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los términos siguientes:

**Artículo 73. ...**

I. a XXII. ...

XXIII. Para...

Para expedir leyes que instituyan la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública dotada de plena autonomía para dictar sus resoluciones, y que tengan a su cargo dirimir en materia de quejas respecto a conductas de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, y en general de los de seguridad pública del Distrito Federal, nivel estatal y municipal así como de las procuradurías del Distrito Federal y estatales.

XXIV-XXX

Artículo Segundo. Se crea la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública; para quedar como sigue:

**Título I**

**Capítulo Único**

**Disposiciones Generales**

Artículo 1o. Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de quejas respecto a conductas de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, y en general de los de seguridad pública del Distrito Federal, nivel estatal y municipal así como de las procuradurías del Distrito Federal y estatales.

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. Procuraduría. A la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública.

II. Instituciones de seguridad pública: a las instituciones policiales, y de Procuración de Justicia, y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal;

III. Instituciones de procuración de justicia: a las instituciones de la federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público;

IV. Instituciones policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares;

V. Secretaría: a la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal;

VI. Secretario Ejecutivo: el titular del secretariado del Instituto Ciudadano para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y Elementos de Seguridad Pública;

VII. garantías individuales. Los derechos y libertades propiamente dichos del ser humano como: la vida, la libertad, el derecho al trabajo, la integridad física y la moral, las previstas del artículo primero al 29 de la constitucional política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 3o. Las quejas a que se refiere el artículo anterior podrán ser promovidas por los servidores públicos que formen parte de las instituciones de seguridad pública, instituciones de procuración de justicia e instituciones policiales que desempeñen un orden de jerarquía menor en contra de sus superiores o las que presentes los ciudadanos contra ambos rangos, por considerar que el proceder de los primeros vulnera gravemente los derechos y garantías de estos últimos.

Artículo 4o. La Procuraduría, es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos garantías que ampara el orden jurídico mexicano, sobre todo cuando son vulnerados gravemente por los funcionarios públicos con rango superior en contra de sus subordinados que laboren en las dependencias mencionadas en el artículo segundo de este ordenamiento, o las cometidas por esos servidores públicos en contra de los ciudadanos.

Artículo 5o. La Procuraduría, tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de las quejas mencionadas en el artículo siete de la presente ley.

Artículo 6o. Los procedimientos que se sigan ante la Procuraduría deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Procuraduría deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.

## **Título II**

### **Integración de la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública**

#### **Capítulo I**

##### **De su Integración y Facultades**

Artículo 7o. La Procuraduría estará conformada por un consejo que integrará con un presidente, una secretaria ejecutiva, hasta cinco vicepresidentes, quienes deberán ser ciudadanos mexicanos, que gocen de reconocido prestigio y buena reputación y que cuenten con conocimientos o experiencia en las materias relacionadas con las funciones naturales del instituto, así como el número de personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones y tendrá las atribuciones.

I. Recibir, conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, las quejas y/o denuncias sobre presuntas violaciones graves de los derechos y/o garantías consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades de seguridad pública y procuración de justicia de carácter federal, que vulneren de manera grave y sistemática los derechos y/o garantías de sus subalternos;
- b) Cuando las autoridades mencionadas en el inciso precedente vulneren de manera grave y sistemática los derechos y/o garantías de los ciudadanos; y
- c) Aquellas que sean acordadas por el consejo del instituto

II. Recibir toda la información y pruebas que aporten los servidores públicos y que tengan relación con las quejas planteadas y, en su caso, requerir aquéllas otras que sean necesarias para dilucidar tales quejas, así como practicar las diligencias que correspondan;

III. Intervenir en amigable composición para conciliar conflictos derivados de las quejas y denuncias presentadas contra los funcionarios públicos de rango superior de la secretaría de seguridad pública federal y la procuraduría general de la república por alguna de las causas que se mencionan en los incisos a) y b) de la fracción III de este artículo. Para lo cual procurará el avenimiento entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, siempre y cuando la naturaleza del caso lo permita;

IV. Fungir como árbitro y pronunciar las recomendaciones o laudos que correspondan cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje;

V. Emitir opiniones sobre las quejas de que conozca, así como intervenir de oficio en cualquier otra cuestión que se considere de interés general en la esfera de su competencia;

VI. Hacer del conocimiento del órgano de control competente, la negativa expresa o tácita de un servidor público de proporcionar la información que le hubiere solicitado el instituto en el ejercicio de sus atribuciones;

VII. Hacer del conocimiento del titular del Ejecutivo federal y a la Cámara de Diputados, la negativa expresa o tácita de los funcionarios públicos que se les haya requerido información por el instituto. Asimismo, informar del incumplimiento por parte de los citados, de sus resoluciones, de cualquier irregularidad que se detecte y de hechos que, en su caso, pudieran llegar a constituir la comisión de algún ilícito;

VIII. Asesorar a los gobiernos de las entidades federativas para la constitución de instituciones análogas al instituto;

IX. Formular recomendaciones no vinculatorias y denuncias y quejas ante el titular del poder ejecutivo federal y hacerlas del conocimiento de la Cámara de Diputados, concernientes a las quejas y denuncias que tenga conocimiento;

X. Expedir su reglamento interno;

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de su competencia;

XII. Brindar asesoría e información sobre los efectos jurídicos y el alcance de los mismos sobre las quejas o denuncias ante ella promovidas a los quejosos y/o denunciantes;

XIII. Evaluar el desempeño de las autoridades de seguridad pública y de procuración en cuanto el cumplimiento o no de las resoluciones que emita la Procuraduría así como la incidencia en el número de quejas que se promuevan en contra de aquellas;

XIV. Realizar estudios y consultas, foros o encuentros ciudadanos, sobre la problemática y repercusión social que tienen las acciones que realizan las instituciones de seguridad públicas y de procuración de justicia del ámbito federal, tomando como referencia las quejas presentadas ante el instituto; y

XIV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Artículo 8o. El presidente, los vicepresidente y secretario ejecutivo de la Procuraduría serán designados por la Cámara de Diputados de una terna que el Ejecutivo federal le proponga y durarán en su cargo por un periodo de seis años pudiendo ser ratificados por un tiempo igual y deberán cumplir con los siguientes requisitos

I. Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, que no tengan otra nacionalidad y estén en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener más de treinta años de edad;

III. Contar con título profesional de nivel licenciatura debidamente registrado;

IV. Tener reconocida capacidad y probidad, así como contar con cinco años de experiencia en las áreas correspondientes a su función; y

V. No haber sido sentenciados por delito doloso o inhabilitados como servidores públicos.

Artículo 9o. El presidente de la Procuraduría enviará al jefe del Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados, un informe anual sobre las actividades realizadas por esta dependencia durante el año del ejercicio de que se trate. Este informe deberá sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, y contendrá un resumen descriptivo sobre las quejas que se hayan recibido, las investigaciones y conciliaciones realizadas, así como las recomendaciones y sugerencias emitidas que hayan sido rechazadas o no cumplimentadas por las autoridades responsables, las cumplidas y las pendientes por cumplimentarse; las estadísticas y demás información que se considere de interés.

Asimismo, el informe contendrá las propuestas dirigidas a las autoridades señaladas como responsables, con el objeto de mejorar las prácticas administrativas correspondientes.

Artículo 10. Corresponde al secretario ejecutivo de la Procuraduría:

I. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones de la Procuraduría y de su presidente;

II. Impulsar mejoras para los instrumentos de operación e información de la Procuraduría;

III. Formular propuestas para el fomento del respeto a la legalidad;

IV. Compilar los acuerdos que se tomen en la sesión de consejo, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que deriven, y expedir constancia de éstos;

V. Informar periódicamente a la Procuraduría y a su presidente de sus actividades;

VI. Verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, los convenios generales y específicos en la materia, así como las demás disposiciones aplicables e informar lo conducente a la Procuraduría;

VII. Proponer a la Procuraduría las políticas, lineamientos, protocolos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia del ámbito federal;

VIII. Proponer los criterios de evaluación de las instituciones de seguridad pública en los términos de la ley;

IX. Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema de Seguridad Pública;

X. Elaborar y publicar los informes de las actividades de la Procuraduría;

XI. Presentar quejas o denuncias ante las autoridades competentes por el incumplimiento de la ley; los acuerdos generales, los convenios y demás disposiciones aplicables;

XII. Las demás que le otorga esta ley y demás disposiciones aplicables, así como las que le encomiende el instituto o su presidente.

Artículo 11. La tramitación e investigación de quejas, la solicitud de informes y la práctica de diligencias, así como la conciliación y para la solución de conflictos que realice la procuraduría, en cumplimiento de sus funciones, estarán a cargo de los servidores públicos adscritos al organismo y para su designación deberán reunir el perfil y los requisitos que determine el propio reglamento.

Artículo 12. Para lo previsto en el artículo anterior la Procuraduría contará con el cuerpo de asesores especializados en la materia, cuya función consistirá en informar a los quejosos y al público sobre el procedimiento de amigable

composición, valorar las controversias que se le planteen en cuanto a ser susceptibles de ser resueltas a través de este mecanismo de solución de controversias o en caso contrario, dar trámite a la queja o denuncia.

Artículo 13. Son obligaciones del conciliador:

- I. Dar a conocer a las partes interesadas las características, principios y reglas sobre los que se basa este procedimiento;
- II. Valorar si la controversia es objeto de la amigable composición y si las expectativas planteadas por las partes son susceptibles de ser satisfechas;
- III. Valorar la capacidad y disposición de las partes para participar en el proceso de amigable composición; y
- IV. Sensibilizar a las partes interesadas en el servicio de amigable composición para que la utilicen en la solución de su controversia.

Artículo 14. Los procedimientos que se sigan ante la Procuraduría, deberán ser ágiles, expeditos y estarán sólo sujetos a las formalidades esenciales que se requieran para la investigación de la queja, y se seguirán además bajo los principios de buena fe y concertación, procurando en lo posible el contacto directo y personal con los quejosos y servidores públicos para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

Artículo 15. Los miembros de seguridad pública y de procuración de justicia y los ciudadanos que consideren que han sido violados sus derechos o garantías por las autoridades mencionadas podrán presentar quejas o denuncias en los términos de esta ley, a través de sus representantes.

Artículo 16. Si la autoridad no atiende las solicitudes, sugerencias o recomendaciones emitidas por el Instituto, éste podrá solicitar la intervención del superior jerárquico correspondiente, para obtener el cumplimiento de las mismas.

Si subsiste el incumplimiento, la Procuraduría lo hará del conocimiento del jefe del Ejecutivo y de la Cámara de Diputados.

Artículo 17. Los servidores públicos de las dependencias de seguridad pública y procuración de justicia federal están obligados a auxiliar en forma preferente y adecuada al personal de la Procuraduría en el desempeño de sus funciones, y rendir los informes que se les solicite en el término establecido por la presente ley.

El acceso a los documentos y las solicitudes de información deberán estar debidamente justificados, y referirse a las quejas específicas objeto de la investigación correspondiente. Cuando por cualquier motivo no sea posible proporcionar los informes solicitados, el hecho que motivó la queja deberá acreditarse por escrito haciendo constar las razones.

Artículo 18. Los reportes de la ciudadanía relacionados con el uso abusivo de la fuerza por parte de de las policías federal y ministerial en con motivo de sus funciones se atenderán en vía de queja, conforme al procedimiento establecido en esta ley.

Artículo 19. La presentación de las quejas o inconformidades a que se refiere esta ley no requerirán de formalidad alguna. Podrán ser verbales o escritas, presentarse por vía telefónica o por cualquier otro medio electrónico, sin más señalamiento que el asunto que la motive y los datos generales de quién la presente.

Sin embargo, excepcionalmente la Procuraduría, atendiendo la naturaleza de la queja, podrá solicitar la ratificación de la misma en el término de tres días hábiles, y de no ser así se tendrá por no presentada. En este último caso los quejosos, al ratificar su queja, deberán acreditar su interés en el asunto.

Artículo 20. La Procuraduría una vez presentada la queja procederá a:

I. Conciliar conforme a derecho, el interés particular de los quejosos afectados por actos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y de la Procuraduría General de la República donde prevalecerá el interés mayor de la sociedad; y

II. Formular sugerencias de carácter interno a la autoridad en materia administrativa y de servicios públicos, previas a la recomendación pública, con base en el análisis de las quejas presentadas por la ciudadanía por los integrantes de la policía federal o ministerial;

III. Emitir recomendaciones debidamente fundadas y motivadas, a los titulares de seguridad pública y de procuración de justicia federal, así como el resultado de la investigación de las quejas presentadas por la ciudadanía;

IV. Difundir y publicar las recomendaciones emitidas a las autoridades mencionadas, a través del Diario Oficial de la Federación; y

V. Establecer una adecuada concertación con las asociaciones civiles y agrupaciones privadas que realizan funciones de asesoría y gestoría social, celebrando para tal efecto los convenios e instrumentos legales que sean necesarios para la eficaz atención de los asuntos que reciban;

VI. Las demás que establezcan esta ley otras disposiciones

## **Capítulo II**

### **Del Procedimiento de la Queja**

Artículo 21. El procedimiento se iniciará con el análisis de la queja, a fin de decidir su trámite o no. En el supuesto de que deba rechazarse, se notificará al interesado sobre las razones que motivaron la no aceptación, y en tal caso, se le orientará sobre la vía a la que puede acudir.

Artículo 22. Cuando la queja sea incierta e irregular, se solicitará al interesado que la aclare, concediéndole para ese efecto un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación y en caso de no hacerlo se tendrá ´por no presentada.

Artículo 23. Atendiendo la naturaleza de la queja y si de su análisis se advierte la gravedad del asunto, se subsanarán las deficiencias e irregularidades que presente, para darle admisión, una vez radicada se procederá a investigar los hechos, solicitando de la dependencia cuestionada un informe escrito y pormenorizado sobre los hechos que motivaron la queja, mismo que deberá presentarse dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la solicitud en cuestión.

Las autoridades responsables, podrán argumentar si son ciertos o no los hechos aludidos por el quejoso, para lo cual deberán expresar las razones, circunstancias y hechos que motivaron su actuación.

Asimismo, manifestaran si existe la disposición o no para proceder a subsanar el agravio invocado por el quejoso.

En caso de comprometerse a lo anterior la Procuraduría verificará que dicho ofrecimiento se realice, en un término razonable, el cual no deberá exceder de 15 días hábiles, atendiendo en todo tiempo a la naturaleza de la queja para que en su oportunidad dar por concluido el asunto.

Todos los informes solicitados por la Procuraduría deberán rendirse de manera obligatoria.

Artículo 24. En caso de no obtener respuesta por parte de la dependencia, requerida, dentro del plazo a que se refiere el artículo anterior, se tendrán por ciertos los hechos mencionados en la queja; pudiendo la Procuraduría, realizar las investigaciones procedentes en el ámbito de sus funciones y ejercer las acciones pertinentes.

La Procuraduría podrá imponer una multa hasta por treinta días de salario al funcionario omiso.

Artículo 25. Si durante el trámite de la queja se acredita alguna de las causas de improcedencia o se comprueba la inexistencia de los hechos que se reclaman, se sobreseerá el asunto, notificándole al quejoso las razones y fundamentos que tuvo para ello, y ordenará el archivo del expediente como asunto concluido.

Artículo 26. La Procuraduría turnará a la Secretaría de la Función Pública Federal, las quejas que se hagan de su conocimiento y que a su juicio impliquen o supongan una responsabilidad atribuible a servidores públicos, en los términos de la legislación aplicable, informando de ello al interesado.

Artículo 27. La Procuraduría, en los casos en que por la naturaleza de la queja se considere necesario, buscará avenir los intereses de las partes. Esta audiencia deberá celebrarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la queja.

Artículo 28. Si el representante de la dependencia, no comparece a la audiencia prevista en el artículo anterior, se harán acreedores a las medidas establecidas en esta ley. En caso de que el quejoso no comparezca a la audiencia y justifique la causa de su inasistencia dentro del plazo de tres días hábiles posteriores a la fecha de la audiencia, se señalará nueva fecha para la celebración de la misma. En caso de que no comparezca por causa justificada, se le tendrá por desistido de su queja, en consecuencia se archivará el expediente teniéndose como asunto concluido.

Artículo 29. En la audiencia, el conciliador designado para la atención del asunto presentará a las partes un resumen de la queja y del informe de la autoridad, en caso de que se hubiese requerido, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, proponiéndoles en forma imparcial opciones de solución. De toda audiencia se levantará el acta respectiva.

Artículo 30. Si las partes llegaren a un acuerdo se concluirá la queja, mediante la firma del convenio a que hayan llegado, mismo que deberá estar ajustado a derecho. En caso de incumplimiento se dejarán a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer ante la instancia correspondiente.

En el supuesto de que la conciliación no se logre se continuará con la investigación y trámite de la queja, para determinar lo que en derecho proceda.

### **Capítulo III De los Medios de Prueba**

Artículo 31. Los hechos motivo de la queja podrán acreditarse por cualquier medio, como pueden ser los siguientes:

- I. Los documentos públicos y privados;
- II. Los testimonios;
- III. Dictamen de peritos;
- IV. Las presunciones: legales y humanas; y
- V. La técnica considerándose como tal cualquier medio surgido de la ciencia y de la tecnología.

### **Capítulo IV De la Conclusión de la Queja**

Artículo 32. El trámite de la queja se considerará concluido cuando:

- I. Las partes concilien sus intereses;
- II. La dependencia, dé respuesta satisfactoria al quejoso;



III. El o los actos de la responsable que motivaron la queja, estén debidamente fundados y motivados, a juicio de la Procuraduría;

IV. El quejoso manifieste expresamente su desistimiento;

V. Se emita, y en su caso, se haga pública la recomendación respectiva; y

VI. En los demás casos previstos en la presente ley.

## **Capítulo VI**

### **De la Imprudencia de la Queja**

Artículo 33. No procederán las quejas que se presenten en forma anónima, temeraria, de mala fe o que versen sobre actos:

I. Que se refieran a la materia electoral;

II. Relacionados con la seguridad del Estado;

III. Asuntos que se encuentren sujetos a trámite ante un órgano administrativo o jurisdiccional; y

IV. Los relacionados con una averiguación previa ante el Ministerio Público.

## **Capítulo V**

### **Procedimiento de la Recomendación**

Artículo 34. Si la autoridad no justifica conforme a derecho su actuación en relación al contenido de la queja, la Procuraduría, analizará y valorará los elementos que integran el expediente, para la procedencia de la emisión de la recomendación.

Artículo 35. Para la formulación de la recomendación deberán analizarse de manera integral, los hechos, argumentos y pruebas, así como las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos y garantías de los promotores de las quejas, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales.

Artículo 36. La Recomendación deberá contener los siguientes elementos:

I. Narración sucinta de los hechos materia de la queja;

II. Descripción de la situación jurídica general en que la autoridad responsable en vía de acción o de omisión ha violentado sistemáticamente los derechos o garantías de los interesados;

III. Observaciones, pruebas y razonamientos lógico-jurídicos en que se soporte la violación a los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y oportunidad en que debió conducirse la autoridad; y

IV. Concluir con recomendaciones específicas, señalando las acciones concretas que se solicitan que la autoridad cuestionada lleve a cabo para efecto de observar la aplicación correcta de la legislación vigente respecto del caso en estudio.

Artículo 37. Una vez que la recomendación haya sido emitida por la Procuraduría, se notificará de inmediato a la autoridad a la que vaya dirigida, a fin de que ésta tome las medidas necesarias para su cumplimiento.

La autoridad a la que se dirija la recomendación deberá informar en 15 días sobre el cumplimiento. La autoridad o servidor público que haya aceptado la recomendación tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento.

En caso de no ser cumplimentada la recomendación, el presidente de la Procuraduría deberá hacer del conocimiento de la opinión pública, e informar de ese hecho al titular del poder ejecutivo y la cámara de diputados la negativa u omisión de la autoridad responsable.

## **Capítulo VI**

### **Disposiciones Finales**

Artículo 38. La Procuraduría promoverá permanentemente la participación y colaboración ciudadana, para el cumplimiento de su labor y con ese propósito podrá suscribir convenios con las organizaciones civiles y privadas que se consideren necesarios.

Artículo 39. La Procuraduría deberá promover la más amplia difusión de sus funciones y servicios entre la ciudadanía, así como de sus programas de acción social, a efecto de lograr la mayor conciencia de la sociedad para ejercer sus derechos constitucionales y legales.

Del mismo modo, para preservar e incrementar su influencia y autoridad moral, y dotar de transparencia a sus actuaciones, la Procuraduría deberá también difundir ampliamente sus recomendaciones e informes periódicos.

Artículo Tercero. Se reforma el párrafo tercero del artículo tercero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales para quedar como sigue:

Artículo 3o. Las...

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y la Procuraduría Ciudadana para la Prevención, Atención y Recepción de Quejas Ciudadanas y de Elementos de Seguridad Pública, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.

...

### **Transitorios**

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

Segundo. El reglamento de la presente ley deberá expedirse dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que ésta entre en vigor.

Tercero. EL Ejecutivo, dentro de los 180 días siguientes en que entre en vigor el presente decreto, formulará la terna de las personas a formar parte del Consejo de la Procuraduría, así como quien fungirá como presidente de ésta.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 13 de septiembre de 2012.

Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 81 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

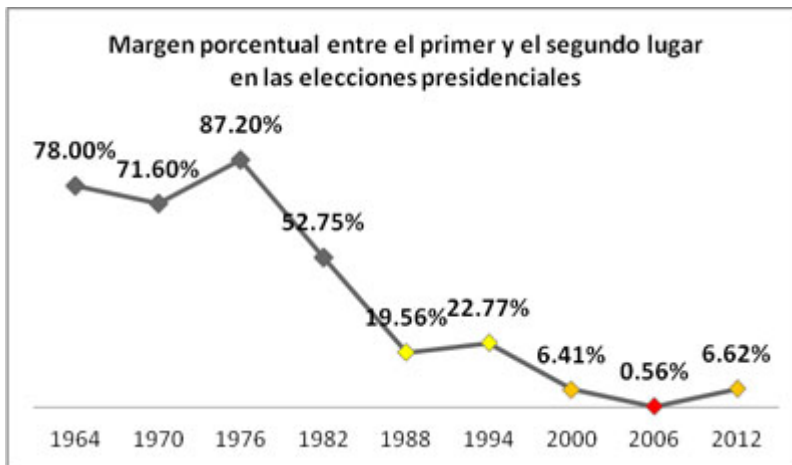
El que suscribe, Fernando Rodríguez Doval, con el carácter de diputado federal de la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Nuestro país ha experimentado en los últimos años un profundo proceso de transformación democrática. Hemos transitado en los últimos 25 años de un sistema de partido dominante casi único a un sistema multipartidista en el que existen por lo menos tres partidos con altas probabilidades de vencer en una elección federal, tal y como ha quedado de manifiesto desde 1997. Desde esa fecha, además, ningún partido ha tenido por sí mismo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo cual refleja la pluralidad política y social existente en México.

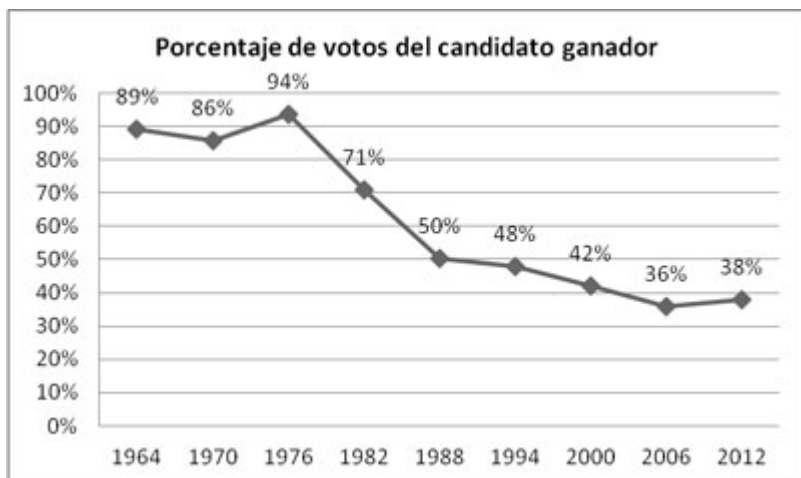
La transición política que México ha vivido fue producto de diversas reformas electorales que permitieron elecciones más justas y equitativas.<sup>1</sup> Esto se ha traducido en una enorme competitividad electoral a nivel federal. Prueba de ello es que en los últimos procesos electorales para elegir al Ejecutivo federal hemos visto que el margen de votación entre el primero y el segundo lugar ha sido estrecho (gráfica 1).

Gráfica 1



De igual manera, hemos visto en las últimas cuatro elecciones presidenciales que el ganador lo ha sido sin contar con el respaldo de la mayoría absoluta de la población (50 por ciento + 1). Es decir, desde 1994 la mayoría de los electores han votado por una opción distinta a la ganadora.

Gráfica 2



Las reducciones en el margen de victoria y en el porcentaje de votos a favor del candidato ganador han originado cuestionamientos sobre la legitimidad de aquellos que resultan electos presidentes conforme a las reglas actuales, que reconocen como ganador a aquél que cuente con un voto más que el rival más cercano. Tales cuestionamientos generan un clima de inestabilidad y polarización entre la población, así como una percepción de vulnerabilidad y debilidad del Ejecutivo federal electo.

La pluralidad política del país y las nuevas condiciones de competitividad han hecho que terminen aquellos tiempos en los cuales había candidatos a la Presidencia de la República que vencían con mayorías abrumadoras. Esto no debe traducirse en Ejecutivos débiles y sin un respaldo popular mayoritario. Un mecanismo que se ha mostrado efectivo para tal fin en los regímenes presidenciales y multipartidistas –como el mexicano– es la implementación de una segunda vuelta en la elección presidencial, también llamada balotaje.

La figura de la segunda vuelta electoral consiste regularmente en que una vez celebrada la primera vuelta electoral –en la que participan todas las fuerzas políticas– si ningún candidato obtuvo el cincuenta por ciento más uno de los votos, se lleva a cabo una segunda vuelta en la que sólo participan los dos candidatos que más votos recibieron. De esta manera, se garantiza que el candidato que gane cuente con el apoyo de la mayoría absoluta de los electores.<sup>2</sup>

La segunda vuelta electoral presenta múltiples ventajas, a tal grado que es considerada por el politólogo italiano Giovanni Sartori, experto en ingeniería constitucional, como el mejor sistema electoral.<sup>3</sup> Algunas de ellas son

- 1) La segunda vuelta garantiza que quien resulte electo no sea un “perdedor Condorcet”, término que en la ciencia política designa a la alternativa que perdería con todas las demás en competencias binarias, es decir, a la menos preferida en un enfrentamiento uno a uno pero que, en cambio, en una elección múltiple puede resultar vencedora.<sup>4</sup>
- 2) La segunda vuelta permite que los electores revelen no sólo sus primeras preferencias sino también sus segundas preferencias, y puedan votar por ambas, en primera vuelta y en segunda vuelta respectivamente, sin tener que descartar ninguna. Es decir, en primera vuelta el elector votará por su opción más deseada y en segunda vuelta podrá volverlo a hacer (si su candidato está entre los finalistas) u optar por su segunda preferencia. Actualmente, sin segunda vuelta, suele ocurrir que el votante se encuentre ante el dilema del voto útil o estratégico, es decir, de votar no por su opción preferida, sino por su segunda preferencia con tal de evitar que gane el candidato que menos desea. De esta manera, con segunda vuelta el votante satisface plenamente su orden de preferencias, aumentando su libertad de elección y expresión y reduciendo su nivel de frustración política.
- 3) La segunda vuelta fortalece el mandato del presidente electo, que recibe el apoyo de más de la mitad del electorado, evitando polarizaciones o crisis de legitimidad democrática. Este sistema puede reforzar la victoria de aquél que quedó en primer lugar en la primera vuelta electoral, elevando la legitimidad de su triunfo; o más importante aún, este sistema puede revertir el resultado de la primera vuelta, revelando que el sistema de

mayoría relativa hubiera permitido la llegada al poder de un candidato impopular, opuesto a las preferencias de la mayoría absoluta de la población.<sup>5</sup>

4) El balotaje propicia la negociación entre las distintas fuerzas políticas y la formación de alianzas electorales para la segunda vuelta, las cuales suelen traducirse en coaliciones legislativas de largo aliento que permitan la gobernabilidad y la construcción de mayorías parlamentarias. Es decir, los dos candidatos que pasan a la siguiente ronda pueden buscar el apoyo electoral de aquellas fuerzas que no consiguieron colarse a esta última fase; este apoyo meramente electoral puede traducirse en coaliciones estables en el Congreso que eviten la parálisis legislativa y faciliten la gobernabilidad, integrando intereses diversos en torno a una candidatura exitosa.<sup>6</sup> Las coaliciones que pudieran surgir de dicho proceso son producto de negociaciones, que permitirían meter en la agenda del ganador temas y posturas de los partidos que no ganaron, pero que brindaron su apoyo en la segunda vuelta para conseguir el triunfo.

5) La segunda vuelta favorece a posturas políticas más centradas, moderadas y cercanas al votante mediano. Las posturas más radicales y minoritarias, que ciertamente tienen derecho a existir en un régimen democrático y pluralista, encuentran su justa dimensión en la primera vuelta, mientras que en la segunda vuelta los dos candidatos finalistas acercarán sus propuestas al punto del espectro político en donde se encuentra la mayoría de la población.<sup>7</sup>

Precisamente por las ventajas que conlleva la implementación del sistema electoral de mayoría absoluta con segunda vuelta, éste ha sido adoptado por la gran mayoría (67 por ciento)<sup>8</sup> de los países en los que el presidente es electo directamente (Francia, Austria, Brasil, Rusia, Chile, Polonia, entre otros).<sup>9</sup> En América Latina, por ejemplo, casi todos los países (excepto México, Panamá, Paraguay y Honduras) han abandonado el método de elección por mayoría simple y han adoptado sistemas electorales que contemplan mayorías absolutas u otros umbrales (del 40 por ciento por ejemplo) que evitan que se ponga en duda la legitimidad de aquel candidato que resulte electo.<sup>10</sup>

Existe una vasta literatura académica que muestra que las instituciones que un país adopta tienen importantes implicaciones y consecuencias en la vida de los ciudadanos; el economista Douglass C. North define a las instituciones como “las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”.<sup>11</sup> Así, las instituciones electorales definen, en gran medida, quién ocupa un cargo de elección popular, moldean las preferencias de los electores, determinan con qué nivel de legitimidad cuenta el candidato electo, y repercuten en la vida democrática de una nación. Por ello, es importante que en México se revise qué impacto están teniendo las instituciones que nos rigen y que se propongan alternativas para mejorar el desempeño de éstas.

En este caso, hemos visto que el sistema electoral de mayoría relativa no está dando los resultados esperados. Elección con elección la democracia mexicana es menoscabada por cuestionamientos de legitimidad y acusaciones de fraude, que no existirían o serían más improbables, bajo un sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta.

En diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón Hinojosa envió al Congreso de la Unión su propuesta integral de reforma política, misma que incluyó la segunda vuelta en la elección presidencial. Esta propuesta no fue retomada finalmente en la reforma política aprobada en la LXI Legislatura, por lo que los diputados federales del Partido Acción Nacional la volvemos a presentar a fin de que se pueda analizar junto con otras propuestas que nos permitan gozar de una democracia de mayor calidad.

El Partido Acción Nacional se ha caracterizado a lo largo de toda su historia por impulsar reformas institucionales que remodelen el sistema político mexicano desde la óptica del ejercicio del control del poder y la legitimidad de las instituciones, entendida como el convencimiento y confianza de los ciudadanos en las mismas.

En consecuencia, la inclusión constitucional de la segunda vuelta electoral tiene como objeto buscar un mayor consenso en la sociedad mexicana cuando se dan las elecciones del jefe del Ejecutivo federal en situaciones de diferencias de votación muy cerradas o de diferencias mínimas, donde la confianza en la regla de la mayoría se ve mermada.

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores, se somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente

**Decreto por el que se reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 81. ...**

Será electo presidente por mayoría absoluta el candidato que obtenga la mitad más uno del total de los sufragios emitidos.

Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se realizará una segunda votación en la que únicamente participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos respecto del total de los sufragios emitidos. En este caso, será electo presidente el que obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos.

La primera votación se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el segundo domingo de agosto, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubiesen presentado respecto de la primera votación para elegir al presidente de la República.

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión adecuará la legislación electoral dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Notas**

1 Véase Merino, Mauricio. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

2 Existen algunas variantes al sistema de segunda vuelta. En Argentina, por ejemplo, hay segunda vuelta si el primer lugar no obtiene cuando menos el 40 por ciento de los votos y 10 puntos porcentuales de diferencia respecto al segundo. En Costa Rica, por su parte, en vez de exigir el 50 por ciento más 1, se estableció el 40 por ciento más para evitar una segunda vuelta.

3 Martínez, Rafael. "Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta". *Reis*, 1998: 159-189

4 Colomer, Josep M. "Reflexiones sobre la reforma política en México". 8 de septiembre de 2003. [http://www.fidamerica.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc\\_905.pdf](http://www.fidamerica.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_905.pdf) (último acceso: 8 de septiembre de 2012).

5 Pérez-Liñán, Aníbal. "Evaluating Presidential Runoff Elections". *Electoral Studies*, 2005: 129-146.

6 Ídem.

7 Martínez, Rafael. "Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta". *Op. cit.*

8 Blais, André, Louis Massicotte, y Agnieszka Dobrzynska. "Direct Presidential Elections: a World Summary". *Electoral Studies*, 1997: 441-455.

9 Martínez, Rafael. "Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta". *Op. cit.*

10 Colomer, Josep M. “Reflexiones sobre la reforma política en México”. *Op. cit.*

11 North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 2006, página 13.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2012.

Diputado Fernando Rodríguez Doval (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GUILLERMO ANAYA LLAMAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado a la LXII Legislatura al Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman la fracción XXVIII del artículo 73 y la fracción VIII del artículo 117, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

El endeudamiento es una forma de obtener financiamiento a la que acuden los gobiernos para realizar proyectos que por su costo serían irrealizables con los ingresos ordinarios. La contratación de empréstitos debe llevarse a cabo con mucha precaución y cautela, ya que deben preverse en los presupuestos del estado, recursos para el pago de la amortización del principal y de los intereses correspondientes.

Nuestro sistema federal le permite a las entidades federativas contratar empréstitos cuando se destinen a inversiones productivas conforme a las bases y hasta por los montos que establezcan sus legislaturas locales, conforme lo dispone el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese contexto, sobre todo en los últimos años, la contratación de créditos por parte de las entidades federativas se ha incrementado notablemente.

De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1993 las entidades federativas y los municipios registraban obligaciones financieras por el orden de \$18,278.2 millones de pesos; en el 2000 esa cantidad aumentó a \$90,731.3 millones de pesos y, para junio de 2012 se ubicó en \$404,409.5 millones de pesos.

De diciembre de 2008 a junio de 2012 el saldo de la deuda pública de las entidades federativas y los municipios se incrementó en 199.1% y en algunos casos la contratación de empréstitos no ha observado a cabalidad el principio de equilibrio presupuestal que debe prevalecer para mantener sanas las finanzas públicas estatales.

Por su parte, el gasto federalizado de 2005, que considera las participaciones federales, las aportaciones federales, y recursos por Convenio de Descentralización, fue por el orden de 631 mil 653 millones de pesos, de los cuales 278,869.3 fueron participaciones federales; tuvo un aumento de 62.8% en 2011, al pasar a 1 billón, 28 mil 542 millones, de los cuales 477,167 millones fueron participaciones federales.

De lo anterior, se infiere que el total del gasto federalizado tuvo un aumento de 62.8% en siete años, mientras que la deuda estatal se incrementó 199.1% en tan sólo 3 años y medio.

El tema de la deuda pública estatal y municipal ha sido motivo de atención sobre todo en los últimos años por su notable incremento y comenzamos a escuchar voces de alerta para establecer medidas preventivas que eviten una crisis económica subnacional en nuestro país.

En los últimos cinco años Coahuila, Chiapas Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz, han registrado incrementos sustanciales en los saldos de deuda y en algunos casos, los ingresos recibidos no se han destinado a proyectos de infraestructura o de desarrollo humano como inversiones en educación o salud, que impliquen mecanismos para su recuperación o el desarrollo económico de la entidad.

Destaca el caso de Coahuila, ya que registra un aumento considerable de su deuda, al pasar de 323.2 millones de pesos en 2005, a 36,499.6 millones de pesos en junio de 2012, lo que significa un aumento de más del 11,293 por



ciento en tan sólo seis y medio años y que para pagar este monto, ha comprometido en garantía el 90% de sus participaciones federales para los siguientes 20 años.

Hay casos en los cuales el empréstito contratado se ha destinado a gasto corriente o para mantener la operación del gobierno o mantener una política de subsidios, circunstancias que a la larga serán una carga financiera insostenible, toda vez que no se han visto fortalecidos los mecanismos de recaudación en ingresos locales.

Para otorgar un crédito a algún estado o municipio, las entidades financieras toman en consideración la calificación crediticia de éstos. La calificación es una opinión sobre la calidad crediticia de una deuda o entidad, esto es, la probabilidad de pago oportuno del capital y los intereses en las condiciones originalmente pactadas.

Las calificaciones no son recomendaciones de inversión, ni son auditorías financieras, y pueden cambiar, suspenderse o retirarse por cambios en la deuda analizada, debido a la falta de información o por factores externos que impacten la calidad crediticia. Sirven para evaluar la capacidad de pago oportuno así como su relativa fortaleza financiera, de diversos tipos de activos que generen flujos de efectivo con cierta periodicidad y del cual se tenga también, cierta certeza de que este se dará.

En la calificación se realiza un análisis y depende del activo que respalde la operación, se analizan los flujos, su volatilidad y los riesgos propios para que éstos se den, así como el entorno y el impacto en el flujo, para determinar la estructura particular del caso dada una calidad crediticia objetivo y de acuerdo con la calificación obtenida los entes otorgantes del crédito fijan la tasa de interés correspondiente.

No obstante, derivado del incremento en la deuda estatal y municipal y, de la ausencia de programas que a la par impliquen un incremento en sus ingresos propios, o la garantía de la recuperación de la inversión realizada al estar comprometidos en exceso los ingresos futuros que obtengan ya sea por concepto de participaciones federales o de otros ingresos como puede ser el impuesto sobre nóminas, es probable que varios estados y municipios vean afectada su calificación crediticia y con ello, al obtener un nuevo empréstito la tasa de interés será mucho más alta.

A junio de 2012, vemos que en la relación entre las obligaciones financieras y las participaciones de ingresos federales hay entidades federativas que registran porcentajes sumamente altos y esta circunstancias representa un panorama muy negativo en las finanzas estatales y municipales, ya que las participaciones y las aportaciones federales representan dos de los rubros más importantes de sus ingresos; tal es el caso de Nuevo León o Quintana Roo cuyo porcentaje es del 177.5% y el 214.2%, respectivamente, mientras que Chihuahua reporta una relación de 129.3%. Con la reciente deuda pública asumida por Coahuila, el porcentaje entre las obligaciones financieras y las participaciones federales que le fueron transferidas a junio de este año, es del 299.1%.

De los registros hacendarios, podemos decir que nueve entidades federativas, -incluyendo la deuda municipal en este caso-, han comprometido más del 70% de los ingresos de sus participaciones federales para garantizar el pago de sus empréstitos. De seguir esta tendencia de endeudamiento se comprometerán seriamente una buena parte de los ingresos estatales y quienes pagarán las consecuencias serán quienes viven en esos estados.

La deuda de estados y municipios representó a junio de 2012 el 2.7% del Producto Interno Bruto Estatal, alcanzando la cifra de \$404,409.5 millones de pesos, pero sin considerar los pasivos por pensiones que ambos niveles de gobierno deberán afrontar en el futuro.

Aún estamos a tiempo de establecer mecanismos que obliguen a las entidades federativas y a los municipios para que manejen y administren la deuda local de forma responsable y prudente, para que incentiven la generación de ingresos propios y mejoren la eficiencia y la calidad del gasto público a nivel estatal y municipal en un marco de finanzas públicas sanas y equilibradas.

Los mexicanos hemos pagado muy caro las consecuencias de no manejar la deuda pública de forma prudente en el pasado. Muchos padecimos épocas de severas crisis económicas, periodos de inflación y carencia por no atender e implementar medidas que nos permitieran un equilibrio en el gasto público y un manejo prudente de las finanzas estatales.

A nivel federal el Congreso de la Unión ha avanzado notablemente estableciendo todo un marco legal que ahora nos permite gozar de un equilibrio en los indicadores macroeconómicos y un manejo prudente del gasto federal. No obstante, estas regulaciones no han trascendido al ámbito local y por ello, debemos dar la pauta para que, en pleno respeto al pacto federal, desde nuestra Constitución Política se prevean disposiciones que regulen la materia de deuda pública a nivel estatal.

La Convención Nacional Hacendaria llevada a cabo en 2004, en la cual participaron los gobernadores y representantes de los municipios de nuestro país, emitió diversas recomendaciones en esta materia como fue el establecer reglas preventivas que eviten el sobreendeudamiento público y que le permitan a los estados y municipios mejores prácticas para la administración de la deuda, así como establecer una normatividad que les permita aprovechar las opciones que ofrece el mercado financiero.

En esta materia si bien se han presentado algunas iniciativas, no han prosperado, aun y cuando es urgente legislar al respecto.

Por su parte, el 5 de octubre de 2011, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores publicó en el Diario Oficial de la Federación nuevas reglas aplicables a las entidades financieras a fin de que los bancos evalúen de mejor manera el riesgo que presentan los estados y prevenir una afectación al sistema financiero en un determinado momento.

En tal contexto, presento la siguiente iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de modificar la fracción VIII del artículo 117, con la finalidad de insertar nuevas reglas en materia de endeudamiento para estados y municipios, considerando la experiencia que en esta materia han tenido otras naciones.

Primeramente, se trata de que el texto constitucional señale los límites y requisitos para que los estados y los municipios puedan contratar deuda, evitando con ello que se endeuden en cosas que no generen crecimiento a futuro y que se conviertan en un pasivo insostenible para las siguientes generaciones.

Asimismo, son necesarios incentivos para el manejo responsable de la deuda que conminen a los estados y los municipios a generar recursos propios que les permitan satisfacer el cumplimiento de sus obligaciones financieras en un entorno equilibrado de las finanzas públicas. Para ello, es necesario que implementen programas de mejoras estructurales en sus finanzas que les eviten un riesgo futuro.

Derivado de lo anterior, los estados deberán adecuar su legislación local en materia de deuda, estableciendo un marco jurídico seguro y confiable que les ayude a aprovechar las opciones de crédito que ofrece el mercado financiero en un marco que promueve el crecimiento económico y el bienestar social preservando la sostenibilidad fiscal y la estabilidad financiera estatal.

Asimismo, con la finalidad de fortalecer la transparencia y el mejor manejo de los recursos obtenidos por empréstitos, se estima conveniente contar con una ley marco que dote de homogeneidad jurídica en esta materia en todas las entidades federativas, respetando en todo momento el pacto federal que nos rige.

Consecuentemente, por el digno conducto de usted, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción XXVIII del artículo 73 y la fracción VIII del artículo 117, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman la fracción XXVIII del artículo 73 y la fracción VIII del artículo 117; y se adiciona un último párrafo a la fracción IV del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a XXVII. ...

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial **y, en materia de deuda pública**, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

**Artículo 115. ...**

I. a III ...

IV. ...

a) a c) ...

...

...

...

...

**Los municipios solamente podrán contratar obligaciones o empréstitos sujetándose a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 117 de esta Constitución.**

V. a VIII. ...

**Artículo 117.** Los estados no pueden en ningún caso:

I. a VII. ...

VIII. ...

Los Estados y los Municipios, **y las entidades de su sector público**, no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley o decreto y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos, **conforme a las siguientes bases:**

a) Será autorizada previamente por la legislatura estatal mediante ley o decreto, aun tratándose de deuda contratada a corto plazo;

b) En la contratación de empréstitos deberá observarse el principio de equilibrio presupuestal;

c) No excederá el 0.5% por ciento del Producto Interno Bruto Estatal del ejercicio correspondiente y, el total de la deuda acumulada tampoco deberá exceder en ningún caso del 7% por ciento del Producto Interno Bruto Estatal;

d) Las garantías se otorgarán única y exclusivamente con recursos derivados de ingresos propios y los provenientes de las participaciones federales. Las aportaciones federales podrán otorgarse en garantía siempre y cuando los recursos del empréstito se destinen a proyectos directamente relacionados con los fines específicos para los cuales se otorgan dichas aportaciones federales, y

e) La solicitud presentada a la legislatura local deberá ir acompañada de un programa de amortización para el pago del principal y de los intereses correspondientes, sin el cual no podrá haber autorización alguna. Este

programa de amortización deberá cumplirse a cabalidad, de lo contrario se fincarán las responsabilidades que al efecto establezca la ley.

Los recursos obtenidos por empréstitos no podrán destinarse, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia a gasto corriente ni para la operación ordinaria del presupuesto público de que se trate.

Los estados y los municipios deberán llevar un registro de deuda pública en el cual inscribirán todos los empréstitos, obligaciones o deuda de cualquier naturaleza que contraigan, así como las amortizaciones que al efecto lleven a cabo y los saldos de la deuda, el cual se mantendrá actualizado mensualmente y será público. La ley general respectiva establecerá las bases y características de este registro.

Los ejecutivos de los estados y los municipios informarán del ejercicio de la deuda al rendir la cuenta pública y serán responsables de la contratación y administración de estos recursos.

Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia la Federación asumirá el pago de la deuda pública que contraten los estados y los municipios de conformidad con este artículo.

IX. ...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley a que se refiere la fracción XXVIII del artículo 73 en materia de deuda, dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto.

**Tercero.** Las entidades federativas y municipios que a la fecha de la entrada en vigor del presente Decreto registren pasivos de deuda pública estatal o municipal, según sea el caso, superiores al 2.5% de su Producto Interno Bruto estatal o municipal, respectivamente, cuentan con un plazo de un mes para implementar un programa de reestructura financiera en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de prevenir riesgos mayores en las finanzas públicas locales.

En dichos programas de reestructura financiera y según el análisis que resulte en cada caso, la entidad federativa o el municipio correspondiente, asumirán compromisos claros y precisos de incrementar los ingresos propios estatales o municipales, según sea el caso; así como abstención de contratación de nuevos empréstitos, en tanto se lleva a cabo un saneamiento de las finanzas públicas estatales o municipales respectivas.

El incumplimiento a los compromisos asumidos bajo el mandato de este artículo dará lugar al fincamiento de las responsabilidades legales correspondientes de forma directa a los ejecutivos estatales y municipales y demás servidores públicos involucrados en la contratación de obligaciones o empréstitos con cargo al erario público.

**Cuarto.** Las entidades federativas y los municipios contarán con un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo.

Salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días del mes de septiembre de dos mil doce.

Diputado José Guillermo Anaya Llamas (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 60. Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA GARFIAS GUTIÉRREZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Las diputadas y los diputados Lucila Garfias Gutiérrez, René Ricardo Fujiwara Montelongo, María Sanjuana Cerda Franco, Sonia Rincón Chanona, Dora María Talamante Lemas, Cristina Olvera Barrios, Fernando Bribiesca Sahagún, Luis Antonio González Roldán, Angelino Caamal Mena y Rubén Benjamín Félix Hays, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someten a consideración de este pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma los artículos 60. y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

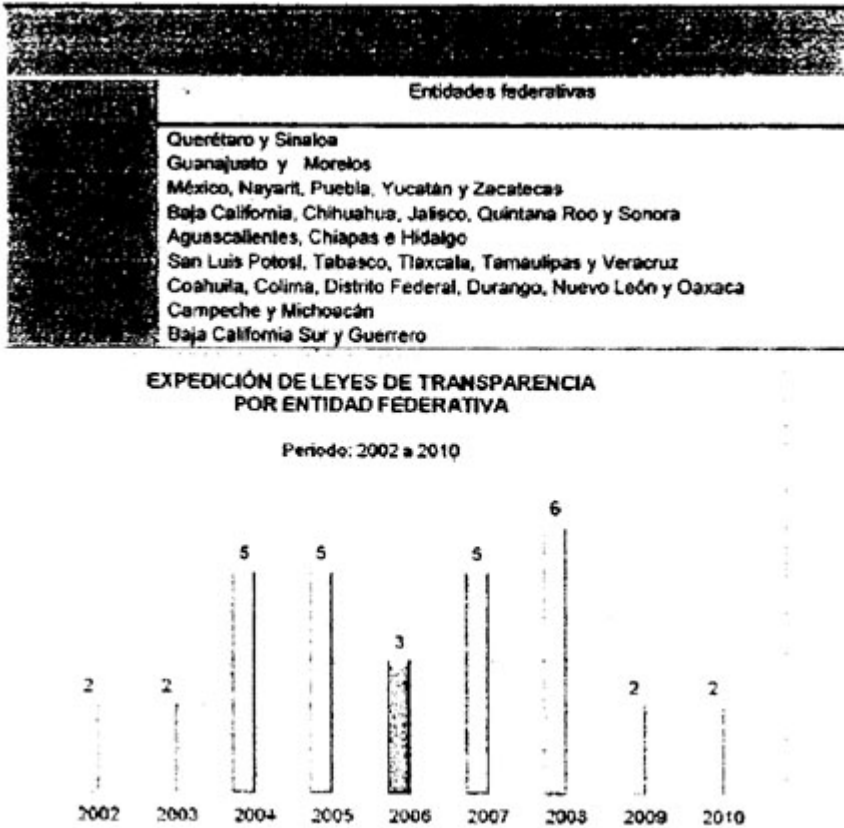
**Planteamiento del problema**

El derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en México, han recobrado su importancia en términos de eficacia funcional y de conveniencia para otorgarle autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) con la finalidad de garantizar plenamente su funcionamiento y la independencia de sus decisiones como órgano colegiado. Al respecto, la Comisionada Presidenta del IFAI Jacqueline Peschard, ha manifestado que “la autonomía constitucional plena del IFAI es conveniente para dejar en claro a las instancias de la Administración Pública Federal que el Instituto no estará sujeto a eventuales presiones o amenazas y que si bien la ley y el marco jurídico, en general, resultan esenciales como medio para articular la defensa jurídica de una institución autónoma, también lo es la propia decisión de sus autoridades para asumirla y defenderla en los momentos en que se intenta vulnerarla. En el caso de las universidades públicas, el Banco de México (Banxico), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), estos órganos fueron dotados de autonomía después de su creación, es decir, ésta se les dio como una necesidad para el mejor desempeño de sus funciones sustantivas. Respecto del Instituto Federal Electoral (IFE), esta entidad nació con ciertos niveles de autonomía para el ejercicio de sus funciones y la toma de decisiones, aunque ésta se asentó después de varios años. Resulta imposible soslayar que su principal función y razón de ser, consiste en que se concibe como responsable del ejercicio de derechos específicos, mismos que tradicionalmente se vieron limitados por quien organizaba las elecciones, es decir el Gobierno”.

Para el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, resulta innegable que México ha dado pasos importantes en el fomento y promoción de la transparencia y el acceso a la información pública, encaminadas a fortalecer la confianza ciudadana en nuestras instituciones y la construcción de una cultura política de la rendición de cuentas. No obstante lo anterior, se coincide con la postura que en nuestro país, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública no terminan por aceptarse como un derecho humano exigible en todo momento y sin necesidad de justificar las razones que lo motivan.

Desde 1977 en el escenario de la denominada Reforma Política de 1977, nuestro país inició formalmente la era de la transparencia al elevar a rango constitucional (DOF 16.12.1977) en el artículo 60. el derecho a la información. Sin embargo, tuvieron que transcurrir 25 años más para que el Estado mexicano previera lo necesario para garantizar realmente el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal; la protección de datos personales en posesión de la administración pública; con el establecimiento de un órgano garante del ejecutivo federal denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y las causas de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos al incumplir disposiciones de este ordenamiento, aunque ejecutadas por el Órgano de Control Interno de cada poder. Lo anterior como parte del contenido de los 64 artículos y 11 transitorios de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) del 12 de junio de 2002.

A partir de esta ley reglamentaria, las 31 entidades y el Distrito Federal de la República, comienzan a publicar leyes en materia de transparencia, con el objeto de garantizar el acceso de toda persona a la información pública. Esta etapa se sintetiza con el concepto de federalismo de la transparencia ilustrado en la tabla y gráfica siguientes:



Con independencia del proceso de federalismo de la transparencia, la práctica del derecho de acceso a la información pública, evidenció una serie de deficiencias provocadas por la diversidad de leyes en nuestro país, – como la obligación de firma autógrafa en la solicitud de información y el recurso de revisión, imposibilidad de solicitar la información vía electrónica, la cantidad de causales de reserva para no entregar determinada información o la posibilidad de recurrir a los acuerdos de clasificación de la información, entre otras– que hacían a todas luces inaccesible el ejercicio del derecho a obtener información pública.

El 20 de julio de 2007 el Congreso de la Unión, aprobó la última reforma al artículo 6 constitucional con el objeto de plasmar los mínimos de transparencia y acceso a la información que deben reglamentarse en todo el país para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, los procedimientos de revisión expeditos que deberán sustanciarse ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión así como los principios y bases que deberán observar en la materia la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

El 5 de julio de 2010 se promulgó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, basada en la última reforma constitucional de 2007, con el objeto de proteger los datos personales en posesión de los particulares, a través de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas, (artículo 1). Este ordenamiento reconoce al IFAI (artículo 38) como la autoridad encargada de difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, promover su ejercicio y vigilar la debida observancia de las disposiciones previstas en sus 69 artículos y las que deriven de la misma; en particular, aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos regulados.

La difusión del conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, la divulgación de estándares y mejores prácticas internacionales en materia de seguridad de la información, la resolución de procedimientos de protección y de verificación de derechos así como la imposición de las sanciones correspondientes y la emisión de criterios y recomendaciones relacionados con la protección de datos personales,

entre otras, ampliaron las competencias del IFAI, sin que por ello se haya modificado su estructura orgánica atendiendo a las nuevas funciones.

### Argumentos

Paralelo a los avances alcanzados en materia de transparencia y de derecho de acceso a la información, se reconocen los retos pendientes que actualmente enfrenta el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) mismos que se circunscriben a la eficacia y efectividad del sistema de transparencia derivado de la naturaleza jurídica del órgano regulador.

A casi un lustro de vigencia de la última reforma al artículo 6o. Constitucional de 2007, se coincide con el criterio que el artículo citado actualmente resulta insuficiente para garantizar la imparcialidad de las decisiones del IFAI y la definitividad de sus resoluciones aunado a la heterogeneidad en el diseño y naturaleza jurídica de los órganos estatales.

En este marco, es necesario reconocer el desafío afrontado por las entidades federativas en materia de transparencia de formas diferentes. Por ello, únicamente 13 de éstas cuentan con un organismo autónomo por disposición constitucional y las 14 entidades federativas se crearon por disposición legal. Particularmente los órganos de Chiapas, Colima, Guanajuato, Zacatecas, incluyendo el de la Federación son organismos descentralizados de la administración pública y en el caso de Sonora, el órgano garante forma parte del Congreso del Estado. Ante el diseño heterogéneo de leyes estatales en México, existen leyes ejemplares en la materia, pero también ha dado lugar a disposiciones y prácticas que han debilitado o impulsado el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Sobre el diseño y características de los órganos constitucionales autónomos en México, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Respecto a las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Asimismo, que a éstos se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano.

En materia de órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas, se ha pronunciado en el sentido que la incorporación de dichos órganos autónomos no es privativo del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental, los Estados de la República en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

Registro No. 170238

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Febrero de 2008

Página: 1871

Tesis: P./J. 12/2008

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**Órganos constitucionales autónomos. Sus características.** Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Ejecutoria:

Registro No. 19778

Asunto: Controversia constitucional 32/2005.

Promovente: Municipio de Guadalajara, estado de Jalisco.

Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIV, Octubre de 2006; Pág. 912;

Registro No. 172456

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno



Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Mayo de 2007

Página: 1647

Tesis: P./J. 20/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Ejecutoria:

Registro No. 20102

Asunto: Controversia constitucional 31/2006.

Promovente: Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Abril de 2007; Pág. 1149;

Registro No. 170239

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Febrero de 2008

Página: 1870

Tesis: P./J. 13/2008

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**Órganos autónomos estatales. Pueden establecerse en los regímenes locales.** En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe precepto que autorice expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos; sin embargo, atendiendo a la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes en la que se ha dejado de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que sin perder su esencia, ahora se considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, es como se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin que se advierta que la incorporación de dichos órganos autónomos sea privativa del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 13/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Ejecutoria:

Registro No. 19778

Asunto: Controversia constitucional 32/2005.

Promovente: Municipio de Guadalajara, estado de Jalisco.

Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIV, Octubre de 2006; Pág. 912;

Por otro lado, el 16 de junio de 2010 el diputado Ilich Augusto Lozano Herrera del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa de reforma al artículo 6º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de reconocer al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como un organismo constitucional autónomo, misma que fue Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, retornándose para dictaminarse de acuerdo con las nuevas reglas previstas en el Reglamento de la Cámara de Diputados el 01 de marzo de 2001 y finalmente prorrogada por 200 días a partir del 22 de junio de 2011 para dictaminarse por la citada comisión.

En el mismo sentido, el 24 de febrero de 2011 el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, mediante una iniciativa de reforma al artículo 6o. constitucional del diputado Agustín Castilla Marroquín se propuso que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos eleve su naturaleza jurídica a rango de organismo constitucional autónomo. La iniciativa en comento fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, aunque la dictaminadora solicitó una prórroga de 90 días para dictaminarla a partir del 31 de mayo de 2011.

En el Senado de la República el 13 de septiembre de 2011, los senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron una iniciativa de reforma constitucional para reconocer la autonomía del IFAI en materia de gestión y presupuesto y para otorgarle facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Diversos tratadistas se han pronunciado a favor del reconocimiento de la autonomía constitucional del IFAI como una condición sine qua non para ejercer sus atribuciones plenamente y garantizar la obligatoriedad de sus fallos.

Al respecto, el doctor Sergio López-Ayllón en La Constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información: una propuesta para el debate. Democracia, Transparencia y Constitucionalización. Afirma que una reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información más no es banal, pues se suma a los cambios que ha tenido nuestra Constitución y que han modificado sustancialmente su diseño. De igual forma, que el derecho de acceso a la información ha de construirse con base en estándares uniformes para todo el país, pues se trata del ejercicio de un derecho fundamental y resulta inaceptable que esté determinado por el capricho de las legislaturas estatales.

Para el doctor Miguel Carbonell Sánchez investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha sostenido que la constitucionalización amplia del derecho de acceso a la información pública tendría al menos tres ventajas: a) pondría a salvo de los vaivenes políticos; b) permitiría homogeneizar la regulación de la materia, tanto a nivel federal como local; y c) haría de la transparencia no una moda sexenal, sino una política de Estado de carácter permanente, que estaría a salvo con independencia de la orientación política que tengan el presidente o el Congreso en un momento determinado.

Por su parte el doctor Rubén Minutti Zanatta, magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 2009, a propósito de ponencia en el 10° Congreso Nacional y 5° Internacional de Derecho de la Información, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, noviembre de 2009, concluyó que en materia de transparencia y acceso a la información pública se requiere:

1. Tanto de órganos garantes como de tribunales con especialización, en ambos casos con autonomía constitucional.
2. Los tribunales que posean competencia y especialización en materia administrativa pueden y deben conocer de las resoluciones de los órganos garantes, que por su naturaleza material emiten actos administrativos.
3. El artículo 6o. resulta insuficiente para garantizar dicha autonomía y por tanto garantizar el derecho de acceso a la información pública.
4. Se requiere establecer claramente a nivel de la Constitución general la naturaleza y autonomía de los órganos garantes de la información pública y por ende el recurso o vía de impugnación en contra de sus resoluciones.
5. La autonomía constitucional debe colocar a los órganos garantes por encima de cualquier sujeto obligado en materia de transparencia, público y privado.
6. Los tribunales competentes para conocer de las resoluciones de los órganos garantes deben gozar del máximo nivel jurisdiccional, con las excepciones constitucionales de jerarquía, principalmente respecto de la SCJN.
7. Nuestro sistema jurídico debe delimitar las competencias en materia de transparencia entre el Poder Judicial federal y el fuero contencioso administrativo.

Ante este escenario, se considera toral que la Cámara de Diputados en LXII Legislatura, inicie el debate público y legislativo de una segunda etapa de reformas de naturaleza cualitativa del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos garantizados por el Estado mexicano que contribuya a la consolidación del reciente modelo constitucional garantista de derechos humanos.

Este debate ya se ha iniciado en el Senado de la República, con la presentación de una iniciativa promovida por legisladores del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde el pasado 13 de septiembre del presente, asimismo, Nueva Alianza presentó esta misma iniciativa en la LXI Legislatura, sin embargo fue desechada por haber precluido el plazo para su dictaminación sin ni siquiera llegar a ser discutida por las Comisiones a las que fue turnada.

Ante la necesidad de hacer efectiva la reforma que de autonomía constitucional al IFAI, el Grupo Parlamentario Nueva Alianza considera urgente abrir el debate. En este contexto, la presente iniciativa pretende reformar y adicionar el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de otorgar autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos a través de su reconocimiento como la autoridad Federal responsable de la promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información; la resolución sencilla y expedita de las solicitudes de acceso a la información en poder de las dependencias y entidades del orden federal. Haciendo hincapié que sus resoluciones tendrán el carácter de definitivo e inatacable siempre y cuando se garantice en todo momento, la protección de los datos personales.

Desde la perspectiva funcional y tomando en consideración la reforma de 2010, en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, se considera conveniente que dicho órgano constitucional cuente con un Consejo General integrado por ocho miembros. La presidencia de dicho órgano tendrá una duración de seis años con posibilidad de reelección una sola vez. Su nombramiento lo efectuará el Presidente de la República con la aprobación del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Respecto al procedimiento de elección y duración del encargo de los consejeros y consejeras, éste será el mismo para la elección del consejero presidente con una duración en nueve años sin posibilidad de reelección.

Derivado de la propuesta que modifica la naturaleza jurídica del IFAI, se propone adicionar una fracción h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Finalmente, se prevé que el Congreso de la Unión en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia de la presente reforma, expida una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección de Datos Personales, para garantizar las condiciones necesarias que favorezcan el desarrollo de la política de transparencia y con ello el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en nuestra calidad de integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, a la LXII 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; 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 6o. y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma y adiciona el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 6.** 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 tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el

derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información y protección de datos personales será garantizado por el Estado.

En el orden federal contará con un organismo autónomo en su gestión y en términos presupuestarios, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que será la autoridad responsable encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver de forma sencilla y expedita las solicitudes de acceso a la información en poder de sus dependencias y entidades. Sus resoluciones tendrán el carácter de definitivo e inatacable garantizando en todo momento la protección de los datos personales.

Contará con un Consejo General integrado por ocho miembros. La presidencia del consejo durará de seis años con posibilidad de reelección una sola vez. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes para su elección y en caso de falta absoluta. Su nombramiento por el Presidente de la República será ratificado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Los consejeros y consejeras durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos, la ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes para su elección y en caso de falta absoluta de cualquiera de sus integrantes, a propuesta del Presidente de la República sus nombramientos deberán ser aprobados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Durante su mandato quien presida o integren dicho consejo no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, sin remuneración alguna. La retribución que perciban no podrá ser mayor a la del Presidente de la República. Únicamente Podrán ser removidos en términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

**Artículo Segundo.** Se adiciona un inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“**Artículo 105.** ...

...

...

a) a g)

h) El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

...

...

...

III. ...”

**Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto, deberá expedir una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de Datos Personales, misma que deroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares vigentes.

**Tercero.** En lo que respecta a la autonomía constitucional de los organismos estatales, las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia del presente decreto.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 18 de septiembre de 2012.

Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GONZÁLEZ MORFÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, José González Morfín, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I del numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo a la siguiente

**Exposición de Motivos**

El municipio mexicano cuenta con casi cinco siglos de vigencia y se mantiene distante de las transformaciones modernizadoras que caracterizan a los tiempos actuales. Este atraso se manifiesta de diferente manera y en distinta proporción en las diversas regiones que comprenden la República Mexicana.

Por ejemplo, en materia de derechos políticos y organización social imperan formas restrictivas y monopolizadoras, caracterizadas por la concentración del poder político en formaciones partidistas nacionales o estatales, restringiendo los derechos constitucionales de los mexicanos a nivel local.

En el caso de las autoridades al interior de la organización municipal predomina en la legislación respectiva la designación, ya sea por parte del presidente o cabildo, por encima del principio de elección popular.

En materia de gestión municipal se encuentra vigente el principio maderista de no reelección, que si bien tuvo su justificación en una coyuntura específica de nuestra historia, en los tiempos actuales representa una invitación para la improvisación y una limitación desastrosa a la racionalidad de la política y la administración.

En el año de 1933 se introdujo en la redacción del artículo 115 constitucional, la prohibición de la reelección inmediata de las autoridades municipales. Con esta prohibición se eliminó la posibilidad de que las legislaturas locales definieran las modalidades de las reelecciones.

En el ámbito municipal no sólo se prohíbe la reelección del presidente, sino incluso de los otros integrantes del cabildo, lo que hace aún más grave esta cuestión. De esta manera, lo efímero de la acción municipal hace que el municipio mexicano se invente cada tres años.

Sin embargo, esta determinación y ordenamiento constitucional, que tuvo una justificación histórica, ante el abuso que de ella se hizo por caudillos y jefes políticos, así como por la concentración del poder que generó, hoy día representa una disposición vetusta que más que potencializar el desarrollo municipal, lo entorpece y limita. De hecho, como nuestra historia nacional lo demuestra, su vigencia no cumple el objetivo de limitar el acceso y permanencia en el poder, ni evita tampoco la permanencia de algunos grupos políticos en el poder.

De acuerdo al desarrollo democrático del país, a la evolución de las sociedades municipales y al perfil del municipio, la no reelección inmediata de autoridades municipales es un factor contradictorio a la transición de la institución municipal, limitando las tareas de gobierno y administración y contraviniendo el propósito de profesionalizar a la función pública municipal.

Tomando como base la profesionalización del gobierno, la mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública, se propone que se reforme el artículo 115 constitucional, a fin de que los estados de la república sean los que señalen las modalidades y límites de la reelección, con base en las condiciones de cada municipio.

Existen argumentos contrarios a la necesidad de una libertad local que pueda permitir sobre las bases para la elección de sus ayuntamientos. Sin embargo, hoy en día las comunidades mexicanas han llegado a una madurez institucional.

Bajo las actuales circunstancias, el tiempo que dura el mandato de los alcaldes y ayuntamientos en México, se consume durante el primer año en el aprendizaje de la función respectiva y durante el tercer año se prepara la siguiente contienda electoral, lo que minimiza la temporalidad en que efectivamente se ejerce la función para beneficio de la localidad.

Resulta menos probable que sin la reelección los gobernantes y representantes asuman proyectos y responsabilidades a largo plazo, que podrían traer resultados positivos futuros. Es la continuidad de un gobierno lo que hace posible establecer un historial de resultados, en el que los éxitos o fracasos del gobierno municipal puedan valorarse adecuadamente por los electores.

Resulta necesario repensar las ventajas de la reelección, como de hecho se está haciendo en la gran mayoría de los países latinoamericanos, que su vigencia traería sobre la vida política nacional y, en particular, sobre el municipio.

En el ámbito municipal, la reelección no sólo podría generar mejores gobiernos, más profesionales y capaces, sino que también contribuiría, de cierta forma, a solucionar el problema de la representación política, en la medida que los ciudadanos municipales tendrían la oportunidad de ratificar su voluntad electoral ante gobernantes honestos y eficaces, permitiendo la continuidad de planes y programas de gobierno o de rectificar su orientación del voto ante la presencia de malos funcionarios.

La reelección inmediata tendría además ciertos impactos positivos en la relación entre gobernantes y gobernados, ya que ante su vigencia se perfeccionarían los mecanismos de representación y legitimación política de actores y grupos de interés. De cierta manera, la reelección, estimularía favorablemente el voto del elector, quien se preocuparía por asistir presuroso a las urnas, ya sea para ratificar a un buen gobernante o para deshacerse de malos funcionarios. De hecho, esto último constituye una de las grandes bondades de la democracia electoral.

La reelección inmediata garantiza también más autonomía decisional de los miembros electos del ayuntamiento, ya que el voto ciudadano consecutivo (por dos o más periodos) legitima sus actos de gobierno y, de cierta manera, potencializa la toma de decisiones de los municipios ante medidas o restricciones que puedan venir de otros órdenes de gobierno o incluso de ciertos grupos o sectores municipales. Es decir, si la reelección le otorga mayor legitimidad política al gobernante, éste concentra mayor poder, respaldado en la confianza ciudadana, para seguir el rumbo vigente trazado en su anterior periodo de gobierno.

La reelección inmediata genera más ventajas que desventajas para el gobierno municipal, ya que no sólo fomenta la profesionalización de sus integrantes, genera cierta estabilidad laboral y brinda la oportunidad de concluir proyectos y programas de alcance mayor (al trianual), sino que también disminuye la improvisación, acumula la experiencia y el conocimiento de lo municipal e incrementa la cohesión y autoestima de los gobernantes municipales.

La reelección es una regla fundamental para el buen funcionamiento de la democracia y para hacer efectivo el control del que disponen los ciudadanos sobre sus representantes. Si la reelección inmediata existiera, los representantes tendrían la motivación de gobernar de acuerdo con la voluntad de sus electores.

En este contexto, se plantea la posibilidad de conferir a los estados la potestad de decidir sobre la forma y términos en que deba efectuarse la elección de sus gobiernos municipales, así como la integración de los ayuntamientos y la continuidad o no de sus integrantes.

La reforma tiene como objetivo ajustar el marco normativo constitucional para que las legislaturas locales sean las que determinen si se permite la reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos. Se pretende que el ciudadano tenga en sus manos el futuro de su comunidad fortaleciendo a las autoridades municipales y dejando de alterar la representación política cada tres años con lo que se permitirá contribuir al fortalecimiento del ayuntamiento municipal en cada entidad y que cada figura pública sea más profesional y capaz en su desempeño.



La reelección inmediata constituye, por tanto, la alternativa más adecuada para mejorar la gestión y administración pública municipal, de cara a las transformaciones mundiales de este principio de siglo y en consonancia con las tendencias de desarrollo de los gobiernos locales del continente. Como ha quedado manifestado con antelación, tres años son insuficientes para realizar una gestión eficiente y generar políticas públicas que impacten positivamente el desarrollo municipal.

Para el Partido Acción Nacional (PAN) el desarrollo político de México es un reto permanente, el cual se origina en la constante expresión y exigencia de los ciudadanos por un país más democrático, libre y justo. En esta materia el PAN ha jugado históricamente un lugar fundamental, logró la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo constitucional, autónomo y ciudadano, la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y de un marco legal de mayor transparencia para las instituciones federales y de combate a la corrupción; también, la lucha histórica del PAN generó para México condiciones de competitividad electoral, que implicaron la alternancia en todos los órdenes de gobierno que hoy vivimos, reformas legales para garantizar principios de equidad de género en materia electoral y mayores capacidades de fiscalización de las autoridades electorales.

Para el PAN es indispensable que México se encuentre al día en estos temas, razón por la cual lo incluye como uno de sus puntos dentro de su plataforma, en ella se busca una verdadera transformación de las instituciones del México actual, dentro de estas propuestas se encuentra la elección consecutiva en el Congreso y en los municipios así como las candidaturas independientes.

Como partido estamos decididos a impulsar las reformas constitucionales necesarias para permitir a los ciudadanos elegir consecutivamente por periodos determinados a las autoridades municipales.

Por ello, hoy día, ante el escenario de transición con un sentido democrático, que se experimenta en nuestro país, se presenta una brillante oportunidad para iniciar una nueva etapa de nuestra vida política, rediseñando el entramado político-institucional a nivel local, adecuándolo a los nuevos tiempos para generar mejores condiciones de eficiencia, interlocución, legitimidad y gobernabilidad para el municipio mexicano.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 115.** (...)

I. (...)

**Las constituciones de los estados definirán las bases de la elección de los integrantes del ayuntamiento.**

(...)

(...)

(...)

II. a X. (...)

**Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas estatales adecuarán sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto en un plazo no mayor a 6 meses a partir de su entrada en vigor. En tanto se realizan dichas adecuaciones se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2012.

Diputado José González Morfín (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GONZÁLEZ MORFÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado José González Morfín, integrante de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo a la siguiente

### Exposición de Motivos

La participación ciudadana es un elemento fundamental en las democracias modernas, lo que implica trascender de la noción de democracia electoral y dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado.

Dicha transición ha sido plasmada en la reciente reforma constitucional en materia política, aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales, de conformidad con el artículo 135 constitucional y cuya declaratoria de aprobación realizó la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el pasado 18 de julio, cuyo decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

El decreto respectivo incorpora a la Constitución diversas figuras que fortalecen la democracia participativa, como las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana.

Las candidaturas independientes constituyen una vía de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en un régimen democrático, por lo que la apertura en esta materia representa un avance en la construcción de la democracia mexicana.

El derecho ciudadano a “votar y ser votado” forma parte de los derechos políticos reconocidos en el ámbito internacional y en el caso de México este tema ha sido considerado en la citada reforma constitucional de reciente aprobación, lo que permite afirmar que con ello se fortalece el régimen democrático mexicano a partir de la coexistencia de un sistema de partidos y de candidaturas independientes.

Si bien la reforma aprobada integra en el artículo 35 constitucional el derecho de los ciudadanos a solicitar su registro de manera independiente, cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, a fin de poder ser votados a todos los cargos de elección popular, resulta necesario complementar el propósito de esta reforma para que en el ámbito de los estados de la República Mexicana dicha previsión constitucional tenga plena aplicación.

Los derechos civiles y los políticos o de participación política constituyen los derechos humanos de primera generación, que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública. Los derechos políticos contribuyen a la promoción y a la consolidación de la democracia, así como a la creación de un estado democrático de derecho.

El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos forma parte de los derechos democráticos, establecidos por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, entre los que destacan el derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.

Este derecho es sin duda el fundamento de todo sistema democrático: el ciudadano y su participación en la vida pública constituye la esencia de la democracia por encima de los partidos políticos o de los grupos de interés particular.

El régimen democrático es la forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número, que protege y reconoce la mayor diversidad posible. En consecuencia, es preciso que sean garantizados los derechos fundamentales de los individuos y que éstos participen en la construcción de la vida colectiva.

En el ámbito internacional el derecho internacional de los derechos humanos no sólo sanciona el derecho de todo ciudadano a participar de la vida pública de su país mediante el ejercicio del voto, sino que garantiza los derechos de los ciudadanos sobre los de los partidos políticos en materia de participación en las contiendas electorales, al señalar claramente que cualquier ciudadano que cumpla con criterios de elegibilidad (que no pueden contradecir norma alguna de los derechos humanos) puede aspirar a ser electo a un cargo público sin necesidad de que sea propuesto por un partido político. Esto es, todo ciudadano tiene el derecho de convertirse en un candidato independiente. Por citar algunos ejemplos:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra el derecho del ciudadano (sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social) de

- Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
- Tener acceso, en condiciones generales de igualdad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental, que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en el Pacto de San José como las libertades de expresión, reunión y asociación, que en conjunto, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

El sustento de todo régimen que se considere democrático es la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, vía la emisión del voto, los partidos políticos, las agrupaciones u organizaciones no gubernamentales y los instrumentos propios de la democracia participativa como la iniciativa popular, el referéndum, plebiscito o la revocación del mandato. El fundamento de la democracia es precisamente el ciudadano, cuyos derechos políticos deben ser promovidos y respetados.

Por ello, las candidaturas independientes constituyen claramente una forma de participación ciudadana en los asuntos públicos. Los diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, específicamente sobre derechos civiles y políticos, consagran el derecho del ciudadano a presentarse como candidato a elecciones sin necesidad de que dicha candidatura tenga que ser exclusivamente vía un partido político.

El derecho del ciudadano prima sobre el derecho de los partidos y en un régimen democrático, restringir el derecho a los ciudadanos de ser candidatos independientes significa restringir las libertades políticas y el pluralismo. Significa también atentar contra el derecho de los ciudadanos que no se sienten representados por los partidos políticos.

Las candidaturas independientes constituyen una fórmula de acceso a ciudadanos sin partidos para competir en procesos comiciales, tanto a nivel federal como local. De esta forma, se abren las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas.

Como se apuntó anteriormente, México ha dado un gran avance para consolidar el desarrollo democrático del país, al regular en el artículo 35 constitucional la figura de las candidaturas independientes a fin de que los ciudadanos, sin ser requisito su afiliación a algún partido político, pueda materializar su derecho a ser votado para cargos de elección popular.

No obstante, para que no quede sujeto a la interpretación de los aplicadores y operadores de la norma constitucional, se hace necesario armonizar el texto constitucional recién modificado con el régimen que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los cargos de elección popular de los estados.

Las candidaturas independientes en el ámbito local, harán posible que los partidos políticos retomen el camino de un mayor y permanente contacto con la sociedad y los ciudadanos, dando cauce a la participación amplia y efectiva de sus propios afiliados, de sus simpatizantes y de todos los que están interesados en participar en ellos.

Por lo anterior, la presente iniciativa propone introducir en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria local, de las candidaturas independientes a todos los cargos de elección popular en el ámbito local.

En virtud de lo expuesto, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo Único. Se reforma el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. (...)

(...)

I. a IV. (...)

a) a d) (...)

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución y sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular como candidatos independientes, en los términos y con los requisitos que señalen las respectivas constituciones y leyes electorales.

f) a n) (...)

V. a VII. (...)

(...)

**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.** Los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente decreto en un plazo no mayor de un año, contado a partir de su entrada en vigor.

**Artículo Tercero.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2012.

Diputado José González Morfín (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA GLORIA BAUTISTA CUEVAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La diputada, Gloria Bautista Cuevas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y los diputados que suscriben la presente iniciativa, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, y de Movimiento Ciudadano de la LXII Legislatura y en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el siguiente

### Planteamiento del problema

En la actualidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, carece de la facultad para iniciar leyes, ello ha producido un desequilibrio político y jurídico entre los Poderes de la Unión.

Dicho desequilibrio, ha generado que nuestro sistema normativo carezca de la legitimidad jurídica necesaria, en función de que diversas leyes, sobre todo las de carácter procesal y que son dirigidas a los órganos jurisdiccionales, no tengan la eficacia jurídica óptima, provocando un incorrecto desempeño de los jueces frente a los particulares.

### Argumentos

La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. Ella ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos, y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes: Federación, Estados y Municipios, una vida justa y armónica. Reconoce la distribución del poder público entre tres ramas que lo ejercen, y armoniza la intervención de ellas en la obtención de un Estado de Derecho en equilibrio.

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad. Los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

Debemos fortalecer un estado de derecho que otorgue certidumbre a todos, y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada rama del poder público y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, y poder así sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias.

Hoy, los mexicanos nos encontramos frente a la apremiante necesidad de adecuar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia para que el derecho siga siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento efectivo de cambio. Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley. Los mexicanos necesitamos, queremos, demandamos y merecemos un sistema de justicia y seguridad eficaz, e insistimos en que la ley sea la norma real de nuestra convivencia.

Por ello –y con apoyo en lo dispuesto en el artículo 135 constitucional– se somete a la consideración del Poder Renovador de la Constitución, una iniciativa que tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone continuar con el fortalecimiento del Poder Judicial bajo modificaciones a su organización interna, al funcionamiento y a las

competencias de las instituciones encargadas de su seguridad y para la mejor procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

En esta iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 71 y 72 de la Constitución, se tiene por mira el avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un estado de derecho pleno.

Además por origen, la formulación de la ley es una facultad exclusiva de las Cámaras Federales y no debe confundirse a la Iniciativa que da inicio a la ley, con la ley aprobada propiamente dicha; ya que toda iniciativa, como es obvio, puede ser rechazada totalmente, aceptada en sus términos, o bien, modificada en el proceso legislativo constitucional.

En este sentido, es importante destacar los antecedentes históricos de nuestra Constitución, respecto a la facultad de iniciar leyes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. El primer antecedente de nuestro país en que la Corte tuvo la facultad de iniciar leyes, data del 29 de diciembre de 1836, cuando se suscribieron en México los artículos del 26 al 30 de la Ley Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana que disponía lo siguiente:

**Artículo 26.** Corresponde la iniciativa de leyes:

- Al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias.
- A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.
- A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

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

II. El segundo antecedente es de fecha 30 de junio de 1840, y fue un voto particular del diputado José Fernando Ramírez, en el Proyecto de la Reforma a las Leyes Constitucionales, que indicaba:

Sexagésimo quinto párrafo. Corresponde la iniciativa de leyes: primero a los diputados; segundo, al Supremo Poder Ejecutivo, y a las Juntas Departamentales sin excepción de materias; tercero, a la Suprema Corte de Justicia en todo lo relativo en la administración de su ramo.

Sexagésimo séptimo párrafo. En las iniciativas sobre administración de justicia se oirá a la Suprema Corte y en cuanto a las de contribuciones, árbitros y éstos se decreten provisionalmente si la urgencia o interés común lo exigen.

III. El tercer antecedente data de fecha 25 de agosto de 1842, en el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, que en artículo 63 ordenaba:

Artículo 63. Corresponde la iniciativa de leyes: Al presidente de la República, asambleas departamentales y diputados, en todas sus materias.

A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.



IV. El cuarto antecedente es de fecha 3 de noviembre de 1842 (primera lectura), en el segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, que en su artículo 53 establecía:

Artículo 53. Corresponde la iniciativa de leyes: Al presidente de la República, y a las asambleas departamentales en todas las materias; y a la Suprema Corte de Justicia y marcial en lo relativo a la administración de su ramo.”

V. El último antecedente constitucional, que fue ley vigente en nuestra historia fue de fecha 12 de junio de 1843 (Bases Orgánicas), publicada por bando nacional el día 14 del citado mes y año, que indicaba en su artículo 53 lo siguiente:

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

Por lo demás, esta secuela de equilibrio de los tres Poderes públicos, dentro del precedente recordado, existe prácticamente en todas las Constituciones locales de los Estados federados, con señaladas excepciones, aunado a la recién aprobada reforma al artículo 71 de 9 de agosto de 2012, en la que se incorpora la iniciativa ciudadana, además de la iniciativa preferente.

A mayor abundamiento y con el propósito de fortalecer esta iniciativa, es importante destacar los antecedentes del derecho internacional, como sigue:

#### **A) Países Europeos**

**Noruega:** En la Constitución de este país, se contempla la necesidad de solicitar la opinión en cuestión de derecho al **Tribunal Supremo de Justicia**, cuando exista una iniciativa, en la cual, por su naturaleza, se requiere de la terminología jurídica; al respecto el artículo 83 de la Constitución de Noruega contempla:

Artículo 83. El storting podrá consultar la opinión del Tribunal Supremo de Justicia (Hoyvesterett) en cuestiones de derecho.

**España:** La Constitución Española en el primero de sus artículos, dispone lo siguiente:

Artículo 1. Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al jefe del Estado.

Artículo 2. Las Cortes se componen de procuradores natos y electivos, a saber:

a) Los ministros

b) Los consejeros nacionales

c) El presidente del Consejo del Estado, el Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo Supremo de Justicia Militar.”

#### **B) Países Latinoamericanos**

Diversos países de América Latina consagran la facultad de que venimos hablando a favor de la Suprema Corte de Justicia:

**Colombia:** En su artículo 154, en su último párrafo, dispone lo siguiente:

Último párrafo. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el procurador general de la Nación, el contralor general de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materia relacionada con sus funciones.

**Cuba:** Existe una disposición similar en la que se faculta a la Suprema Corte para presentar iniciativas de ley, el artículo 88 de su Constitución en su inciso e) dispone:

Artículo 88. La iniciativa de leyes compete:

a) a d) ...

e) Al Tribunal Supremo Popular, en materia relativa a la administración de justicia.

**Ecuador:** En el artículo 133 de su Constitución, contempla:

Artículo 133. Tiene exclusivamente iniciativa de ley:

1. y 2. ...

3. La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales;...

**Honduras:** Según lo dispuesto por el artículo 313 de su Constitución, que dispone:

Artículo 313. Tienen exclusivamente la iniciativa de ley los diputados al Congreso Nacional, el presidente de la República, por medio de los secretarios de Estado, así como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Nacional de Elecciones, en asuntos de su competencia.

**Nicaragua:** También contempla en su Constitución, concretamente en el artículo 140 la facultad a la Suprema Corte para legislar, y dispone lo siguiente:

Artículo 140. Tienen iniciativa de ley los representantes ante la Asamblea Nacional y el presidente de la República; también la Corte de Justicia y el Consejo Supremo electoral, en materias de su competencia. Este derecho de iniciativa será regulado por el estatuto general y el reglamento interno de la Asamblea Nacional.

**Perú:** Se dispone en el artículo 190 de su Constitución lo siguiente:

Artículo 190. Tienen derecho de iniciativa, en la formación de leyes y resoluciones legislativas, los senadores, los diputados y el presidente de la República. También lo tienen la Corte Suprema de Justicia y el órgano de Gobierno de la región en las materias que le son propias.

**Venezuela:** Se encuentra en el artículo 165 de su Constitución lo siguiente:

Artículo 165. La iniciativa de las Leyes corresponde:

1. a 3. ...

4. A la Suprema Corte de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judicial.

**Panamá:** La Constitución de Panamá contempla la posibilidad de que su Suprema Corte conozca de leyes, según el artículo 159, que indica:

Artículo 159. Las leyes serán propuestas:

A) Cuando sean orgánicas:

1. ...

2. ...

3. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate la expedición o reformas de los códigos nacionales.

**Brasil:** En este país, su Constitución habilita a la Suprema Corte para iniciar leyes, según dispone el artículo 61 de la siguiente manera:

Artículo 61. La iniciativa para las leyes complementarias y ordinarias corresponde a cualquier miembro o comisión de la Cámara de Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, al presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores, al procurador general de la República, y a los ciudadanos, en la forma y en los casos previstos en esta Constitución.

**República Dominicana:** En el caso específico de este país, su Constitución en el artículo 38 dispone:

Artículo 38. Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes:

a) Los senadores y diputados;

b) El presidente de la República,

c) La Suprema Corte de Justicia;

d) La Junta Central Electoral en asuntos electorales.

**El Salvador:** La Constitución de este país habilita a su Corte Suprema para conocer iniciativas relativas al órgano Judicial, del notariado y la abogacía, según disponen los artículos 133 y 203 de la siguiente manera:

Artículo 133. Tiene exclusivamente iniciativa de ley:

a) Los diputados;

b) El presidente de la República por medio de ministros;

c) La Suprema Corte de Justicia en materia relativa al órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales; y

d) Los Consejos Municipales en materia de impuestos municipales.

Artículo 203. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras de Congreso, a propuesta de sus miembros, a proposición del Poder Ejecutivo, a iniciativa popular o a la Corte Suprema de Justicia en los casos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la ley.

**Guatemala:** La Constitución de este país, dispone en su artículo 174 lo siguiente:

Artículo 174. Para la formación de las leyes tiene iniciativa los diputados al Congreso, el organismo ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos en Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

Es mi convicción de que el organismo judicial debe intervenir en el procedimiento legislativo, en cuanto a la elaboración de los ordenamientos que se refieran al aspecto jurisdiccional, tanto en su aspecto orgánico como procesal.

Esta participación, se traduciría en la facultad de iniciativa ante el órgano legislativo y en la opinión respecto de los proyectos enviados por el Ejecutivo, en materias relacionadas con la actividad judicial, esto, en apoyo a la reforma judicial y procesal que entrará en vigor en el 2015, es decir, el juicio oral, además ya de las acciones colectivas, en cuyos casos se necesita una reglamentación exacta para que el Poder Judicial pueda operar dichos mecanismos.

En suma, esta propuesta de iniciativa no es una actitud caprichosa, ni de invasión de competencias, sino una necesidad acorde a los tiempos que están por venir en materia procesal tales como: la reglamentación exacta de los mecanismos en materia de acciones colectivas y de juicios orales, por ello, es urgente fortalecer al Poder Judicial, en beneficio de un mejor equilibrio en las tres ramas del Poder Público, que son los brazos ejecutores del pueblo soberano, y la mejor manera de lograrlo es otorgarle Poder Judicial, la facultad de iniciativa para encontrar la eficacia buscada. Por tanto, se somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción III, recorriéndose las siguientes en su orden, del artículo 71 de la Constitución, para quedar como sigue:

**Artículo 71. ...**

I. ...

II. ...

**III. Al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la expedición y modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de otras leyes correspondientes a su ramo.**

**IV. A las legislaturas de los estados.**

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

**Artículo Segundo.** Se adiciona un párrafo segundo al artículo 72 de la Constitución, para quedar como sigue:

**Artículo 72. ...**

**Cuando la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y/o alguna otra ley correspondiente a su ramo, no provengan del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, éste será siempre consultado.**

a) a j) ...

...

**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 18 de septiembre de 2012.

**Diputados:** Gloria Bautista Cuevas, Aleida Alavez Ruiz, Carlos de Jesús Alejandro, Lorenia Iveth Valles San Pedro, María del Rosario Merlín García, Claudia Elizabeth Bojórquez Javier, Javier Orihuela García, Víctor Raymundo Nájera Medina, Delfina Guzmán Díaz, Agustín Barrios Gómez, Antonio Altamirano Carol, Guadalupe Flores Salazar, Roberto López Rosado, Eva Diego Cruz, Rosendo Serrano Toledo, Gisela Mota Ocampo, Lizbeth Rosas Montero, Aida Fabiola Valencia Ramírez, Juan Luis Martínez Martínez, José Soto Martínez (rúbricas).

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE FRANCISCO SOTOMAYOR CHÁVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Jorge Francisco Sotomayor Chávez, con el carácter de diputado de la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un nuevo párrafo primero al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

¿Cómo es que la ley ha logrado posicionarse por encima de las demás fuentes del derecho? Pues bien lo ha hecho ya que se le ha dotado de ciertas ventajas que las demás fuentes de derecho no tienen. Ventajas que según el propio Estado Moderno, son protectoras y siempre en beneficio del gobernado.

Las ventajas o beneficios de la ley son verdaderos pilares de ésta, ya que en ellos se cimienta toda la concepción actual de ella en del Estado moderno y particularmente en el sistema positivo mexicano.

Partamos por analizar los principios *pilares* que han sido justificantes para considerar la ley como la “fuente de fuentes” y rectora de los sistemas de corte moderno; éstos son el **principio de legalidad** y el de **seguridad jurídica**.

Es importante antes de entrar en el análisis establecer lo que se entiende por “principio” y confrontarlo con “regla” y “norma” para destacar las ventajas del primero:

**principio.** (Del lat. principium).1. m. Primer instante del ser de algo. 2. m. Punto que se considera como primero en una extensión o en una cosa.3. m. Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia.4. m. Causa, origen de algo.5. m. Cada una de las primeras proposiciones o verdades fundamentales por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes. 6. m. Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta.<sup>1</sup>

**regla.** (Del lat. regula). 2. f. Aquello que ha de cumplirse por estar así convenido por una colectividad. 5. f. En las ciencias o artes, precepto, principio o máxima. 6. f. Razón que debe servir de medida y a que se han de ajustar las acciones para que resulten rectas. 9. f. Orden y concierto invariable que guardan las cosas naturales.<sup>2</sup>

**norma.** (Del lat. norma, escuadra). 1. f. Regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las conductas, tareas, actividades, etc. 3. f. Der. Precepto jurídico.<sup>3</sup>

Consideramos importante aunque sea de una manera reducida explicar la diferencia ente principio y norma entendida desde el punto de vista filosófico-jurídico:

El modelo decimonónico adoptó como estructura típica y específica del derecho a la ‘norma’, de manera que se definía autoritativamente un supuesto o hipótesis fáctica a la que se le imputan ciertas consecuencias o efectos jurídicos. [...] Los “principios” que podían llegar a tolerarse para la cultura decimonónica, eran aquellos implícitos a las normas positivas y, en consecuencia, no entraban en conflicto con las mismas.

Una de las claves para entender el nuevo escenario es precisamente prestar atención a los “principios jurídicos” y cómo ellos comienzan a ser invocados crecientemente en la jurisprudencia. **El “principio” supone recurrir a un derecho concentrado que no define ni hipótesis ni consecuencias.** [...] Por otro lado, mientras las, “normas” mandan algo definitivo de manera que es posible una conducta que agote su exigencia, los “principios” resultan ser “mandatos de optimización” (Alexy) en tanto mandan la mejor conducta posible según las posibilidades fácticas y

jurídicas. Los “principios” son derecho concentrado que puede expresarse y justificar a diferentes “normas”, y por supuesto, ese control provoca que en caso de tensión lleguen a prevalecer sobre las normas.<sup>4</sup>

La presencia en el derecho de los principios junto a las normas supone reconocer que a la hora de establecer si una determinada conducta está prohibida, obligada o permitida, tenemos esos dos tipos de medidas que se aplican de manera diferente (por lo que serían especies de un mismo género), y así los principios ofrecen un campo para la discreción muy superior que el de las normas, pues ellos no se aplican a todo o nada (*all-or-nothing-fashion*) en tanto no definen los supuestos ni tampoco las consecuencias de su aplicación, y se limitan a enunciar una razón que discurre en una cierta dirección (Pound). Los principios son derecho concentrado, y consiguientemente, cuentan con capacidad para expresarse en normas diversas a las que podrán explicar, justificar y controlar. Esa indefinición de los supuestos en los principios, conspira contra su uso directo en la lógica; y su contenido axiológico –explícito o implícito– exige el recurso de la filosofía práctica para su inteligibilidad.<sup>5</sup>

**Con lo anterior podemos darnos cuenta de la importancia que guardan los principios jurídicos cuando se establecen a nivel constitucional, ya que son la base e inicio de todo el ordenamiento jurídico y de ahí el interés de su estudio sobre las reglas o normas.**

## I. Principio de legalidad <sup>6</sup>

### 1. Concepto

Para Luigi Farrajoli, “el principio de legalidad viene a configurarse como el principio constitutivo de la experiencia jurídica moderna; en cuanto fuente de legitimación de las normas jurídicas vigentes y, por otra parte, de las válidas, es efectivamente constitutivo del moderno estado de derecho positivo y al mismo tiempo del moderno estado de derecho; en cuanto principio de reconocimiento de las propias normas como empíricamente dadas o positivas, es constitutivo de la moderna ciencia del derecho como disciplina empírica o positiva, a la que sirve para determinar y al mismo tiempo circunscribir su objeto.

Más exactamente, entendido como fuente jurídica de legitimación, el principio de legalidad representa un postulado jurídico del iuspositivismo sobre el que descansa la función garantista del derecho frente al arbitrio. Se puede incluso afirmar, con aparente paradoja, que la idea de legalidad como fuente exclusiva y exhaustiva de derecho positivo nació precisamente como una instancia iusnaturalista de racionalidad y de justicia.<sup>7</sup>

Es importante señalar que hay quienes llegan a reconocer como garantía constitucional al principio de legalidad; como ejemplo de lo anterior tenemos a Ignacio Burgoa:

Legalidad. Implica adecuación de los actos de autoridad a la ley. Importa una garantía constitucional establecida en el artículo 16 del Código Supremo de México.<sup>8</sup>

Para ser precisos, Burgoa se está refiriendo al primer párrafo de dicho precepto, el cual por su importancia citamos:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de **demandamiento escrito** de la autoridad competente, **que funde y motive la causa legal** del procedimiento.<sup>9</sup>

En realidad en el precepto citado no hay principio de legalidad sino necesidad de razón legal para actuar.

Más adelante estudiaremos dicha norma por ahora establezcamos la justificación filosófica del pilar de la ley en comento:

[...] [El] principio de legalidad, uno de los dogmas más tradicionales y arraigados de los sistemas de signo liberal democrático, tiene su origen en la confluencia de dos postulados: de un lado, el **rechazo a un sistema de gobierno basado en las decisiones subjetivas arbitrarias del Príncipe y sus agentes [Autoridad]**, y su sustitución por un régimen de dominación objetiva, igualitaria y previsible, basado en normas generales (*government of laws, not of men*); y, de otro, **el principio democrático, que sitúa la sede de la**

**soberanía en el pueblo** y, por traslación, en sus representantes parlamentarios: la soberanía se expresa mediante la ley [...].<sup>10</sup>

El principio de legalidad responde a la contraposición entre “el gobierno de los hombres” y “el gobierno de las leyes”, según la cual, en el primer caso, los gobernados se encuentran desprotegidos frente al arbitrio [arbitrariedad] del gobernante y, en el segundo, los súbditos cuentan con elementos para conocer los límites y alcances del ejercicio de la autoridad. Esta dicotomía encierra un juicio de valor: donde impera la legalidad los gobernados gozan de certeza y seguridad jurídica y disfrutan, en principio, de igualdad frente a la ley (ideal griego de isonomía); donde la legalidad es un principio ausente, los gobernantes cuentan con un margen discrecional absoluto para afectar la vida de sus súbditos.<sup>11</sup>

El principio democrático en el que se basa el principio de legalidad, es la legitimidad con que cuenta el poder legislativo, el cual se fundamenta en la soberanía del pueblo; en la voluntad general y que por lo tanto contendrán el derecho que la sociedad en un acto de voluntad dispuso la mayoría.

La Constitución fue elaborada tras esa creencia, esto se observa claramente en el artículo 39:

La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.<sup>12</sup>

En síntesis, el principio de legalidad se ha entendido como aquel que protege al gobernado de los actos de la autoridad. Es decir, pone un freno al poder que ejercen los gobernantes sobre los gobernados.

Pero, ¿cómo se logra dicho principio de legalidad? Se encuentra conformado de dos elementos o mejor dicho por dos momentos distintos, los cuales son uno previo o marco, conocido comúnmente como “ley o proceso legislativo”; y por el otro la propia ejecución de este; es decir: “el acto de autoridad”.

## **2. Elementos del principio de legalidad**

### **a) Elemento previo o fundacional de la legalidad (la ley)**

El elemento previo o marco conocido normalmente como Ley en su sentido amplio, entendido este como el fruto de un proceso legislativo; se refiere a que los gobernados en el Estado Moderno exigen de sus autoridades legislativas la creación de cuerpos normativos que delimitan de manera democrática las facultades de los servidores públicos.

De esta manera los gobernados contamos con una protección supuestamente eficaz para controlar el autoritarismo, “el mal gobierno”; etcétera, logrado mediante el establecimiento de un freno de carácter legal que las actuaciones de los servidores públicos sean conforme a la ley y no por capricho, lo cual dejaría en inseguridad a quienes se les aplique el acto de autoridad sin fundamento.

Algunas personas podrían llegar a pensar o a criticar que no es posible que el propio Estado se autorregule o se auto limite. Pero en respuesta de dicha crítica es que se han creado dos teorías que fundamentan el elemento previo o fundacional de la legalidad: “la soberanía del pueblo” “la representación del pueblo en el proceso legislativo”; y para garantizar las dos anteriores: “la división de poderes”.

### **b) Ejecución del principio de legalidad (el acto de autoridad)**

Como segundo elemento del principio de legalidad encontramos la ejecución de la Ley o acto de autoridad. Cuya facultad para llevarlo a cabo estará siempre consagrada en la ley. Es decir, una vez que se ha creado la facultad a través del acto legislativo o como lo hemos nombrado: elemento previo; el servidor público estará en posibilidades de ejecutar los actos que la propia ley le confiera.

La ley facultará para que el funcionario realice actos de manera optativa o discrecional y actos que deberá realizar de manera forzosa. O en otras palabras, no sólo podrá realizar determinados actos, sino que en muchas ocasiones habrá determinados mandatos de carácter legal que expresan que siempre que se presente la hipótesis planteada en



ley, el servidor público debe actuar conforme indica la norma consagrada en el propio cuerpo normativo que le faculta y obliga. Bajo pena que de no llevar a cabo el mandato legal incurrirá en responsabilidades civiles, penales, administrativas o políticas.

Como ejemplo de lo anterior, encontramos leyes que reglamentan el título cuarto constitucional, “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, que sirve de fundamento a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (para el juicio político y la declaración de procedencia, “desafuero”) y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El principio de legalidad visto como ejecución de lo ordenado por la Ley, puede reducirse a dos cuestionamientos fundamentales: a) el sometimiento a la ley, “[...] [que] posee un doble significado. Expresa en primer lugar, la regla del sometimiento de la acción administrativa a la totalidad del sistema normativo. [...] Y significa igualmente, el principio de plena juridicidad de la acción administrativa: nada puede hacerse en la Administración al margen del Derecho, que ha de constituir un criterio permanente [...] de toda su actividad [...]”<sup>13</sup> y b) “[...] alude a la opción entre los regímenes de vinculación positiva o negativa a la ley: esto es, si la Administración debe disponer de una previa habilitación conferida a la norma con rango de ley para realizar lícitamente cualquier tipo de actividad, o si dicho requisito no es jurídicamente exigible”.<sup>14</sup>

Como podemos observar la definición anterior es utilizada exclusivamente para el poder Administrativo; así es entendido al menos para el derecho español. ¿Pero en derecho mexicano puede entenderse que este principio que aplica exclusivamente para ese poder; lo anterior ya que es un mero ejecutor de leyes o debe regir también para los otros dos poderes; a saber el legislativo y el judicial. Este cuestionamiento al parecer se ha pretendido resolver consideramos de manera errónea con el principio de división de poderes. Pues todos los Poderes de la Unión ejecutan además de sus atribuciones formales otras tantas de carácter material.

Eduardo Pallares, explica que el principio de legalidad: “[...] consiste en que las autoridades no tienen más facultades que las que les otorgan las leyes, y que sus actos únicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe”.<sup>15</sup> Estamos de acuerdo con dicha concepción, aunque consideramos que es más extensiva que la española, pues no se limita al poder administrativo, sino que al no hacer mención de esta podemos presumir que se refiere a los tres Poderes de la Unión. Ahora bien; ¿El grado de exigibilidad de dicho principio debe ser igual tanto para el poder administrativo, legislativo y el judicial?<sup>16</sup>

Más adelante, el propio Pallares menciona tres ideas o mejor dicho características del principio ahora estudiado: “[...] la palabra legalidad significa la calidad de lo que es legal o sea lo que se ajusta a lo que se ordena o autoriza por la ley. [También] [...] expresa la palabra, el conjunto de derechos y obligaciones que dimanen de las leyes”.<sup>17</sup> Pallares continúa con la tercera característica de este principio y expresa: “También significa verdad, rectitud y fidelidad en el desempeño de un cargo o en el cumplimiento de una obligación”.<sup>18</sup>

Ahora bien, como ya ha quedado explicado, a través de la Ley el gobernado se encuentra protegido de los actos del gobernante. Dicha protección consiste en que los de la autoridad deberán ceñirse al texto legal y que este acto mientras sea de acuerdo a la Ley que lo rige ya sea bueno o malo, justo o no, cuenta con la aprobación popular; ya que fueron los legisladores (representantes del pueblo) quienes las discutieron y determinaron.

Consideramos que lo anterior es correcto, pues en un verdadero estado de derecho el gobernado sabe por lo menos que la autoridad no podrá afectarlo en su persona más allá de lo que se estableció en la ley en un momento anterior al hecho que generó la decisión de la autoridad de afectar la esfera jurídica del gobernado.

Pasemos ahora al estudio de la verdadera regulación del principio de la legalidad en la Constitución Mexicana.

### 3. La limitada regulación del principio de legalidad y su diferencia con la motivación y fundamentación del artículo 16 constitucional

Una vez expuesto lo que se entiende por el principio de legalidad, los 2 grandes elementos por los que se encuentra conformado y su fundamento filosófico tenemos una clara idea del principio en estudio. ¿Pero cómo lo regula la Constitución Mexicana y qué ha dicho la jurisprudencia sobre él?

Diversas tesis jurisprudenciales y la propia doctrina,<sup>19</sup> de manera errónea, anotan que el principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 16 constitucional:

**Legalidad, garantía de. Artículo 16 constitucional. La autoridad debe citar los preceptos concretos que sirven de apoyo a los actos de molestia.**

Para cumplir la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución federal, no es suficiente que la autoridad administrativa aluda globalmente a un cuerpo legal, para tratar de fundar en él los actos de molestia que emita, sino que es menester que en el mandamiento escrito respectivo cite los preceptos que le sirvan de apoyo.<sup>20</sup>

Jurisprudencia. Es obligatoria para las autoridades administrativas en **acatamiento al principio de legalidad que dimana del artículo 16 constitucional.**

Si bien los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo que determinan la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas y cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se refieren de manera genérica a órganos jurisdiccionales sin hacer mención a las autoridades administrativas, éstas también quedan obligadas a observarla y aplicarla, lo cual se deduce del enlace armónico con que se debe entender el texto del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y el séptimo párrafo del artículo 94 de la misma Codificación Suprema; ello porque, por un lado, la jurisprudencia no es otra cosa sino la interpretación reiterada y obligatoria de la ley, es decir, se trata de la norma misma definida en sus alcances a través de un procedimiento que desentraña su razón y finalidad; y por el otro, que de conformidad con el principio de legalidad que consagra la primera de las disposiciones constitucionales citadas, las autoridades están obligadas a fundar y motivar en mandamiento escrito todo acto de molestia, o sea que deberán expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del mismo. Por tanto, conjugando ambos enunciados, obvio es que para cumplir cabalmente con esta obligación constitucional, toda autoridad deberá no solamente aplicar la ley al caso concreto, sino hacerlo del modo que ésta ha sido interpretada con fuerza obligatoria por los órganos constitucional y legalmente facultados para ello. En conclusión, todas las autoridades, incluyendo las administrativas, para cumplir cabalmente con el **principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional**, han de regir sus actos con base en la norma, observando necesariamente el sentido que la interpretación de la misma ha sido fijada por la jurisprudencia.<sup>21</sup>

Muchos doctrinarios nacionales<sup>22</sup> y la jurisprudencia han establecido que en México el principio de legalidad se encuentra regulado en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, específicamente en el texto: “[...] mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento”.<sup>23</sup>

Consideramos que existe una gran diferencia entre el binomio “fundar y motivar” y el “principio de legalidad”. De hecho consideramos que en realidad existen 3 diferentes principios a saber: principio de fundamentación, de motivación y de legalidad. ¿Qué se entiende por fundar y por motivar?

**fundar.** (Del lat. fund?re). [...] 5. tr. Apoyar algo con motivos y razones eficaces o con discursos. Fundar una sentencia, un dictamen. U. t. c. pnl.<sup>24</sup>

**motivar.** [...] 2. tr. Dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer algo.<sup>25</sup>

**Es decir, el artículo 16 constitucional exige que cuando se funde se den las razones para proceder de cierta manera y al motivar se explique por qué se procedió de esa forma.**

Por otro lado, como podemos observar de la lectura de la siguiente definición los anteriores conceptos de fundar y motivar son totalmente distintos al principio de legalidad:

**Principio [...] de legalidad.** 1. m. Der. principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho.<sup>26</sup>

El principio de legalidad es diferente a los principios de fundamentación y motivación; es decir es distinto estar sometido a una Ley y no poder hacer más allá de lo que esta establece; que explicar en cada caso el razonamiento legal que justifica la actuación.

**Así, mientras el principio de legalidad es una prohibición y limitación del poder de la autoridad; los principios de fundamentación y motivación son exigencias sine qua non los actos de la autoridad no son válidos.**

Los principios de fundamentación y motivación como ya lo dijimos los exige el artículo 16 constitucional de una forma genérica, es decir son principios aplicables a cualquier rama del derecho mexicano. Lo anterior a diferencia del principio de legalidad que única y exclusivamente se garantizan a nivel constitucional en las materias de: contribuciones y de derecho penal.

Dada la importancia de la anterior declaración a continuación transcribimos los preceptos constitucionales en los que se fundamenta lo anterior:

### **Contribuciones**

Artículo 31, fracción IV.

Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa **que dispongan las leyes.**<sup>27</sup>

### **Penal**

Artículo 16, tercer párrafo

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.<sup>28</sup>

Si bien tradicionalmente se ha establecido que en el precepto que acabamos de citar el principio de “estricta aplicación de la ley” dado que no se permite la analogía y la mayoría de razón en la materia penal, el tercer párrafo del artículo 16 de la ley fundamental se consagra el principio de legalidad en materia penal.

Deseamos expresar que con excepción de los supuestos que acabamos de enumerar (fiscal y penal), en México no existe en el plano constitucional el principio de legalidad y que se le ha confundido con el principio de fundamentación y motivación. Es decir, por regla general (en México) no hay principio de legalidad, lo anterior a diferencia de los principios consagrados en el artículo 16 constitucional 1er párrafo; a saber: fundamentación y motivación.

Consideramos que la “fundamentación y la motivación” son elementos que puede llegar a exigirle el legislador a la autoridad para verificar el cumplimiento del principio de legalidad, en el mejor de los casos, sino es que solo son características de éste.

Por tal motivo, reconocemos que en el caso de la materia de contribuciones y la penal la mejor manera de confirmar que efectivamente se cumple la legalidad es identificando la fundamentación y la motivación que tenga a bien realizar la autoridad. Pero en las materias que no se mencionan no podemos concluir que se encuentre garantizada la legalidad solo por que se regule la fundamentación y la motivación de manera genérica.

Consideramos que las subgarantías del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Mexicana son solo elementos que ayudan a cumplir o verificar el principio de legalidad. Pero la inclusión de estas en la Constitución Mexicana no es suficiente para concluir que en México exista un principio de legalidad genérico. Lo anterior ya que debemos recordar que el principio de legalidad es la garantía que tiene el gobernado de que la autoridad únicamente

está facultada para hacer aquello que le está expresamente atribuido en la ley y esta exigencia no se regula en el primer párrafo del artículo 16 de la ley suprema mexicana.

A diferencia de la Constitución Mexicana, existen otras Constituciones que sí garantizan de manera expresa y general el principio de legalidad en todo su sistema jurídico. Citamos algunos ejemplos y confrontémoslos con nuestra ley suprema:

Constitución Política de Costa Rica

Artículo 11

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública”.<sup>29</sup>

Interesante precepto que no sólo establece el principio de legalidad sino que, además, exige juramento de la autoridad para ayudar al cumplimiento del mismo (mediante la observancia y cumplimiento de la Constitución y las leyes) y cierra perfectamente dicha garantía estableciendo acciones para responsabilizar a quien no acate el principio de legalidad.

Deseamos hacer notar que el artículo 11 de la Constitución de Costa Rica establece correctamente el principio de legalidad. Y adicionalmente (de manera accesoria) a ello regula el juramento de los servidores y las acciones de responsabilidad para procurar de mejor manera la legalidad.

A pesar de que en México también se considere la posibilidad de responsabilizar a los servidores públicos, esta exigencia aislada tampoco garantiza el principio de legalidad.

Artículo 108. Constitución Mexicana.

[...] los [...] servidores públicos [...] serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.<sup>30</sup>

Continuemos con el estudio de otras Constituciones:

Constitución Política de Chile

Artículo 7

Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.<sup>31</sup>

Adicionalmente a que se exige una responsabilidad y sanción al servidor público que se extralimite en sus funciones, la Constitución Chilena garantiza que dicho acto será nulo. Esta última consideración es una verdadera garantía para el gobernado.

Constitución Española

9.1 Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.<sup>32</sup>

Interesante precepto que exige el cumplimiento de la Constitución y en general del ordenamiento jurídico no solo a la autoridad sino que también a los gobernados.

Constitución de Ecuador

Artículo 119, primer párrafo

Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común”.<sup>33</sup>

Además de regular que los servidores públicos no se extralimiten en sus funciones, exige que sus actos tengan siempre la finalidad última del Estado: “el bien común”.

Constitución de Argentina

Artículo 31

Esta Constitución, las leyes de la nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859”.<sup>34</sup>

Constitución Política de Colombia

Artículo 123, tercer párrafo

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.<sup>35</sup>

Artículo 6

Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.<sup>36</sup>

Es interesante la presente Constitución pues hace responsable a la autoridad no solo por actuar arbitrariamente, sino también por no hacer lo que le corresponde.

Por último citemos otro ejemplo en el Derecho Nacional, que desgraciadamente únicamente es vigente para el estado que rige y que la Constitución Federal debiera envidiar, por su simplicidad pero gran garantía al principio de legalidad:

Constitución de Guanajuato

Artículo 2

El Poder Público únicamente puede lo que la ley le concede y el gobernado todo lo que ésta no le prohíbe.<sup>37</sup>

Tanto la Constitución de Colombia como la de Guanajuato resaltan los subprincipios del principio de legalidad:

1. La autoridad tiene atribuciones dadas en la ley
2. El particular todas las atribuciones salvo las reguladas en la ley.

Del estudio comparado que acabamos de realizar podemos concluir que para el sistema jurídico mexicano única y exclusivamente podemos hablar del “principio de legalidad” para las materias de: contribuciones y penal. El artículo 16 constitucional garantiza los principios de fundamentación y de motivación, los cuales como ya demostramos si bien fortalecen el Principio de Legalidad, son distintos.

No es lo mismo fundamentar en una ley un **acto de molestia** ; que actuar sujeto a la ley, conforme a ley, limitado a las atribuciones que otorga la ley o saberse sujeto a una ley en servicio de los demás.

Ahora bien, si aun después de la exposición aun se sigue considerando que el principio de legalidad se encuentra garantizado mediante la fundamentación y motivación que haga la autoridad de sus actos. Es importante que considerar lo expuesto por la siguiente Jurisprudencia en la que se autoriza a la autoridad para omitir citar la ley en que funda su acto.

**Fundamentación.** Garantía de. **Se cumple aun cuando la autoridad omita citar los preceptos que apoyan su decisión.**

Si bien el artículo 16 de la Constitución General de la República consagra las garantías de fundamentación y motivación y, por ende, toda resolución debe respetarlas; en materia civil, si los razonamientos hechos en la parte considerativa son jurídicos y resuelven con acierto la controversia, aunque la autoridad omita citar expresamente los preceptos de la ley en que apoya su decisión, si del estudio que se haga se advierte que es jurídicamente correcta, porque sus razonamientos son legales y conducentes para la resolución del caso, debe considerarse debidamente fundada, aunque sea en forma implícita, pues se resuelve conforme a la petición en los agravios, por lo que no puede existir duda respecto de los preceptos supuestamente transgredidos, cuando es el propio promovente quien plantea los supuestos a resolver, por lo que aun cuando no hayan sido explícitamente citados, debe estimarse que sí fueron cabalmente respetados y, en consecuencia, la resolución intrínsecamente fundada”.<sup>38</sup>

Con lo anterior podemos concluir que sí el principio de legalidad se encontrase consagrado en el artículo 16 Constitucional, la anterior Jurisprudencia priva al gobernado de dicha garantía. Consideramos que aun cuando el gobernado ejerza su derecho petición no es justificación para que la autoridad desconozca la garantía de fundamentación y motivación.

Si revisamos cuidadosamente la Constitución mexicana con un verdadero ánimo por encontrar el principio de legalidad más allá de la materia fiscal o la penal encontraríamos dos posibles soluciones a saber: i) preceptos constitucionales que garantizan que cierta materia o funcionarios públicos adecuarán sus actos al principio de legalidad; y ii) la segunda parte del artículo 133 constitucional.

i) En la ley suprema de México encontramos la mención en diversos artículos que en determinadas materias se garantiza o por lo menos se rigen por la legalidad. A continuación citaremos dichos preceptos constitucionales.

#### Seguridad pública

Artículo 21, quinto párrafo

[...] La actuación de las instituciones policiales se regirá por los **principios de legalidad**, eficiencia, profesionalismo y honradez.<sup>39</sup>

#### Electoral

Artículo 41, fracciones III y IV

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

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, [...] En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, **legalidad**, independencia, imparcialidad y objetividad serán **principios rectores**.

IV. Para **garantizar los principios de** constitucionalidad y **legalidad** de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley [...]<sup>40</sup>

Artículo 116, fracción IV, incisos b) y d).

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean **principios rectores los de legalidad**, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al **principio de legalidad**; <sup>41</sup>

Sanciones administrativas a servidores públicos

Artículo 109, fracción tercera

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, [...] 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:

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que **afecten la legalidad**, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.<sup>42</sup>

Artículo 113, primer párrafo

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de **salvaguardar la legalidad**, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones [...]<sup>43</sup>

Administración a escala municipal

Artículo 115, fracción segunda, inciso a)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio **conforme a la ley**.

[...]

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con **sujeción a los principios de** igualdad, publicidad, audiencia y **legalidad**” <sup>44</sup>

Ninguno de los preceptos citados es suficiente para determinar el Principio de Legalidad en la materia que regulan. No podríamos establecer que el principio de legalidad también es contemplado para las materias de policía, electoral, sanciones administrativas de los servidores públicos y administración a escala municipal. La verdad es que son una falsa concepción de lo que es el principio de legalidad; ya que no basta con decir que se encuentra

garantizado o sujeto a la legalidad determinada materia, por el contrario consideramos que es necesario establecer literalmente el principio. No olvidemos que la Constitución no solo regula garantías individuales y establece la organización de los Poderes de la Unión, sino que también establece las aspiraciones de una nación.

Recordemos que estamos analizando el principio de legalidad entendido como la garantía con la que cuenta el gobernado para que la autoridad únicamente pueda hacer aquello que le está expresamente permitido por Ley. Por tal motivo, el hecho de que se diga que se garantiza la legalidad crea un conflicto de interpretación entre determinar a qué concepción se refería el legislador de 1917. No es posible hablar de principios constitucionales si estos no son claros.

ii) La segunda parte del artículo 133 de la Constitución Mexicana parece ser mucho más esperanzador que cualquiera de los artículos citados.

[...] 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”.<sup>45</sup>

La Constitución Mexicana exige de los jueces locales el que actúen conforme a la Constitución y leyes federales y tratados internacionales.

La exigencia del 133 de la Constitución es únicamente para los Jueces de los Estados. No se hace mención del Poder Ejecutivo o del Legislativo locales. Por tal motivo salvo las materias penal y fiscal todas las autoridades federales así como las locales (con excepción del poder judicial) y las municipales se encuentran exentas del cumplimiento del principio de legalidad. En México, el principio de legalidad está limitado.

Debemos entender que tanto las materias penal y fiscal están garantizadas por el principio de legalidad como una exigencia a cualquier autoridad ya sea federal, local o municipal y no se encuentran limitadas como si lo hace la segunda parte del artículo 133 al poder judicial. Es decir, el principio de legalidad en materias penal y fiscal es oponible a las autoridades ejecutiva, legislativa y judicial en cualquiera de sus órdenes de gobierno.

El principio de legalidad (el máximo estandarte de la ley moderna) en el sistema jurídico mexicano no puede ser considerado como una ventaja de ley sobre otras fuentes del derecho, ya que la Constitución no lo contempla, por lo tanto es un concepto que única y exclusivamente se puede mencionar como excepción en las materias que citamos anteriormente (penal, fiscal y actuación de jueces locales) y no de manera general como se ha pretendido en el discurso político. Por lo expuesto anteriormente podemos concluir que el principio de legalidad no es un verdadero pilar de la ley moderna en el jurídico mexicano.

Es lamentable que en México no contemos con la protección que brinda a los gobernados el principio de legalidad garantizado en Constitución ya que como ha quedado explicado, a través de la Ley el gobernado se encuentra protegido de los actos del gobernante. Dicha protección consiste en que sus actos de la autoridad deberán ceñirse al texto legal y que este acto mientras sea de acuerdo a la Ley que lo rige ya sea bueno o malo, justo o no, cuenta con la supuesta aprobación popular; ya que fueron los legisladores (representantes del pueblo) quienes las discutieron y determinaron.

Consideramos que lo anterior, es correcto pues en un verdadero estado de derecho, el gobernado sabe por lo menos que la autoridad no podrá afectarlo en su persona más allá de lo que se estableció en la ley en un momento anterior al hecho que generó la decisión de la autoridad de afectar la esfera jurídica del gobernado.

El principio de legalidad es un límite al autoritarismo; la fundamentación y la motivación son subprincipios del primero que colaboran en conseguirlo mediante exigencias hechas a los actos del gobernante.

## **II. Principio de seguridad jurídica**

Sin seguridad jurídica no hay derecho, ni bueno ni malo ni de ninguna clase

Recasens Siches



## 1. Concepto aglutinador de principios

Nos encontramos ante el que quizá sea el principio más importante desde el punto de vista de la eficacia de la ley y también el más complejo pues da coherencia a todo el sistema positivo mexicano. Por tal razón seamos prudentes y empecemos por definirlo:

**seguridad.** (Del lat. secur?tas, -?tis).1. f. Cualidad de seguro. 2. f. certeza (conocimiento seguro y claro de algo). **Jurídica.** 1. f. Cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación.<sup>46</sup>

Surgen dos importantes elementos que más adelante estudiaremos: certeza de las normas que integran el ordenamiento jurídico y previsibilidad de la aplicación de éstas.

Para entender de mejor manera la definición anotada sobre seguridad jurídica es importante establecer lo que por certeza y previsibilidad se debe entender:

**certeza.** (De cierto).1. f. Conocimiento seguro y claro de algo.<sup>47</sup>

**prever.** (Del lat. praevīd?re). 1. tr. Ver con anticipación. 2. tr. Conocer, conjeturar por algunas señales o indicios lo que ha de suceder. 3. tr. Disponer o preparar medios contra futuras contingencias.<sup>48</sup>

¿Cuál es la ventaja de conocer las normas aplicables y de conocer su resultado antes de su aplicación? Delos nos da una buena pauta en su definición acerca de seguridad jurídica:

es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán asegurados por la sociedad, protección y reparación” (Los fines del derecho, página 47). Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.<sup>49</sup>

Concebida como principio constitucional, la seguridad jurídica puede considerarse un instrumento normativo fundamental para la realización de los valores superiores del ordenamiento jurídico, o incluso como un valor intermedio según el cual el ordenamiento destinatarios y operadores.<sup>50</sup>

El Tribunal Constitucional de España explica:

La seguridad jurídica, que es **suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad**, pero que si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que **permite promover** en el orden jurídico, **la justicia y la legalidad, en libertad**<sup>51</sup>

Con la misma idea en México las garantías de seguridad jurídica se contienen en los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21,22 y 23 de la Constitución Mexicana.<sup>52</sup> A continuación transcribimos el cuadro del libro citado en el que se muestra de manera gráfica qué garantías están consignadas en qué preceptos:<sup>53</sup>

Artículo 8o.

1. Derecho de petición.

Artículo 14

1. Garantía de irretroactividad de la ley.

2. Garantía de audiencia.

3. Garantía de exacta aplicación de la ley.

4. Garantía de legalidad en materia civil.<sup>54</sup>

Artículo 16

1. Garantía de autoridad competente.

2. Garantía de mandamiento escrito, en el que se causa y motive la causa legal para cometer un acto de molestia contra un particular.<sup>55</sup>

3. Garantía de detención por orden judicial.

Artículo 17

1. Nadie puede hacerse justicia por propia mano.

2. La administración de justicia debe ser expedita y eficaz.

3. No procede la prisión por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 18

1. La prisión preventiva sólo es válida contra delitos que merezcan pena corporal.

Artículo 19

1. Garantías del auto de formal prisión.

Artículo 20

1. Garantías de los inculcados, las víctimas y los ofendidos por un delito.

Artículo 21

1. La imposición de las penas es propia de la autoridad judicial.

2. Al Ministerio Público le compete la investigación y persecución de los delitos.

Artículo 22

1. Está prohibida la aplicación de penas inusitadas o trascendentales.

Artículo 23

1. Ningún juicio penal puede tener más de tres instancias.

2. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

3. Se prohíbe la práctica de absolver de la instancia.

El pasaje anterior merece ciertos comentarios.

Primero. “[...] Todos los principios son expresión del de seguridad jurídica o, desde otra perspectiva, todos ellos son factores que contribuyen a la consecución de una más plena seguridad jurídica. Esta tiene a un tiempo un carácter polimórfico y sintetizador, pues se presenta como el resultado de un conjunto de técnicas normativas dedicadas a garantizar la consistencia, el cuerpo mismo del sistema”<sup>56</sup>

Segundo. Según el cuadro transcrito el Principio de Seguridad Jurídica se encuentra contenido en los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Mexicana. Desafortunadamente un principio de tanta importancia se tiene que deducir de otras garantías y no se encuentra de manera explícita en nuestra Constitución referencia genérica alguna, únicamente lo encontramos citado de manera expresa en materia agraria:

Artículo 26

[...] La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

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

## 2. Elementos del principio de seguridad jurídica

Ya establecimos que la seguridad jurídica contiene diversos principios. Ahora estudiemos los elementos propios que la caracterizan.

[...] La seguridad jurídica significa fundamentalmente dos cosas: a) cognoscibilidad de las normas jurídicas y b) previsibilidad de las consecuencias de cada conducta y, en concreto, de la actuación de los poderes públicos que han de aplicar esas normas. En otras palabras, la seguridad jurídica, entendida como principio que asegura al ciudadano la certeza de su situación jurídica, se divide en dos grandes manifestaciones: a) seguridad jurídica ex ante, esto es, como una garantía tendente a asegurar el proceso técnico de búsqueda y hallazgo del derecho (su interpretación y el conocimiento del derecho) y b) seguridad jurídica ex post, como la garantía de estabilidad del resultado de dicho proceso, de forma que se da una pauta para el ciudadano en cada caso concreto.<sup>57</sup>

### A) Cognoscibilidad de normas jurídicas

El presente elemento del principio de seguridad jurídica es una exigencia objetiva de conocimiento de la legalidad; es decir saber (conocer) cual es el derecho.

En este ámbito se impone situar el período de vigencia de las normas, acotado por el momento de su entrada en vigor (artículo 2.1 CC) y el de su derogación (artículo 2.2 CC), así como la relación entre dos leyes en el período transitorio (artículo 2.3).<sup>58</sup>

El artículo 2 del Código Civil Español establece en el mismo sentido lo establecido por los artículos de 3, 4 y 9 de nuestro Código Civil Federal y 1er párrafo del artículo 14 de la Constitución Mexicana.

No perdamos de vista que el establecer lo anterior no asegura “[...] la salvaguarda efectiva de la seguridad jurídica [ya que] no se limita a la constatación formal de la existencia de las normas. También debe atender a su contenido intrínseco ya su encaje en el conjunto del ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, debe relacionarse con el empleo de técnicas normativas adecuadas”.<sup>59</sup>

Ahora, sin entrar a detalle tan sólo enumeremos los tres elementos que son fundamentales para que el gobernado reconozca el derecho vigente en un momento determinado: 1. publicidad de las leyes, 2. La pérdida de vigor de las leyes y 3. La sucesión de las normas.

Es cierto que la seguridad jurídica da coherencia a todo el ordenamiento jurídico y que una de las aristas de este principio es la posibilidad de que el gobernado conozca cual es la Ley vigente, por lo tanto no es posible que todo lo

relacionado con inicio de vigencia, modificación, derogación, etc. de las leyes se regule en el Código Civil y no en la Constitución; lo anterior, con excepción de la garantía de irretroactividad de las leyes en perjuicio del gobernado, como veremos a continuación.

### i) Publicidad de las leyes

Como se advierte de la propia redacción, la publicación es presupuesto de vigencia de las normas. Se proclama el principio de publicación formal, como mecanismo para que los sujetos puedan conocer efectivamente la existencia y contenido de las leyes.<sup>61</sup>

En México se han utilizado dos sistemas para que una Ley entre en vigor, el sistema sucesivo (artículo 3 del CC) y el sincrónico (artículo 4 del CC).

**Artículo 3o.** Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.<sup>62</sup>

**Artículo 4o.** Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.<sup>63</sup>

### ii) La pérdida de vigor de las leyes

Si la publicación permite identificar las leyes que están vigentes en el ordenamiento jurídico, la pérdida de vigencia supone su expulsión del mismo. Existen varios mecanismos que generan esa expulsión, entre los que destaca la derogación, como técnica principal, recogida en el art. 2.2 CC. [código español][...]<sup>64</sup>

Al respecto, contamos con el artículo 9 del Código Civil:

**Artículo 9o.** La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.<sup>65</sup>

Es importante mencionar el principio de autoridad formal de la ley que significa: “[...] que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución primitiva”.<sup>66</sup>

Lo anterior, según la propia Constitución nacional:

Artículo 72, inciso f)

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.<sup>67</sup>

Hasta aquí, la que al parecer es la más perceptible y cuyo trabajo corresponde al poder legislativo, pero también cabe considerar de nulidad, en relación a la declaración de inconstitucionalidad tarea que únicamente puede determinar el Poder Judicial federal.

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

**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.<sup>68</sup>

La derogación que se haga de una ley por considerarla inconstitucional única y exclusivamente lo será para quién litigo en el juicio en que se decretó dicha contradicción de la ley con la Constitución. ¿Justo o injusto? La único cierto es que por el principio de división de poderes y el principio autoridad formal de la ley, el Poder Judicial no puede derogar una ley.

### iii) La sucesión de las normas. La retroactividad y el derecho intemporal

La siguiente cuestión es cómo ordenar los mecanismos de sucesión en el tiempo de las normas, desde la necesidad de conocer cuál es la norma aplicable a cada supuesto de hecho cuando concurren normas derogadas y derogatorias, y evitar colisiones.<sup>69</sup>

En México, la retroactividad de leyes además de aparecer en el Código Civil es considerada garantía constitucional.

Constitución Mexicana

**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.<sup>70</sup>

#### b) Predicibilidad de la decisión judicial

Nos encontramos ante el elemento más importante del principio ahora estudiado.

Desde esta perspectiva, la seguridad jurídica se anuda a una cierta predicibilidad de la decisión judicial. Aquí debe entenderse “como la posibilidad de un cálculo apriorístico razonablemente seguro de la manera y el sentido en que los tribunales aplicarán las normas legales.”<sup>71</sup>

Desde el punto de vista legalista para ser coherentes con el principio de seguridad jurídica la posibilidad de la interpretación debería ser inconcebible, pero nuestra Constitución llega hasta posibilitar al juez para que funde su sentencia en los principios generales del derecho.

Así llegamos a las siguientes conclusiones:

1. El principio de legalidad es distinto a los principios de fundamentación y motivación regulados en el primer párrafo del artículo 16 constitucional.
2. En la Constitución Mexicana no se encuentra garantizado de manera general el principio de legalidad. Lo anterior con excepción de las materias: penal, fiscal y la actuación de los jueces locales.
3. En virtud de que el principio de seguridad jurídica es un principio aglutinador de principios y en vista de que el más importante de estos es el de legalidad y nuestra Constitución es omisa en su regulación, no podemos establecer la garantía del primero.
4. Para garantizar el principio de legalidad y promover una correcta aplicación de la seguridad jurídica es necesaria que el ciudadano y el gobernante estén en posibilidad de conocer la legislación.
5. Que aunque se trata de adecuaciones de principios ya aceptados, se requiere un marco constitucional que manifiestamente exprese tales principios para que no haya margen de interpretación en contrario.
6. La falta de manifestación expresa en la Constitución del principio de legalidad no necesariamente implica su desconocimiento en el orden jurídico mexicano, y hay que reconocer que en el derecho moderno resulta muy difícil plasmar en un texto un principio, por lo que resulta preferible que queden fórmulas abiertas y se permita a los intérpretes ponderar la mejor solución posible.
7. Asimismo, se manifiestas que en el constitucionalismo derecho no es igual a ley, reconociendo que el principio de legalidad llevado a extremos puede resultar injusto. Valga recordar la conocida fórmula Radbruch,

donde le régimen nazi aplicó la ley (principio de legalidad), pero que conforme al derecho resultaba una ley injusta que no debió aplicarse por más ley que fuese. En consecuencia, debe reconocerse que el principio de legalidad puede ser contrario a un principio de justicia o igualdad sustancial, donde las personas deben abstenerse de aplicar la ley (excepción justificada del principio de legalidad).

8. En consecuencia, la inclusión constitucional de los principios de legalidad y de seguridad jurídica tiene como objeto reconocer los pilares de la ley en la Constitución Mexicana. A fin de garantizar su exigencia de manera general en todas las materias jurídicas. Por lo que hace al principio de publicidad normativa garantizará que toda persona pueda hacer exigibles los dos anteriores.

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores, se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

**Decreto por el que se adiciona un nuevo párrafo primero al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un nuevo párrafo primero al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose el actual en su orden, para quedar como sigue:

**Artículo 16.** Se garantizan los principios de legalidad, la seguridad jurídica y la publicidad normativa. El poder público únicamente podrá hacer lo que la Constitución, los tratados internacionales y la ley le conceden y los personas todo lo que éstas no les prohíben.

[...]

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, en <http://www.rae.es/>

2 Ídem.

3 Ídem.

4 Vigo, Rodolfo Luis, *De la ley al derecho*, México, Porrúa, 2003, página 14.

5 *Ibíd.*, página 35.

6 No confundir con el “principio de la estricta aplicación de la ley”.

7 Ferrajolli, Luigi, *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, quinta edición, Madrid, Trotta, 2001, página 870.

8 Burgoa Orihuela, Ignacio, obra citada, *supra*, página 267.

9 Artículo 16, primer párrafo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

10 *Enciclopedia jurídica básica*, tomo III, España, Civitas, 1995, página 5078.

11 Salazar Ugarte, Pedro, “¿Estado de derecho?”, en <http://www.etecetera.com.mx/1998/2717sup0271.htm>

12 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* .

13 *Enciclopedia jurídica básica*, tomo III, España, Civitas, 1995, página 5079.

14 Ídem.

15 Pallares, Eduardo. *Diccionario de derecho procesal civil*, vigésima quinta edición, México, Porrúa, 1999, página 632.

16 El de legalidad sí, el de fundamentación y motivación no. *Vid. infra*, página 37.

17 Pallares, Eduardo, obra citada, *supra*, página 632.

18 Ídem.

19 Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1984, página 267.

20 *CD ROM IUS 2003. Semanario Judicial de la Federación* , sexta época, Segunda Sala, tomo tercera parte, CXXVIII, página 54.

21 *CD ROM IUS 2003. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* , novena época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, tomo VIII, tesis XIV.1o.8 K, página 1061.

22 Burgoa Orihuela, Ignacio, obra citada, *supra*, página 267.

23 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* , primer párrafo del artículo 16.

24 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, En <http://www.rae.es/>

25 Ídem.

26 Ídem.

27 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* , fracción IV del artículo 31.

28 *Ibíd.*, tercer párrafo del artículo 14.

29 *Constitución Política de Costa Rica*, artículo 11, en <http://www.cesdepu.com/nbdp/copol2.htm>.

30 *Ibíd.*, artículo 108.

31 *Constitución Política de Chile*, artículo 7, en <http://www.camara.cl/legis/masinfo/m6.htm>

32 *Constitución Española de 1978* , artículo. 9.1, en [http://www.constitucion.es/constitucion/version\\_imprimible/costitucion\\_castellano.htm#up](http://www.constitucion.es/constitucion/version_imprimible/costitucion_castellano.htm#up)

33 *Constitución Política de la República del Ecuador*, artículo 119, primer párrafo, en <http://www.ecuador.org/constitucion.pdf>

34 *Constitución Argentina*, artículo 31, en <http://www.diputados-catamarca.gov.ar/con-na.htm>

35 *Constitución Política de Colombia*, artículo 123, tercer párrafo, en <http://www.presidencia.gov.co/constitu/index.htm>

36 *Constitución Política de Colombia*, artículo 6, en <http://www.presidencia.gov.co/constitu/index.htm>

37 *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato*, artículo 2, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

38 *CD ROM IUS 2003. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tomo III, enero de 1996, tesis I.1o.C. J/1, página 134.

39 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 21, quinto párrafo.

40 *Ibíd.*, artículo 41, fracciones III y IV.

41 *Ibíd.*, artículo 116, fracción IV, incisos b) y l).

42 *Ibíd.*, artículo 109, fracción tercera.

43 *Ibíd.*, artículo 113, primer párrafo.

44 *Ibíd.*, artículo 115, fracción segunda, inciso a).

45 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 133.

46 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, en <http://www.rae.es/>

47 *Ídem.*

48 *Ídem.*

49 Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia jurídica mexicana*, tomo VI, México, Porrúa, 2002, 1035 páginas.

50 Hierro Sánchez-Pescador, L., *Seguridad jurídica y actuación administrativa, documentación administrativa*, 1989-II, página 199. Citado por Lauroba Lacasa, María Elena, “El principio de seguridad jurídica y la discontinuidad del derecho”, en *Louisiana Law Review*, Estados Unidos de América, volumen 63, número 4, verano de 2003, página 1247.

51 Tribunal Constitucional de España, *Jurisprudencia constitucional*, número de referencia 27/1981, del 20 de julio, en [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)

52 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, Colección Garantías Individuales, t. II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, página 19

53 Suprema Corte de Justicia de la Nación, obra citada, supra, páginas 19-21.

54 Como hemos indicado, no se trata de una garantía de legalidad. Es más bien el “principio de prelación de fuentes”.

55 Hacemos notar que no se refieren al principio de legalidad.



56 Lauroba Lacasa, María Elena, obra citada supra, página 1248.

57 García Luengo, J., *El principio de protección de la confianza en el derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, página 192, citado por García de Enterría, E., *El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador*, R. Adm. Púb., número 159, 2002, páginas 173 y siguientes, citado por Lauroba Lacasa, María Elena, obra citada, supra, página 1248.

58 *Código Civil Español*, artículo 2, en <http://civil.udg.es/normacivil/estatal/CC/INDEXCC.htm>

2.1. Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa.

2.2. Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.

2.3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario.

59 Lauroba Lacasa, María Elena, “El principio de seguridad jurídica y la discontinuidad del derecho”, en *Louisiana Law Review*, Estados Unidos de América, volumen 63, número 4, verano de 2003, página 1249.

60 *Ibíd.*, página 1250.

61 *Ibíd.*, página 1250.

62 *Código Civil Federal*, artículo 3.

63 *Ibíd.*, artículo 4.

64 Lauroba Lacasa, María Elena, obra citada, página 1251.

65 *Código Civil Federal*, artículo 9.

66 Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima segunda edición, México, Porrúa, 2002, página 38.

67 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 72, fracción f).

68 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 105, segunda fracción.

69 Lauroba Lacasa, María Elena, obra citada, página 1256.

70 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 14, primer párrafo.

71 Bacigalupo, E., *Jurisprudencia y seguridad jurídica*, Actualidad Jurídica Aranzadi, número 447, página 1. Y se ha anudado al “valor superior” de la “libertad” (artículo 1 CE). Citado por Lauroba Lacasa, María Elena, obra citada, página 1268.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de septiembre de 2012.

Diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

El diputado José Francisco Coronato Rodríguez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión suscribe, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En materia de derechos humanos se ha escrito una larga historia jurídica que ha transitado principalmente en la diada entre derecho natural y el derecho positivo. Esta larga historia se ha condensado mayormente en las premisas marmóreas heredadas por el Constituyente, y es a través de la Constitución que los valores rectores éticos y políticos de la sociedad alcanzan su máxima expresión jurídica.

No obstante, en esta etapa de la globalización, al ser reconocidos los derechos humanos en la doctrina internacional como normas de jus cogens, la tutela de los mismos se asienta en el marco más amplio del derecho internacional, encaminado por valores comunes, que trascienden la esfera estatal.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se inserta así en un contexto internacional y supranacional en materia de derechos humanos, por lo que tales derechos deben ser interpretados de acuerdo con las claves hermenéuticas del derecho internacional de los derechos humanos y sus órganos de aplicación –que en nuestro ámbito regional, están representados por la Convención Americana de los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos–. Todas las normas en materia de derechos humanos contenidas en nuestro ordenamiento jurídico, deben ser interpretadas armónicamente con las respectivas fuentes normativas convencionales internacionales.

Por otro lado, tomando en consideración el carácter poliédrico de los derechos humanos –pues se les puede caracterizar como reglas de carácter programático o como derecho exigible o justiciable; como derecho natural o como derecho positivo; como derechos negativos o positivos; como ideales, aspiraciones, etcétera, o como obligaciones a cargo del Estado de estricto cumplimiento–, resulta dable atender a la doctrina y a la jurisprudencia internacional, las cuales han reportado un importante desarrollo, dado el considerable tiempo en que se han ido fraguando, pues desde mediados del siglo pasado se ha contado con una importante actividad jurisdiccional, doctrinaria y de control y vigilancia en la materia.

En este sentido, en América Latina se observa una corriente creciente, por la que se ha optado por otorgar el rango constitucional a los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, lo que viene a complementar los derechos enumerados por las propias Constituciones; enumeración no taxativa, y que admite la realidad pujante del carácter de jus cogens de los derechos humanos.

Esta perspectiva es asumida por algunas Constituciones europeas, como la Constitución de Portugal, que en el artículo 16 precisa que “los derechos fundamentales consagrados en la Constitución no excluyen cualquiera otros que consten en las leyes y las reglas aplicables de derecho internacional”. La denominación utilizada de derechos ‘fundamentales’ o ‘humanos’ exhibe la prioridad axiológica, así como la esencialidad y preeminencia de la dignidad de la persona humana.

Dicha denominación constituye además una condensación que abarca o atraviesa de manera transversal a las diferentes generaciones del constitucionalismo. Constantino Mortati, refiriéndose a la Constitución alemana de Weimar de 1919 como la primera en su género, manifiesta que con ésta se da “el paso de las constituciones de tipo dieciochesco dirigidas casi a garantizar la esfera de autonomía del individuo y aquellas decimonónicas, caracterizadas por el intervencionismo estatal a fin de ejecutar ideales de solidaridad y justicia”. Aunque es

menester señalar que nuestra Carta Magna bien puede considerarse como la precursora de esta última generación de Constituciones, al haberse incorporado en su contenido derechos y garantías sociales.

Al paso del tiempo, en virtud del derecho convencional, los países han ido asumiendo en su derecho interno, principalmente en sus Constituciones, diferentes mecanismos para garantizar la protección oportuna de los derechos individuales y colectivos reconocidos no solo en su ordenamiento fundamental sino en los tratados internacionales.

Con lo expuesto en párrafos anteriores se puede constatar la gran labor de la comunidad internacional en materia de derechos humanos, constituyendo y completando de este modo el derecho convencional en las últimas décadas; en el ámbito internacional, ha pasado de ser mero derecho consuetudinario a ser derecho codificado, protegiendo y garantizando con ello de una mejor manera los derechos humanos de las personas.

Al mismo tiempo, todo lo mencionado con antelación constituye el fondo común del que embebieron la mayoría de los legisladores –por lo menos en el plano subjetivo– para llevar a cabo la última reforma constitucional en materia de derechos humanos. Las reformas constitucionales y legales en materia de derechos humanos, han constituido sin duda, algunas de las garantías políticas más importantes para hacer reales, eficaces y prácticas, las provisiones establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos.

Estas garantías políticas se han reforzado a su vez con el principio de interpretación pro homine, incorporado en el segundo párrafo del artículo 1 de la Carta Magna, el cual deja la posibilidad a los gobernados de alegar la violación de sus derechos, de conformidad a lo que establece la propia Constitución, o cualquier tratado internacional de derechos humanos, atendiendo al criterio de mayor protección y garantía en la esfera de sus derechos.

Tal como sucede en otros países como Venezuela o Colombia, en donde no se exige la plena conformidad de los tratados internacionales a su carta fundamental, para efectos de reclamar al Estado violaciones de derechos humanos contemplados en tales instrumentos. Sino que se consagra el criterio de aplicar el ordenamiento que mejor contemple y garantice el cumplimiento efectivo de este tipo de derechos, y en tal virtud, los instrumentos y tratados internacionales en la materia, se consideran como parte misma de las Constituciones.

Una de esas condiciones necesarias para el reconocimiento, defensa y protección de los derechos humanos es el régimen político imperante socialmente en un territorio determinado, para entenderlo mejor, cabe recordar el tema de la libertad ante la necesidad y la libertad ante el miedo. Recordemos que uno de los pilares, y porque no decirlo la naturaleza de la existencia misma de estos derechos, se debe a la limitación que debía y debe existir para con el poder que ha sido otorgado a los administradores del estado, para que en ejercicio del mismo se garantizara a los particulares ciertos derechos fundamentales o esenciales: el respeto a la dignidad humana, a la libertad, igualdad, la vida, el libre tránsito, la salud, la educación, etc.

Pero esto solo se podría dar si dentro de un estado existe un régimen político y social que reconozca abiertamente y defienda en condiciones cónsonas estos derechos, ya que muy difícilmente se podría favorecer el respeto a los derechos esenciales si se desarrolla dentro de territorio determinado un régimen autocrático, autoritario o absolutista, como por ejemplo una monarquía antigua o una dictadura instituida de hecho o simuladamente.

Ya que un tirano no tendría límites legales más que su mera voluntad, de hecho es lo que sucedía antes de desatarse las revoluciones de hace dos siglos: la norteamericana, la francesa y la latinoamericana (escenificada en el siglo XIX, aun cuando existen vestigios anteriores a esta fecha, como las rebeliones indígenas protagonizadas por caudillos como Túpac Amaru II), las cuales pretendieron el reconocimiento de que el poder soberano lo poseía el pueblo, dando así origen a nuevas formas o sistemas de gobiernos, que ese soberano tenía derechos y libertades que merecían protección, y que el estado debía tener límites legales o constitucionales, naciendo así el concepto de Estado de Derecho moderno o constitucionalismo moderno, produciéndose a la par de estos hechos la progresiva institucionalización de mecanismos nacionales de protección de derechos humanos mediante su efectiva constitucionalización.

El Estado democrático de derecho es quizás el producto más acabado del constitucionalismo moderno, e indudablemente ha sido ápice fundamental en cuanto al reconocimiento y defensa de los derechos humanos de los ciudadanos, la democracia es un régimen político destinado a asegurar el gobierno del pueblo, cuya voluntad debe expresarse siempre mediante mecanismos que garanticen al pueblo, configurado en los ciudadanos, el derecho a

participar en la gestión de los asuntos públicos, conforme a los principios de igualdad, libertad, pluralismo y tolerancia. Esa expresión de voluntad puede manifestarse directamente por el pueblo, mediante instrumentos de democracia directa; y además, en el mundo contemporáneo, siempre, mediante la elección de representantes, dando origen a la democracia representativa. Los gobernantes representantes, en ella, siempre tienen que estar sometidos tanto al control del propio pueblo y de sus organizaciones políticas y sociales, como al control por parte de los diversos poderes públicos, asegurando un balance entre ellos.

La democracia no se constituye únicamente en la facultad que tiene el pueblo de elegir a sus gobernantes y la posibilidad de los ciudadanos de participar activamente en las políticas públicas que diseñen los gobernantes, es mucho más que eso, implica que para hablar verdaderamente de un estado democrático deben confluir por lo menos cuatro principios cruciales: el principio de la limitación y control del poder, que es la base del estado de derecho con el objeto de garantizar los derechos esenciales y la democracia misma, en segundo lugar el reconocimiento de que la legitimidad popular reside intransferiblemente en el pueblo quien podrá ejercerla de manera directa o indirectamente y el estado debe promover la participación efectiva de los ciudadanos.

Dado el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, el tema de la participación ciudadana ha ido cobrando mayor relevancia y queda claro que ésta es un presupuesto indispensable para arribar a una democracia sustancial o efectiva. Asimismo la democracia como régimen político o forma de ejercer el poder público, resulta ser una condición necesaria para garantizar el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos.

De lo anterior se desprende la preeminencia que tiene los derechos políticos, pero sobre todo, la participación ciudadana en la consolidación de un Estado democrático, social y de derecho. Y cuando se hace referencia a la participación ciudadana, se está haciendo mención a una categoría conceptual en un sentido laxo; que implica algo más que los instrumentos de participación ciudadana y de democracia directa o semidirecta convencionales, como lo son los plebiscitos, la iniciativa popular, la revocación de mandato o el referéndum.

En el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 146 y 147, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiesta que

146. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

147. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

De igual manera este derecho a la participación ciudadana de igual manera lo reconoce la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 21 y la propia Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el artículo 20, debiendo recordar que de acuerdo a la última reforma constitucional de la Carta Magna se reconoce a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos norma suprema en aquellos casos que mejor tutele éstos derechos fundamentales.

En referencia a esto último, precisamente porque en el Estado mexicano, no contamos con un sistema electoral que garantice plenamente el ejercicio de los derechos políticos, principalmente vía la libertad del sufragio, resulta necesario apuntalar todos los otros mecanismos que tiendan a garantizar la plena vigencia de este tipo de derechos. Por ello, se debe apostar por un esquema sólido y plural de participación ciudadana, que ponga énfasis no solo en la dimensión electoral o en las llamadas formas de democracia directa o semidirecta, sino sobre todo, en los mecanismos de participación ciudadana que tengan por objeto asegurar la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia en el ejercicio de la administración pública.

Si bien hay referencias importantes a la participación ciudadana, como parte del ejercicio de los derechos políticos, en el derecho internacional de los derechos humanos y en la jurisprudencia de los organismos regionales de la red de protección de este tipo de derechos, en el derecho interno mexicano todavía tenemos asignaturas pendientes. Por lo que un primer paso, consistiría en elevar a nivel constitucional la preeminencia de la participación ciudadana en el quehacer de la administración pública.

### **Argumentación**

La propuesta que se somete a consideración de esta honorable asamblea consiste en reformar los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el primero de estos dispositivos se contiene la quintaesencia del Estado mexicano en materia económica, ya que se le define como máximo árbitro en materia económica, y acorde con las teorías dominantes de mediados del siglo XX –de autores como John Maynard Keynes–, se le concede un papel preeminente a la actividad estatal para regular la actividad de los mercados y procurar la participación de todos los sectores de la sociedad, con el propósito de garantizar el desarrollo nacional integral.

Asimismo, en el artículo 26 se contiene el fundamento constitucional para que el Estado mexicano lleve a cabo la planeación democrática para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Una buena manera de garantizar la participación de los diferentes sectores de la sociedad en las actividades que desarrolla el estado como máximo órgano regulador en materia económica y administrativa, consiste en crear, sostener y darles un papel preeminente a los consejos ciudadanos. De este modo, se garantizaría una vinculación activa y permanente con la sociedad organizada y se ampliarían los espacios para que la ciudadanía participe en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas, proyectos y gasto públicos.

La participación ciudadana mediante consejos ciudadanos alentaría el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política.

Esta participación está vinculada a los modelos de democracia de tipo sustancial, en donde la relación gobierno-sociedad no tiene un sentido vertical.

En general, el término democracia designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo.<sup>1</sup> Es un proceso para alcanzar la libertad y la igualdad en dignidad y derechos para todos. En este sentido, la participación política constituye uno de los ingredientes esenciales para alcanzar estos fines.

Una democracia de tipo sustancial, debe preconizar la vinculación entre gobierno y sociedad, pues esta es fundamental para prevenir la corrupción y asegurar el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes. Cuando los ciudadanos se involucran, demandan que se les rindan cuentas, generando una dinámica virtuosa en la que el desempeño del gobierno mejora y se previene la corrupción.

Los consejos ciudadanos constituyen uno de los instrumentos más utilizados en gran cantidad de países para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos, ya sea de gobiernos nacionales, estatales o municipales.

El diseño institucional de los consejos puede ofrecer diferentes posibilidades, todas relacionadas con el grado de democratización del régimen y de la sociedad, con el tipo de ciudadanía que se pretende construir.

Así en algunas sociedades se crean consejos gestores en los cuales los ciudadanos se introducen por completo en los procesos de políticas, desde la definición de los problemas públicos que serán atendidos, hasta el diseño, implementación, y evaluación de las acciones públicas.

La participación ciudadana debe cobrar cada vez mayor injerencia en los procesos de políticas públicas porque constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática y puede llegar a constituir un mecanismo de empoderamiento social.

Recordemos que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece con toda atingencia que la soberanía popular radica en el pueblo, hacer esto en la incidencia y en el caminar de las instituciones públicas es una obligación y un derecho fundamental que les asiste a los miembros de nuestra sociedad

La construcción de una gobernanza democrática demanda la participación de ciudadanos dialogantes y solidarios, más que individuos ocupados en maximizar su propio interés. Urge, por tanto impulsar la intervención a la vez crítica, vigilante y cooperadora de los ciudadanos en la gestión pública, para orientar las prácticas gubernamentales hacia el bienestar colectivo.

A través de esta iniciativa de ley se pretende elevar a nivel constitucional la obligación y el reconocimiento del Estado mexicano de respetar la participación ciudadana mediante en el caminar de los programas de gobierno por medio de los consejos ciudadanos (de carácter multidisciplinario), y se propone que asuman un papel fundamental para corregir la exigua oferta de espacios de injerencia ciudadana en la administración pública y por lo tanto generar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos. Toda vez que con éstos se persigue mitigar la ocurrencia, la improvisación, la partidización o la limitación temporal de los programas, proyectos o acciones de gobierno, que se presentan si bien nos va a los gobernados casa tres o seis años, imposibilitando con ello el que se logre una verdadera profesionalización de las y de los servidores públicos y por ende la exigua eficacia de los servicios públicos con la correspondiente violación a los derechos humanos.

Tomando en consideración que lo que hoy reclama las y los mexicanos sin duda alguna es el respecto restringido a sus derechos fundamentales a través de los cuales les permita obtener su desarrollo integral y armónico, recordemos que México cuenta con un bono demográfico importante y que requiere abatir la pobreza y la desigualdad por ello el hacer una realidad los presupuestos plurianuales, que permitan que los programas de las instituciones públicas trasciendan a las administraciones y permitan que mediante la participación ciudadana a través de los consejos se generen instituciones que cuenten con credibilidad y confianza derivado del cumplimiento de su responsabilidad, desterrando como consecuencia inclusive la partidización de los programas así como las preferencias ideológicas sectarias.

El contar con los presupuestos plurianuales sin duda permitiría además obtener entre otros los siguientes beneficios:<sup>2</sup>

- 1) Facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos cuyos objetivos se cumplen en un periodo plurianual. Tal es el caso de la inversión en enseñanza, investigación e infraestructura educativa; sólo por citar un ejemplo
- 2) Reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo;
- 3) Incentiva la práctica del planteamiento estratégico dentro de las instituciones y resulta más efectivo al momento de evaluar resultados presupuestales.

La Comisión Económica para América Latina (Cepal) ha hecho énfasis en que tales consideraciones no implican que en un modelo presupuestario orientado a resultados se elimine el presupuesto anual. Éste debe seguir existiendo, con la salvedad de que las previsiones contenidas en el presupuesto plurianual deben ser respetadas en cada presupuesto anual hasta el cumplimiento del resultado.

Existen razones históricas, jurídicas, de conveniencia técnica, entre otras, que aconsejan mantener el principio de anualidad del presupuesto, como lo demuestra la práctica de la mayoría de los países. En tal sentido, el Presupuesto Multianual serviría como elemento de consulta, que permitiría mejorar la calidad y los fundamentos de las asignaciones anuales, evitando, por caso, la práctica de repetir los gastos.<sup>3</sup>

De hecho, con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Reglamentaria del los Artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política, que entró en vigor el 1 de abril de 2006, se instauró una visión de mediano plazo como base para formular el paquete económico.

El artículo 16 del citado ordenamiento señala que tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, los cuales deberán ser

congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo e incluir cuando menos: a) las líneas generales de política económica; b) los objetivos, estrategias y metas anuales; c) las proyecciones de las finanzas públicas para un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión y d) los resultados de las finanzas públicas para un periodo de cinco años y del ejercicio fiscal en cuestión.

Es decir, en los hechos, el Estado ya realiza provisiones de recaudación y de aplicación dentro de periodos mayores al año, para el cumplimiento de sus objetivos y metas, además de inscribir éstos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, que es en sí mismo un plan estratégico de mediano plazo, sin embargo se deja al margen lo más importante el que los programas gubernamentales respondan a las necesidades del conglomerado social, lo cual se puede sólo lograr en la medida que se respete el binomio indisoluble entre el gobernado y el gobernante.

Por otro lado, se insiste, los consejos ciudadanos de carácter multidisciplinario contribuirían a la legitimación efectiva de los programas, proyectos y políticas públicas, abonando a su eficiencia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 25 y el tercero y el cuarto párrafos del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

#### **Reforma propuesta**

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica y el **gasto público nacional, tomando en consideración a la ciudadanía a través de consejos ciudadano o mediante cualquier otra forma de participación ciudadana reconocida en el marco legal. Asimismo**, llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

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

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

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, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

#### Texto vigente

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

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

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

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, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

#### Reforma propuesta

##### Artículo 26

**A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación **obligada** de los diversos sectores sociales mediante **consejos ciudadanos o a través de cualquier otra forma de participación ciudadana reconocida en el marco legal**, se recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

**La ley establecerá los procedimientos** de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de



desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

**B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

#### **Texto vigente**

**Artículo 26.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

**B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** A más tardar después de seis meses de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso deberá llevar a cabo las reformas conducentes en la legislación secundaria, a efecto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en éste.

**Tercero.** Para dar cumplimiento a la obligación del Estado mexicano de apoyarse en los consejos ciudadanos o en cualquier otra forma de participación ciudadana que legitimen los programas eficientando los servicios públicos multidisciplinares, así como en el presupuesto federal de las entidades federativas y de los municipios, incluir los recursos necesarios; asimismo, se establecerán los mecanismos para impulsar la implementación de presupuestos plurianuales que aseguren a largo plazo los recursos económicos y la continuidad de los planes, proyectos, políticas o programas, diseñados, coordinados, ejecutados y supervisados con el apoyo de los consejos ciudadanos o de cualquier otra forma de participación ciudadana.

### **Notas**

1 Bobbio, 1989-188.

2 Roberto A. Martirene. *Manual de presupuesto plurianual*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina (Cepal), Santiago de Chile, noviembre de 2007, páginas 16-18.

3 Roberto A. Martirene. *Manual de presupuesto plurianual*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina (Cepal), Santiago de Chile, noviembre de 2007, páginas 17-18.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de septiembre de 2012.

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA GARFIAS GUTIÉRREZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Los diputados Lucila Garfias Gutiérrez, René Ricardo Fujiwara Montelongo, María Sanjuana Cerda Franco, Sonia Rincón Chanona, Dora María Talamante Lemas, Cristina Olvera Barrios, Fernando Bribiesca Sahagún, Luis Antonio González Roldán, Angelino Caamal Mena y Rubén Benjamín Félix Hays, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someten a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

El fuero del que gozan ciertos servidores públicos se ha constituido en una situación de privilegio, para que estén en aptitud de desempeñar su función encomendada según los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Sin embargo, esta figura ha sido cuestionada en la actualidad de manera destacada por la sociedad, porque se ha convertido en subterfugio para los malos servidores públicos, quienes bajo el amparo del fuero, con toda impunidad evaden la acción de las autoridades y consecuentemente de la justicia al incurrir en todo tipo de infracciones de la ley, que van desde una simple falta administrativa hasta la ejecución de delitos considerados de alto impacto social como son los de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, homicidio entre otros.

El artículo 4o. constitucional prescribe la igualdad de todos ante la ley, lo que se traduce en que todos los ciudadanos, independientemente de las labores, credos, profesiones y actividades que realicen, se encuentran bajo la tutela de la Constitución Política cuyos postulados y garantías deben ser respetados por parte de las autoridades. En ese sentido, si todos somos iguales ante la ley, el funcionario público también debe ser un sujeto a las disposiciones legales de manera directa e inmediata, para que se le juzgue como a cualquier ciudadano sin que se tenga que desahogar el procedimiento especial previsto en el artículo 111 de la norma fundamental. Ése es el objeto, justificación y finalidad de la presente iniciativa.

La institución que se comenta ha cumplido históricamente su función primordial. Sin embargo, consideramos pertinente analizarla para ubicarla en su justa dimensión, para diferenciar las acciones públicas y los actos privados de los servidores públicos respetando, siempre, la independencia del Congreso legislativo, como órgano representativo y como recinto, sin olvidar el respeto debido a los funcionarios públicos integrantes de los otros dos poderes del Estado mexicano.

Por ello se tiene que replantear cuáles son los alcances de esta figura, lo que es preciso atender, actualizar y acotar el concepto del fuero constitucional para que retome su verdadera naturaleza y esencia y se utilice en los términos en los que fue concebido, para que realmente sea una herramienta de protección para el mejor desempeño del servicio público y no una situación de privilegio.

De mantenerse las cosas en el estado en que se encuentran, la sociedad es testigo de hechos que generan indignación, que un funcionario no se le aplique la norma jurídica en igual forma que a todos. En esas razones se justifica y se legitima la razón de ser de la iniciativa que se propone, en el sentido de que todo servidor o funcionario público de los mencionados en el artículo señalado en el párrafo anterior, se les instruya procedimiento penal cuando quebranten de manera grave la norma que regula la materia, como ya se hizo hincapié, sin necesidad de que se les haga la declaración de procedencia, por la Cámara de Diputados.

La democracia mexicana ha avanzado dando pasos sólidos, firmes y contundentes lo que nos permite arribar hacia los planteamientos, como el constructo legislativo que se propone, esto es así porque en Nueva Alianza pensamos que nosotros como legisladores debemos ser los primeros en alzar la mano y someternos al escrutinio público, para

acatar y observar el orden jurídico, porque sólo así podremos contrarrestar la creciente percepción ciudadana de desconfianza hacia las instituciones gubernamentales.

Los servidores públicos de alto rango, han desvirtuado la noble tarea del servicio público, distorsionándolo en cuanto su fin y pervirtiéndolo en cuanto a su contenido y alcance, evadiendo así responsabilidades derivadas de su mal ejercicio por ello merecen el reproche de la sociedad, y su sanción mediante la imposición de una pena.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en nuestra calidad de integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 111.** Para proceder...

...

...

...

**No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero de este artículo cometa cualquiera de los delitos previstos en el artículo 19, párrafo segundo, de este ordenamiento, sea en flagrante o no. En estos casos, responderán de manera directa ante las autoridades competentes.**

...

...

**Transitorio**

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

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 20 de septiembre de 2012.

Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO BELAUNZARÁN MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Planteamiento del problema

Este proyecto de reforma constitucional ha sido diseñado para plantear opciones de solución a la crisis de gobernabilidad en que se encuentra el sistema presidencialista.

### Argumentos

El presidencialismo mexicano se edificó y desarrolló durante décadas sobre la base de apoyo del partido hegemónico, concebido y construido desde el propio aparato del Estado mexicano.

Durante muchos años, el Poder Ejecutivo representó el espacio de la omnipotencia, en el que los liderazgos unipersonales en turno concentraban la toma de decisiones e incluso sometían a su servicio a los otros poderes republicanos, tanto al Legislativo como al Judicial.

La fuerte presión política y social que sacudió a nuestro país desde las décadas de 1960 y 1970 como respuesta a un régimen cada vez más autoritario, sin duda fue pieza clave para impulsar las reformas electorales que posteriormente permitieron democratizar el sistema político y conseguir que poco a poco se fuera abriendo la participación de diversos partidos, incluso aquellos que en algún momento operaban desde la clandestinidad.

La apertura electoral, el surgimiento y la consolidación de otras fuerzas políticas, de una sociedad cada vez más informada y actuante, así como el debilitamiento del partido hegemónico hicieron posible que sobreviniera la pluralidad en el Congreso y luego la alternancia en el gobierno.

Desde 1997, el presidencialismo mostró sus primeros visos de agotamiento ya que a partir de ese año, las ecuaciones de poder comenzaron a transformarse a tal nivel que a partir de ese año, el partido del presidente no ha logrado contar con mayoría en la Cámara de Diputados y a partir del 2000 no ha logrado tener la mayoría en el Congreso de la Unión.

Después de la alternancia de gobierno, lograda en las elecciones de 2000, la aritmética que ha prevalecido ha sido la de un sistema presidencial muy debilitado que no tiene la capacidad de consolidar sus reformas y que por lo tanto ha tenido que recurrir a establecer alianzas coyunturales con algunos partidos de oposición para lograr darle aliento y viabilidad a su gobierno pero la duración de estas alianzas es muy efímera porque el éxito de éstas depende del contexto político que se esté viviendo en el país y no de la eficacia de su marco institucional.

En la Legislatura LVII, el partido del presidente perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y con ello perdió también su capacidad para reformar por sí solo la Constitución. Posteriormente, durante el gobierno de la alternancia, el partido del presidente llegó a tener aproximadamente 70 por ciento de oposición en el Congreso; su sucesor ha enfrentado también durante todo su sexenio una oposición que oscila en 70 por ciento. El Presidente electo enfrentará durante su primer trienio a una oposición que representa 58 por ciento en la Cámara de Diputados y durante todo su sexenio tendrá una oposición de 60 por ciento en la Cámara de Senadores.

En la actualidad, es claro que México experimenta una etapa en la que el sistema de partidos es muy competitivo y por tanto, el pluripartidismo es un elemento que modifica los equilibrios del sistema político y lo arroja a los vaivenes de las coyunturas y de los procesos electorales que se llevan a cabo en algunos estados, así como las elecciones intermedias para renovar a la Cámara de Diputados. Por tanto, las alianzas que se construyen en el sistema actual mantienen siempre el riesgo de convertirse en rehenes del entorno político.

Un presidente de minoría en el Congreso de la Unión está condenado a la inmovilidad legislativa y a la parálisis gubernamental, porque al no contar con la llave de una mayoría suficiente para llevar a cabo las reformas constitucionales o legales necesarias para instrumentar su programa de gobierno, tiene un margen de acción muy acotado.

Ante el agotamiento del sistema presidencial y ante la ausencia de posibilidades para asegurar mayorías unipartidistas que le den solvencia al Ejecutivo y efectividad al Legislativo, surge el apremio de edificar un nuevo régimen político. Sin embargo, en tanto eso no suceda, es necesario instaurar una nueva mecánica electoral para la elección presidencial que garantice que gane quien gane la presidencia, logre representar o contar con el respaldo de la mitad de los electores porque quien asume la Presidencia con sólo el 38 por ciento de los sufragios, sin duda será un presidente débil porque representa sólo a la minoría mayor o al tercio mayor y carece del respaldo social y político que le permitan lograr que sus reformas tengan el aval del Congreso.

Es claro que el sistema político mexicano cambió, la competencia electoral y los equilibrios de poder se modificaron de manera significativa y sin embargo la estructura jurídica que sirve de soporte al sistema presidencialista se ha mantenido casi intacta.

Contamos con un presidente débil que pese a todo mantiene facultades exclusivas, propias de un gobierno que asume el cargo con el mayor respaldo social, como en aquellos tiempos en los que el presidente representaba a la abrumadora mayoría en el Congreso.

Este proyecto de decreto plantea reformar los artículos 41, 81, 82, 84 y 99 de la Constitución Política para modificar el proceso electoral de la elección del presidente de la República y dotar al Instituto Federal Electoral de la facultad para organizar la elección presidencial en la primera y en su caso, segunda vuelta, así como realizar el cómputo, todo ello con la finalidad de que quien resulte ganador logre obtener más del 50 por ciento de los votos emitidos.

En el artículo 81 se plantea una reforma para establecer los requisitos y los procedimientos electorales que deberán instaurarse para la elección del Presidente de la República en la primera y en su caso, segunda vuelta.

En el artículo 82 se adiciona una fracción IV y se recorren las subsecuentes, para establecer como requisito para poder ser presidente de la República haber obtenido más de 50 por ciento de los votos emitidos en la elección.

Se plantea una reforma al artículo 84 para homologarlo con las propuestas de modificación planteadas en el artículo 82.

Se propone una reforma del artículo 99 para dotar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de facultades para calificar la elección presidencial tanto en la primera como en la segunda vuelta.

Por todo lo expuesto, someto a consideración del Congreso esta iniciativa con proyecto de reforma constitucional para modificar la mecánica electoral en la elección del presidente de la República e instaurar la segunda vuelta a fin de que quien gane la Presidencia logre contar con el respaldo de al menos 50 por ciento de la votación total emitida.

#### **Fundamento legal**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 41, 81, 82, 84 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman y adicionan los artículos 41, 81, 82, 84 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41. ...**

...

I. a III. ...

Apartado A. ...

a) A partir del inicio de las precampañas **y hasta el primer domingo de julio, en el año en que se celebren las elecciones intermedias y en caso de instaurarse la segunda vuelta, hasta el último domingo de agosto, tratándose del año en que se celebren las elecciones presidenciales**, quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) a g) ...

...

...

...

Apartados B. a D. ...

IV. ...

La duración de las campañas **para senadores y diputados federales** en el año **que se elija** presidente de la República será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días.

**La duración de la campaña para la primera vuelta de la elección del presidente de la República será de noventa días. La campaña para la segunda vuelta dará inicio el día siguiente al de la calificación de la primera elección y concluirá tres días antes de que se celebre la segunda jornada electoral. La ley determinará los montos del financiamiento y las reglas a que se sujetarán la difusión de la propaganda y el acceso a medios de comunicación durante la campaña para la segunda vuelta de la elección presidencial.**

**En ningún caso las precampañas excederán de las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.**

...

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. **También organizará la jornada electoral para la primera y en su caso, segunda vuelta de la** elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y **realizará el cómputo** en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

...

...

VI. ...

...

**Artículo 81. ...**

**El presidente de la República será electo por la mayoría absoluta de los votos emitidos en la elección.**

**Una vez que el IFE haya hecho el cómputo de la elección y que el Tribunal haya emitido la declaratoria de validez de la elección, deberá acreditarse la mayoría absoluta del candidato ganador. En caso de que ninguno de los candidatos presidenciales logre obtener mayoría absoluta del total de los votos emitidos, el IFE emitirá la convocatoria para la jornada electoral de segunda vuelta, la cual deberá celebrarse el último domingo de agosto del año de la elección. En este supuesto, solo participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos durante la primera vuelta electoral, con el apoyo de los partidos que los postularon más los partidos que se sumen a cualquiera de las dos opciones.**

**Las determinaciones sobre la declaración de validez durante la primera vuelta de la elección y el otorgamiento de las constancias a los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos, podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos y plazos que señale la ley.**

**Los fallos de la sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.**

**Artículo 82.** Para ser presidente se requiere

I. a III. ...

**IV. Haber obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos en la primera o, en su caso, segunda vuelta electoral.**

**V. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.**



**VI.** No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

**VII.** No ser secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la república, gobernador de algún estado ni jefe del gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

**VIII.** No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Artículo 84. En caso de falta absoluta del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y **VII** del artículo 82 de esta Constitución.

...

Cuando la falta absoluta del presidente ocurriese en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la **primera vuelta de la** jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

...

...

...

#### **Artículo 99. ...**

...

...

...

I. ...

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la **primera y segunda vueltas de la** elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos serán resueltas en única instancia por la sala superior. **La ley establecerá los plazos para la emisión de las resoluciones.**

Las salas superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes y **esta Constitución** .

La sala superior realizará el cómputo final de la **primera y, en su caso, segunda votaciones de la** elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre las mismas, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido **la mayoría absoluta correspondiente a 50 por ciento más uno del total de los votos emitidos** .

III. a IX. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional.

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá adecuar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de conformidad con lo dispuesto por el presente decreto, en un plazo no mayor de un año, a partir de la entrada en vigor de éste.

**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de septiembre de 2012.

Diputado Fernando Belaunzarán Méndez (rúbrica)

**Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Aleida Alavez Ruiz, del Grupo Parlamentario del PRD**

La suscrita, diputada Aleida Alavez Ruiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura y en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 fracción 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 71, 76, 78, 89 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el siguiente

**Planteamiento del problema y argumentos**

La procuración de justicia en una sociedad moderna debe tener como punto de partida, la consideración de que los elementos constitutivos esenciales de su desarrollo tienen carácter substancial y procesal y deben estar plenamente reconocidos por la legislación vigente. De ahí que el sistema de libertades deba corresponder cabalmente con la vigencia plena de los derechos humanos y que no baste que el Estado actúe apegado a la letra de la ley, sino que su conducta se ciña a los principios básicos de un Estado de derecho.

Además, por obligación constitucional el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales en los que México sea parte.

Se ha afirmado que la relación entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial debe ser armónicas, y que han de buscarse puentes entre ellos para un buen funcionamiento. La armonía no implica subordinación ni pérdida de la independencia. Lo que ha sucedido en México, es que el equilibrio de poderes establecido en la Constitución en el pasado fue lacerado por prácticas políticas, hoy afortunadamente en vías de ser superadas, pero que dieron lugar a legislaciones al vapor y sin contrapesos.

Por ello, es indispensable lograr la independencia entre los Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y un equilibrio entre el poder del gobierno y de la sociedad, porque es un hecho histórico que cuando el poder se ejerce de manera discrecional, absoluta y sin contrapesos de equilibrio, más fácilmente se cae en conductas autoritarias.

A este respecto, el equilibrio de poderes supone un arraigo del Poder Legislativo en el pueblo, con una comunicación sistemática que permita dar a conocer aquellas normas aprobadas, en beneficio social.

Aspecto degradado de la vida pública de un país, es la falta de protección para los ciudadanos en su vida, salud y bienes. La gran ignorancia sobre leyes morales y serias

deficiencias en la formación de la conciencia moral, han elevado los índices de delincuencia y de corrupción moral, ha deteriorado por consiguiente la convivencia social. La impunidad de que gozan los delincuentes transgresores de la ley, son el principal incentivo para su proliferación, hechos que guardan relación directa con una falta de atención para su proliferación, estos hechos se generan por una falta de atención debida de las autoridades y el escepticismo de buena parte de la sociedad respecto de los actos de procuración de justicia. El deterioro del respeto al orden jurídico, la impunidad de muchos crímenes, y la inseguridad jurídica, hacen necesaria la restauración del sentido ético del derecho.

Reconocemos que no obstante los ingentes esfuerzos en la procuración de justicia que se han realizado con el fin de abatir los índices de delincuencia, aún se registran innumerables casos de servidores públicos que abandonan su responsabilidad y se convierten en delincuentes, fenómeno que conlleva un doble efecto negativo para la sociedad, ya que, por un lado incumplen su deber en el ejercicio de su función y por otro, son generadores de actos delictivos que entrañan mayor peligrosidad por las ventajas obvias que su cargo supone.

Resulta paradójico y totalmente injusto, que muchos delincuentes gocen de plena libertad e impunidad, mientras que ciudadanos comunes se ven envueltos en la persecución de la justicia, muchas veces por actos no comprobados, teniendo por ello que sufrir múltiples molestias en su persona y de privación de la libertad, derivado esto de las conocidas “confesiones” obtenidas ante la presión de los diversos cuerpos policiacos.

En este sentido, la procuración de la justicia necesita una mayor autoridad moral y rescatar la credibilidad que ha disminuido por la impunidad de actos criminales organizados, asimismo un cambio estructural que las arraigue y comunique con la sociedad.

Estos cambios infieren que el derecho positivo no debe ser una herramienta al servicio de quién más puede o más tiene, sino la garantía de los derechos humanos, que debe orientarse a la consecución del bien común. Este propósito requiere reforzar el combate contra la corrupción administrativa a todos los niveles, elevar la calidad y seriedad de las autoridades tanto administrativas como de las encargadas de impartir justicia.

Consideramos que la procuración de justicia no debe confundirse con una justicia proveniente del gobierno del estado que pretenda imponer a cualquier precio nuevas estructuras, pretendidamente; más justas, más racionales, más progresivas y más eficaces.

Para mejorar la procuración de justicia y para definir los cambios necesarios es importante recordar la crisis generalizada de la justicia que estamos viviendo, esto aunado a muchas deficiencias que se han generado en estos últimos años por ello, esta reforma busca el espectro de la justicia así como programas y acciones que permitan combatir con eficiencia y prontitud el flagelo que atañe a los mexicanos en todas su diferentes edades.

El Ministerio Público, tal y como se encuentra constituido en la actualidad, ha sido rebasado por el fenómeno delincencial, así como por los arraigados vicios que le aquejan,

excesiva burocracia, lentitud en la tramitación de averiguaciones previas, la falta de capacitación de los Agentes del Ministerio Público, la violación sistemática de los derechos humanos, así como la infiltración de grupos criminales, motivos estos para el descredito de las instituciones en materia de procuración de justicia penal.

Aunado a lo anterior, es imperante la autonomía del Ministerio Público no sólo por los aspectos antes señalados sino por las reformas en materia de justicia penal que definió un proceso penal acusatorio y que en breve, es decir en el dos mil dieciséis entrarán en vigor.

Por lo que queda claro, que sin autonomía del Ministerio Público el sistema penal acusatorio no tiene posibilidades objetivas de ser un catalizador de las transformaciones en nuestro descompuesto sistema de justicia.

En este sentido cabe recordar que desde antes de la Constitución de 1917, el Ministerio Público era parte del Poder Judicial, que no tuvo éxito y que desde la Constitución de '17 hasta nuestros días ha sido parte del Poder Ejecutivo Federal, evidentemente en la actualidad no ha cumplido con la misión constitucional para la cual fue creado.

El Ministerio Público debe ser un magistrado de la ley, a ella se pliega, al igual que en sus orígenes. Puede estar vinculada presupuestalmente o en alguna de sus políticas y programas al Ejecutivo Federal o Local, pero el desempeño de sus funciones esenciales, sólo debe someterse a la autoridad de la ley.

En esta tesitura, con esta reforma se pretende que el Presidente de la República o el Gobernador de una Entidad Federativa no sean jefes del Ministerio Público, deben ser personajes externos y ajenos a ella; no pueden sustituir con su voluntad política las decisiones que solo incumben al Ministerio Público que debe actuar responsablemente en el desempeño de sus facultades constitucionales.

En suma, es ineludible la presente reforma que da autonomía a la procuraduría General de la República y por ende al Ministerio Público que la compone, pues en su composición actual esta institución ha servido de instrumento de represión de un poder hacia otro poder y en particular a la sociedad en general, por ello, es preciso establecer con precisión las siguientes ventajas que podrá ofrecer un ente autónomo e independiente, como lo sería el Ministerio Público.

1. Nuestro país vive una acelerada y profunda transformación, que no le es exclusiva, sino mundial, caracterizada por algunas tendencias, tales como:

a) El respeto de las soberanías nacionales como condición de vida en la interdependencia que impulsa la globalización de los intereses sociales.

b) El respeto de los derechos humanos como presupuesto esencial de las relaciones entre autoridad pública y los gobernados.

c) La permanencia de altos niveles de impunidad conseguidos por el temor de las víctimas y testigos a formular denuncias o a señalar a los probables responsables; la falta de capacitación y honestidad de algunos agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial, así como de otras corporaciones, la benignidad de algunas disposiciones legales en materia de procedimiento; la inseguridad de muchos centros de reclusión; y el elevado poder del auxilio por parte de las bandas o mafias a sus integrantes.

d) La formación y sostenimiento de una cultura de respeto colectivo y constante a la ley, sin excepciones ni privilegios; esto es, que tanto los funcionarios como los individuos deben estar sujetos a la ley; es el Estado el que está obligado más que nadie a crear, respetar y hacer respetar las normas jurídicas y, consecuentemente, mantener el Estado de Derecho y, más concretamente el Estado Social y Democrático de Derecho.

e) La mayor incorporación de la participación ciudadana en todas las acciones que incidan en las diversas funciones del Estado, concretamente, en la función de procuración de justicia en su doble vertiente de prevención y de persecución de las conductas delictuosas.

f) El incremento de la delincuencia, especialmente la calificada por su capacidad de organización, de armamento, de apoyo logístico y financiero, así como sus alcances extra nacionales, más su poder de corrupción en algunas esferas de poder público y de la iniciativa privada o social; delincuencia que tiene base, primordialmente, en las actividades de narcotráfico propiciadas por la alta potencialidad de sus mercados internacionales.

2. Es obvio que la modernización del país en general y de la organización en particular de sus órganos de gobierno en los niveles federal, estatal y municipal, concretamente la modernización de la procuración de justicia, no se logra de la noche a la mañana. Sin embargo, si es posible superar fallas, vacíos, vicios o cualesquiera otros aspectos negativos que la retrasan y esto está aconteciendo. La sociedad ya lo está percibiendo y sintiendo.

3. La procuración de justicia integral es responsabilidad que excede las posibilidades de los organismos públicos a los cuales la Constitución y las leyes la confían, por tanto, tiene que contarse con la participación consciente, decidida y honesta de todos los ciudadanos ya sean gobernantes o gobernados.

1a. Que se atienda a divulgar por medios electrónicos o impresos u en coordinación con otras dependencias o instituciones cuyas funciones incidan en la protección de los derechos humanos, cuales son estos, que alcances tienen, y que vías se pueden seguir para lograr el efectivo respeto y protección de los mismos.

2a. Qué, asimismo, se divulguen ampliamente las disposiciones que establezcan las obligaciones fundamentales de sus servidores públicos y la existencia y formas de acceso a las unidades encargadas de recibir denuncias o quejas sobre los incumplimientos en que aquellos servidores lleguen a incurrir, así como las formas en que los particulares formulen las denuncias o quejas tengan información veraz y suficiente sobre el seguimiento que se les dé y el resultado de las mismas.

3a. Que se mantenga una permanente supervisión y evaluación del desempeño de todos los servidores de la dependencia en las áreas del Ministerio Público y de la Policía Judicial Federal.

4a. Que el poder del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal cuente con límites precisos, previéndose controles constitucionales a su actuación, pues debe tenerse presente que la Procuración de Justicia en México, es una responsabilidad histórica, moral y jurídica del Estado para con la sociedad.

5a. Que a la víctima u ofendido del delito se le otorgue una mayor participación tanto en la esfera de la averiguación previa como en el ámbito del proceso atendiendo los adelantos logrados para las recientes reformas constitucionales.

6a. Que se revisen y modernicen los programas de prevención de los delitos, para fortalecer y ampliar lo mecanismo y acciones conducentes a ello.

7a. Que se abrevien y simplifiquen los trámites para presentar denuncias y querellas.

8a. Que se proporcionen informes claros precisos y suficientes de las diversas actuaciones de la Procuraduría, que sea respetado el derecho a la información consignado como garantía en la Constitución para que se eviten notas especulativas o distorsionadas que confunden a la opinión pública.

9a. Que se siga avanzando en la desconcentración de la justicia, así como en la especialización de sus servidores, para que la población tenga más fácil acceso a esos servicios y para que estos sean prestados por funcionarios más preparados.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de la Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 71, 76, 78, 89 y 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se reforman: la fracción II del artículo 76, la fracción V del artículo 78, la fracción IX del artículo 89, y el primer párrafo del artículo 102 apartado A; Se adicionan: al artículo 71 una fracción V, al artículo 76, una fracción XII, recorriéndose la actual en su orden, así como al artículo 102 apartado A, un párrafo segundo, tercero, cuarto y quinto, recorriéndose los actuales en su orden, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. ...

I. a III. ...

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

V. Al Procurador General de la República en lo que concierne a los asuntos de su competencia.

...

...

...

Artículo 76. ...

I.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. a XI.

XII. Nombrar al procurador General de la República y,

XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 78. ...

...

I. a IV.

V. Designar el Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. a VIII.

Artículo 89. ...

I. a VIII.

IX. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación del Procurador General de la República;

X. a XX.

Artículo 102.



A. La Procuraduría General de la República es un órgano del Estado Mexicano, dotado de autonomía e independencia en el ejercicio de sus atribuciones, personalidad jurídica y patrimonio propio, estará representada por un Procurador General de la República.

Para ser nombrado Procurador General de la República, el Ejecutivo Federal someterá una terna para consideración del Senado de la República, el cual, previa comparecencia de los candidatos llamados por el propio Pleno, examinará sus conocimientos en materia de procuración de justicia, así como la buena fama de la que goza.

La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los Integrantes del Senado de la República, dentro del improrrogable plazo de treinta días. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior e iniciará de nuevo el cómputo de los treinta días. Si el Senado de la República no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Procurador, la persona que dentro de dicha terna designe por las dos terceras partes el Pleno de la Cámara de Diputados.

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, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Procurador General de la República, podrá ser removido por el Pleno del Senado de la República, cuando atente contra el interés social en el ejercicio de su función, esto con independencia de lo previsto en los artículos 108, 109, 110 y 111 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

B. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, se expedirá la ley orgánica respectiva.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3607-II, jueves 20 de septiembre de 2012

Palacio legislativo de San Lázaro a 20 de septiembre de 2012.

Diputada Aleida Alavez Ruiz (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA GARFIAS GUTIÉRREZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Los diputados Lucila Garfias Gutiérrez, René Ricardo Fujiwara Montelongo, María Sanjuana Cerda Franco, Sonia Rincón Chanona, Dora María Talamante Lemas, Cristina Olvera Barrios, Fernando Bribiesca Sahagún, Luis Antonio González Roldán, Angelino Caamal Mena y Rubén Benjamín Félix Hays, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someten a consideración de este pleno la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En los últimos años el crecimiento de nuestra economía ha sido errático, con una preocupante tendencia al estancamiento y pérdida sistémica de competitividad. Situación sumamente delicada, ya que el estado, en cualquier economía del mundo, debe garantizar estabilidad económica y sustentabilidad en sus finanzas como condición para alcanzar mejores índices de crecimiento económico, con el apoyo y uso adecuado de instrumentos jurídicos, fiscales, monetarios y financieros.

La presencia y gestión del estado es esencial para el crecimiento económico y proponemos que para alcanzar estabilidad y sustentabilidad económicas es necesario que este asuma de manera integral dentro de sus objetivos económicos básicos, la regulación de la asignación de recursos y la vigilancia puntual de los niveles de endeudamiento a nivel federal y estatal.

Esto es relevante por la creciente importancia de la deuda subnacional, especialmente a partir de la última década de los noventa, cuando los gobiernos de varios países en desarrollo efectuaron reformas de descentralización fiscal.

En el caso de México, el endeudamiento de los estados y municipios cobró fuerza a mediados de los noventas, cuando se instrumentaron procesos de descentralización, derivados de la implementación de nuevos modelos de administración pública.

Pero estos procesos no necesariamente han alcanzado ni enfatizado los objetivos esperados de mayor transparencia, disciplina y eficiencia en el uso de los recursos públicos; motivo por el cual los estados han venido ejerciendo mayor potestad en el ejercicio del gasto, con el argumento de posibilitar con ello un mayor fortalecimiento de su capacidad administrativa y de conducción de su hacienda pública.

La creciente importancia de la emisión de deuda estatal o subnacional, responde a la necesidad de fortalecer sus débiles finanzas estatales y el financiamiento del presupuesto, dando cobertura a situaciones emergentes en las cuales los ingresos son insuficientes para cumplir con los servicios que proporciona a la sociedad y dar apoyo a proyectos productivos.

Sabemos que los estados y los municipios no cuentan con suficientes fuentes de ingresos propios, por lo que la mayor parte de sus recursos provienen de las participaciones federales, situación que condiciona y complica su autonomía en el ejercicio del gasto y los hace dependientes de la política de ingresos adoptada por el gobierno federal.

Por esta razón, la reforma que proponemos adquiere mayor relevancia e importancia, ya que pretende una mayor regulación y vigilancia de los mecanismos por medio de los cuales los gobiernos estatales contratan deuda para allegarse recursos, y especialmente posibilita con ello evitar excesos en la contratación de deuda que lleven a procesos de endeudamiento crecientes y no sostenibles que vulneren las haciendas públicas de los estados.

Recordemos que un proceso de endeudamiento creciente de los estados puede exigir que la federación se vea obligada a rescatar financieramente a las entidades que enfrentan problemas de esta naturaleza, y a afectar con ello el grado de inversión y la calificación de la deuda del país.

Esta situación puede introducir efectos negativos para la economía nacional como son dificultar el acceso al crédito a otros gobiernos subnacionales, ya sea por el racionamiento o por incrementos en las tasas de interés.

Con el fin de respaldar y fortalecer esta iniciativa, se retoman las recomendaciones de organismos especializados como el importante Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (2009:3), el cual ha emitido lineamientos como las siguientes:

1. Establecer un marco regulatorio e institucional para la administración de la deuda subnacional.
2. Introducir métodos para marcar límites a la deuda subnacional, de manera que se asegure que la suma de la deuda nacional y las subnacionales estén dentro de un umbral sostenible.
3. Reforzar la capacidad nacional para implementar estrategias de deuda para los gobiernos subnacionales. Lo cual implica mejorar la estructura institucional, fortalecer los recursos humanos, pronosticar la posición de las finanzas públicas, analizar la sostenibilidad de la deuda y desarrollar e implantar estrategias de préstamo y negociación.

En este sentido la reforma propuesta es necesaria, urgente y pertinente, ya que fortalece la capacidad reguladora y de vigilancia sobre el comportamiento y composición de la deuda de los estados.

Nueva Alianza propone cambios jurídicos constitucionales que posibiliten una intervención oportuna y eficiente del estado en la economía, en especial por medio de una estrecha vigilancia de las obligaciones o empréstitos que cada uno de los estados asumen.

Con esta iniciativa, promovemos una nueva y eficiente regulación. El estado debe estar obligado a perseguir, alcanzar y sostener crecimiento económico real, vigilando para esto, el comportamiento, la viabilidad y la sustentabilidad de las finanzas públicas estatales, con el fin de que estos compromisos no repercutan negativamente en la estructura de las finanzas públicas del país.

Es precisamente en este sentido que como diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, proponemos la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se reforma el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 117.** Los estados no pueden, en ningún caso:

I. a VII. ...

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la Cuenta Pública.

Las obligaciones o empréstitos que los estados contraten, por medio de instrumentos bursátiles, con la banca comercial, con la banca de desarrollo, o por otros medios, deberán demostrar que son sostenibles a fin de evitar impactos negativos en el resto de la economía.

IX. ...

**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 20 de septiembre de 2012.

Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MEJÍA BERDEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

El proponente, diputado Ricardo Mejía Berdeja, y suscita, diputada Nelly del Carmen Vargas Pérez, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracciones 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 35, fracción VIII, 39, 41, se adicionan párrafo segundo y fracciones I y II, 73, fracción XXIX-Q y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Planteamiento del problema**

Partiendo del precepto constitucional, que establece en su artículo 39 que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”, es que se fundamenta el derecho que tienen los ciudadanos sobre los poderes públicos.

En esta materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado una jurisprudencia en firme para confirmar que los depositarios del poder público dimanan de la soberanía popular, por que el pueblo los eligió, y que es prerrogativa de los ciudadanos además del derecho a votar y ser votado, el determinar las normas que regirán sus actos, a través del Poder Legislativo.

Se ha hecho creer que los ciudadanos al elegir a sus representantes, ceden su soberanía y pasan a tomar el modesto lugar de gobernados. La forma de representación y mandato no implica que los gobernados entreguen la soberanía, más bien delegan facultades y designan representantes, que deben sujetar su actuación a los lineamientos constitucionales y las leyes que de ella emanan. Lo que hace explícito que el pueblo da y retira las atribuciones que considere necesarias.

Además, del artículo 40 constitucional se desprende que nos constituimos en una república representativa, y por lo tanto la representación popular no se puede entender sin garantías a la ciudadanía a través de mecanismos de participación y control.

La democracia representativa y formal exige de la participación de la ciudadanía, no sólo en la elección de los representantes a los cargos de elección, sino en las decisiones fundamentales que les conciernen. Uno de esos derechos inalienables de las y los ciudadanos es exigir rendición de cuentas a sus gobernantes, que va más allá de la transparencia, mas bien en que éstos cumplan con sus obligaciones y responsabilidades en beneficio del pueblo.

Hasta la fecha, los ciudadanos han quedado sujetos al arbitrio y designio de los funcionarios electos y éstos desvinculados de los intereses y necesidades de la ciudadanía. Todos hemos escuchado el reclamo en campañas, de que una vez electos éstos no regresan con el electorado, y que a pesar de no satisfacer las necesidades de la ciudadanía, los gobernantes continúan hasta el término del período para el cual fueron electos.

El sistema representativo tradicional se ha venido agotando al ser insuficientes para el pleno ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; muchos sectores o minorías han quedado fuera de la representación o existen déficits de representación, como en el caso de la representación política de las mujeres; asimismo hay un gran distanciamiento entre la clase gobernante y la ciudadanía; el poder público se ejerce sin un control ciudadano y la democracia se ha estancado, para ser un mero ejercicio del voto, y no una forma de vida de la ciudadanía, tal como se concibe en el artículo 3º Constitucional.

Los mecanismos de control con que se cuentan en la actualidad, como el juicio político y el amparo, han demostrado su ineficacia para remover representantes populares que no cumplen con sus obligaciones o protegerse de los abusos del poder.

Mientras que en la constitución de 1857 se autorizaba el desafuero no sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral. Ahora, conforme al artículo 108 Constitucional, el Presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, pero el uno y los otros se identifican para el efecto de ser tratados mediante el juicio político, que en México no tiene precedentes. Sin duda, esa “reforma” en aquel entonces tuvo objetivos políticos acordes a la situación del país, hoy en día no es aceptable para seguir avanzando en nuestra vida democrática.

A diferencia de otros procedimientos de destitución, como el juicio político, la revocación del mandato se decide en las urnas y no supone acción judicial, mientras en el primero es el congreso. Una de las discusiones que se ha dado en torno a estos mecanismos, estriba justamente en el debido proceso que considera en el juicio político, pero se han generado consensos en torno a que los electores les corresponde elegir la legalidad, racionalidad y suficiencia de los motivos, los cuales no son objeto de revisión judicial.

Hacia finales de la anterior legislatura se avanzó en una “reforma política” que quedó truncada por la partidocracia, en la que se establecieron algunos mecanismos de participación como el plebiscito y el referéndum, pero se negaron a avanzar en uno de los mecanismos de control ciudadano más importantes: la revocación del mandato.

Había materia suficiente para que este Congreso avanzara en esa demanda fundamental de la ciudadanía, pues en las últimas tres legislaturas se han propuesto veinte iniciativas sobre la figura de revocación de mandato, presentadas por legisladores de diferentes grupos parlamentarios, e incluso se había avanzado en la presentación de un proyecto de dictamen por la Comisión de Puntos Constitucionales en la anterior legislatura, en octubre del 2011. Pero la partidocracia - que hemos instituido - no se decidió a ponerse a prueba frente a la ciudadanía a la que se debe.

Recojo los nombres de los legisladores que nos antecedieron en impulsar esta reforma:

En la LIX Legislatura, los diputados Pedro Vázquez González y Francisco Amadeo Espinosa Ramos, del Partido del Trabajo, y César Amín González Orantes, del Revolucionario Institucional.

En la LX Legislatura, los diputados José Manuel del Río Virgen, Alejandro Chanona, y Cuauhtémoc Velasco Oliva, de Convergencia, Marina Arvizu de Alternativa, Santiago Gustavo Pedro Cortés, del Partido del Trabajo, Raymundo Cárdenas Hernández y Claudia Lilia Cruz Santiago, del Partido de la Revolución democrática, y Lorena Martínez Rodríguez, del Partido Revolucionario Institucional.

En la LXI Legislatura fueron los diputados Jaime Cárdenas García y Pedro Vázquez González, del Partido del Trabajo, Araceli Vázquez Camacho, Juventino Castro y Castro y José Luis Jaime Correa, del Partido de la Revolución Democrática, Miguel Ángel García Granados, María del Carmen Izaguirre Francos, Omar Fayad Meneses, Arturo Zamora Jiménez y Ana Estela Durán Rico, del Partido Revolucionario Institucional, y Pedro Jiménez León, de Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano).

Ahora bien, haciendo una revisión de los antecedentes cercanos y citando el proyecto de dictamen sobre revocación de mandato, realizado por la Comisión de Puntos Constitucionales en la anterior legislatura, tenemos que “el único referente para la revocación de mandato en nuestra Carta Magna se localiza en el artículo 115 que imprimió la revocación de mandato como facultad de los Congresos locales, al señalar en su fracción I, 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 causales graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.”

Con lo que queda evidente, que solo a nivel municipal se pueden remover funcionarios. En ese mismo proyecto se encuentra que la figura de revocación de mandato está regulada en 27 entidades federativas para revocar el mandato a presidentes municipales o funcionarios de los ayuntamientos, y que sólo en Chihuahua existe un procedimiento para revocar el mandato al titular del ejecutivo, diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos.

Un primer ejercicio de esta naturaleza en el país se realizó a través de la consulta ciudadana de ratificación de mandato en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, el 25 de septiembre de 2011. Fue impulsada por el presidente municipal, en ese entonces, Enrique Alfaro Ramírez, quien fue candidato de Movimiento Ciudadano a gobernador de Jalisco, durante los comicios de 2012.

La revocación de mandato procede de una solicitud por parte de la ciudadanía para someter a consulta pública la continuidad de un gobernante cuando se presente alguna causa grave que amerite su destitución. En el caso del ejercicio de consulta ciudadana de ratificación de mandato en el municipio de Tlajomulco, fue una acción voluntaria, promovida por el presidente municipal Enrique Alfaro Ramírez, ya que había sido un compromiso de campaña, con lo que se demostró que cuando hay compromiso, congruencia y voluntad, se pueden realizar las cosas y se pueden poner a prueba.

Los sistemas democráticos contemporáneos han creado una serie de veredas para expresar la disidencia. En ese marco, la revocación del mandato es además una válvula que evita que los conflictos políticos encuentren una vía de solución regulada, pacífica y constitucional.

La revocación del mandato se hizo posible gracias a una conquista democrática de hace ya casi un siglo en los Estados Unidos. De entonces a la fecha han sido pocas las naciones que la han incorporado a sus diseños constitucionales.

Haciendo un estudio comparado, hay 17 países en América Latina que tienen en su constitución la figura de la revocación del mandato o su equivalente, y son conocidos procesos revocatorios en California, Venezuela y recientemente en Ecuador, además de que en Estados Unidos la hay a nivel estatal.

Por otro lado, visto desde el tema de la rendición de cuentas, hoy en día el único mecanismo del que disponen los ciudadanos para premiar o castigar a los funcionarios electos, es vertical y se da exclusivamente en las elecciones para elegir funcionarios, pero no para revocar o ratificar.

Como toda institución, la revocación del mandato se ubica dentro de un complejo aparato democrático representativo, es un dispositivo adicional, que bien regulado puede contribuir a fortalecer el sistema representativo y la rendición de cuentas.

Se hace necesario entonces que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se adecue a la realidad actual y defina líneas que normen y orienten dicho procedimiento. La revocación del mandato es una figura que como nunca antes, después de varios gobiernos fallidos, se hace necesaria y su regulación en la Constitución es impostergable.

### **Argumentación**

En este orden de ideas, la figura de revocación de mandato se hace necesaria también para fortalecer el vínculo entre las instituciones de gobierno y la ciudadanía, pues se obligaría a los funcionarios electos a rendir cuentas respecto de la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus cargos, de manera transparente.

Es imprescindible que el proceso democrático cumpla con ciertas restricciones éticas, poniendo límites al ejercicio en los cargos públicos, y que las instituciones públicas estén obligadas a ver al ciudadano como actor fundamental de la vida democrática y su razón de ser.

Con la revocación del mandato se da respuesta a la sentida demanda orientada a inhibir o sancionar la inobservancia de la ley, que durante muchos años ha venido favoreciendo a la impunidad imperante en México.



Conforme al análisis de la ministra Olga Sánchez Cordero, en la revisión de la acción de inconstitucionalidad 8/2010, hace una definición de la figura de revocación de mandato con la que coincidimos plenamente:

La revocación del mandato se erige como una institución democrática fundamental y no sólo como un mecanismo procedimental para separar, reemplazar a un servidor público de su encargo, ya que a través de ella se legitima la decisión popular de separar a los funcionarios públicos cuando éstos dejen de inspirar confianza a quienes los eligieron estatuyéndose como un control permanente de los votantes sobre los funcionarios públicos, haciendo real y efectiva la ejecución del derecho de reemplazarlos en cualquier momento como lo señala el artículo 39 constitucional, edificándose entonces como un mecanismo democrático, activado por los ciudadanos en donde además opera como correctivo de deficiencias de funcionamiento de las instituciones democráticas de representación.

Luego entonces, la revocación del mandato tiene como características que

- Es un derecho o facultad que asiste a las y los ciudadanos.
- Los destinatarios son los funcionarios electos.
- No se prevé al principio del ejercicio del mandato, tiene un período de gracia para permitir que los funcionarios desplieguen su función gubernamental y demuestren su competencia.
- Es un procedimiento democrático que pasa por las urnas donde deciden los electores.
- Puede promoverse por diversas causas, ya sea como una calificación previa o ante el incumplimiento de obligaciones de los funcionarios y autoridades electas.

Las causas que en esta iniciativa de reforma constitucional se prevén para iniciar el proceso para la revocación del mandato de funcionarios y autoridades electas es por omisión evidente, corrupción, negligencia o ejercicio indebido de las facultades que conforme a las leyes le corresponden y violación de derechos humanos y con ello causen daños o perjuicios a la institución, y afecte los intereses de la nación.

La solicitud para el inicio del procedimiento y los requisitos que se deben contemplar, quedarán establecidos en la reglamentación secundaria que deberá de hacerse, una vez aprobada la figura de revocación de mandato.

La propuesta no busca abrir la puerta a la ingobernabilidad, por el contrario tiene como fin contribuir a la consolidación de nuestra vida democrática, que sea horizontal, incluyendo a todas y todos, y limite las formas verticales de poder.

La revocación del mandato es un instrumento que es importante tener, para tener a la vista, tanto de los representantes como de los representados como un recordatorio de que la soberanía reside en el pueblo y el gobierno se instituye para su beneficio.

Por lo tanto, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, propone que los gobernados puedan remover a los malos gobernantes o representantes populares por causas graves con la revocación de mandato. Así mismo la iniciativa modifica y adiciona los artículos 35, 39, 41, 73 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Uno de los ejes rectores de la iniciativa se respaldan en **el artículo 35** que a la letra dice: “Son prerrogativas del ciudadano **I. V**otar en las elecciones populares...”, por tanto se propone adicionar al artículo 35 la fracción VI, a fin de que **los ciudadanos tengan como derecho remover a los gobernantes que no cumplan con el mandato**, respecto al **artículo 39** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”, por lo cual se propone adicionar dentro del mismo párrafo el derecho que el pueblo tiene de alterar o modificar la forma de su gobierno y **de revocar el mandato cuando sus gobernantes,**

**que incurran en el ejercicio indebido de las facultades y obligaciones adquiridas ante la Constitución y ley, no cumplan con las acciones que les compete, durante su gestión.**

El **artículo 41** a la letra dice: “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 ...”, **se propone que el pueblo ejerza su soberanía, mediante la revocación de mandato, remover a los titulares de los órganos del Poder Ejecutivo, en el caso del ejecutivo federal al cumplir tres años de gestión, mediante consulta ciudadana.**

**Revocar el mandato al encargo de gobernador, jefe de gobierno, jefes delegacional es del Distrito Federal, y presidentes municipales para su procedencia deberá haber transcurrido como mínimo la mitad del periodo respectivo.**

El **artículo 73** a la letra dice: “ El Congreso tiene la facultad para admitir nuevos estados a la Unión Federal para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto: ...”; se propone adicionar en la fracción XXXIX-Q, legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares y **revocación de mandato.**

Por último el **artículo 116** a la letra dice: “El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo ...”, se propone adicionar en la fracción VIII, que el congreso de cada estado de la federación fije los mecanismos necesarios para el ejercicio del derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos, mediante la figura de revocación del mandato en los términos que los mismos establezcan.

#### **Fundamento legal**

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

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

**Decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 35, fracción VIII, 39, 41; se adicionan segundo párrafo y fracciones I y II, 73, fracción XXIX-Q y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforman y adicionan los artículos 35 fracción VI, 39, 41 se adicionan segundo párrafo y fracciones I y II, 73, fracción XXIX-Q, y 116, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano

I. Votar en las elecciones populares;

II. a VII. ...

**VIII. Revocar por medio del sufragio el mandato popular a los cargos públicos representativos conferidos en elecciones libres y auténticas, en los términos que establezca esta Constitución y la ley respectiva.**

IX. ...

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o

modificar la forma de su gobierno; de igual forma, tiene derecho a elegir y **revocar el mandato popular en los términos que establezca esta Constitución y la ley.**

**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.

**El pueblo, en ejercicio de su soberanía, tiene derecho a la revocación de mandato para remover a los titulares de los cargos públicos representativos, de conformidad con las bases siguientes:**

**I. Revocar el mandato popular al titular del Poder Ejecutivo federal, previa consulta que se realice después de haber transcurrido la mitad de su mandato en los términos que establezca la ley.**

**II. Revocar el mandato popular al encargo de gobernador, jefe de gobierno y jefes delegacionales del Distrito Federal y presidentes municipales previa consulta que se realice después de haber transcurrido la mitad de su mandato en los términos que establezca la ley.**

**La ley establecerá los requisitos, términos y condiciones en que se realizara la consulta de revocación del mandato.**

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

I,II, III, ...

**Artículo 73.** El congreso tiene la facultad

I. a XXIX-P. ...

**XXIX-Q.** Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares y **revocación de mandato.**

XXX. ...

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a VII. ...

**VIII. Las legislaturas de los estados, conforme a las bases previstas en esta Constitución, regularán la revocación del mandato como un derecho humano del ciudadano de su entidad federativa.**

**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 25 de septiembre de 2012.

**Diputados:** Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica), Nelly del Carmen Vargas Pérez.

**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 FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Fernando Rodríguez Doval, con el carácter de diputado a la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo primero de la fracción I y el párrafo segundo de la fracción II del artículo 41; y la fracción II del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo 12, numeral 2; artículo 18, numeral 1, inciso B; artículo 32, numeral 1 y numeral 3; y artículo 101, numeral 1, fracciones b y c del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**I. Panorama general**

El sistema de partidos en México, al igual que en otras partes del mundo, está determinado principalmente por tres factores: (i) los requisitos para que una organización ciudadana obtenga el registro como partido político nacional, (ii) la votación mínima necesaria para que un partido conserve su registro y (iii) el sistema electoral (mayoría relativa – representación proporcional).

En décadas recientes, el diseño institucional de nuestro país en estos tres aspectos ha probado ser flexible al ingreso de nuevas organizaciones políticas al juego democrático, permitiendo con ello la expresión en el Congreso de la pluralidad política y social, lo que a la postre fue determinante en la democratización de nuestro sistema político. Sin embargo, esto no siempre fue así. En los años posteriores a la Revolución, se gestó y consolidó un sistema de partidos caracterizado por la presencia de un partido hegemónico.<sup>1</sup> Esto fue posible gracias al sistema de mayoría simple, único vigente durante décadas, el cual “tiende intrínsecamente a reducir el número de partidos, ya que castiga severamente la representación de los partidos minoritarios”;<sup>2</sup> a elevadas barreras a la entrada de nuevos partidos políticos; y a la discrecionalidad con la que contaba el gobierno para otorgar o retirar registros de partidos.

Las recurrentes crisis de legitimidad, que un sistema con tales características enfrentaba, obligaron a la aprobación de reformas electorales que condujeron gradualmente a México al actual sistema multipartidista y plural en el que vivimos. Un primer paso fue la reforma electoral de 1963 que dio origen a los llamados “diputados de partido”, lo cual constituyó la primera aproximación a un sistema mixto que combinara el principio de mayoría simple con el de representación proporcional. Sin embargo, un paso mucho más significativo en este sentido comenzó en 1977, con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la cual establecía, junto con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, 100 diputados que serían electos por el principio de la representación proporcional. Además, en aras de propiciar la representación de las minorías, dicha ley fijó un umbral sumamente bajo para que un partido político conservara su registro: 1.5 por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República.

En 1996 (ya con una Cámara integrada desde 1988 por 500 diputados, de los cuales 200 eran de representación proporcional) el umbral se elevó a 2 por ciento.

En perspectiva comparada, México es uno de los países de América Latina que establece requisitos de votación más bajos para que los partidos conserven el registro. Entre las democracias de la región, sólo dos países establecen umbrales más bajos que el vigente en nuestro país para que un partido político conserve su registro. Con México, tres países fijan este requisito en dos por ciento. Otras ocho naciones establecen porcentajes más elevados para conservar el registro.

Entre los países que establecen un porcentaje más alto se encuentran Bolivia, Chile, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. Aquéllos que se encuentran en circunstancias normativas idénticas a las vigentes a la fecha en México se encuentran: Colombia, Honduras y República Dominicana.

A continuación se presenta una tabla que refiere la situación en América Latina<sup>3</sup> :

<b>País</b>	<b>Mínimo requerido</b>
Argentina	No regulado [Para la inscripción inicial se requiere que la cantidad de miembros sea al menos 4% de los votantes registrados, hasta un millón, en al menos 5 distritos]
Bolivia	3% de votos válidos
Brasil	No regulado [Para la inscripción inicial se requiere ganar al menos 0.5% de los votos en la última elección legislativa nacional, descontado nulos y en blanco, y con un mínimo de 0.1% de los votos distribuidos en al menos un tercio de los estados]
Chile	5% de votos válidos, a menos que elija cuatro parlamentarios en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales
Colombia	2% de votos válidos en la elección (Cámara de Representantes o Senado)
Costa Rica	Obtener un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas para la inscripción del partido (3000 en el caso de las elecciones nacionales)
Ecuador	5% de los votos válidos
El Salvador	3% de la votación
Guatemala	5% de los votos válidos, u obtener representación congressional
Honduras	2% de los votos válidos, u obtener un diputado
México	2% de la votación
Nicaragua	4% de los votos válidos
Panamá	4% de los votos válidos, de cualquiera de las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de Corregimiento)
Paraguay	1% de los votos válidos, emitidos en cada una de las dos elecciones pluripersonales
Perú	5% del total de votos, u obtener representación parlamentaria
R. Dominicana	2% de los votos válidos, u obtener representación congressional
Uruguay	Al menos llegar al cociente de representación (500 votos)
Venezuela	1% de los votos emitidos (o la inscripción debe renovarse)

En cuanto al resto del mundo, la gran mayoría de los países que tienen un sistema electoral que incluye algún mecanismo de representación proporcional mantienen umbrales más altos que México. Así, por ejemplo, el umbral de representación en Alemania es de 5 por ciento, y en España, Japón e Italia, entre otros, es de 4 por ciento.

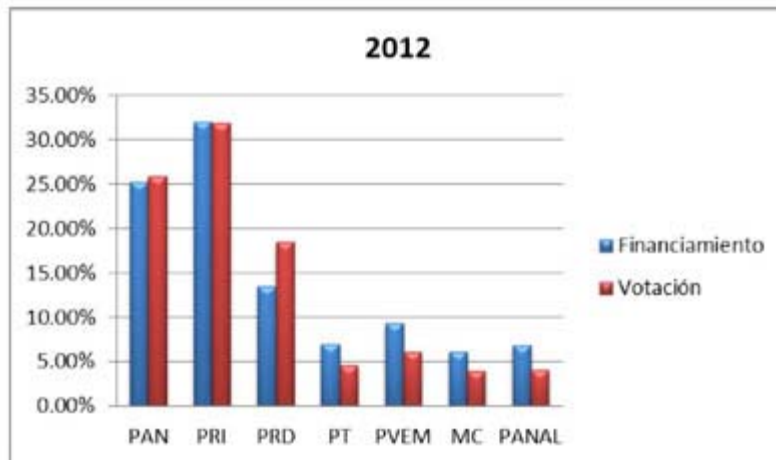
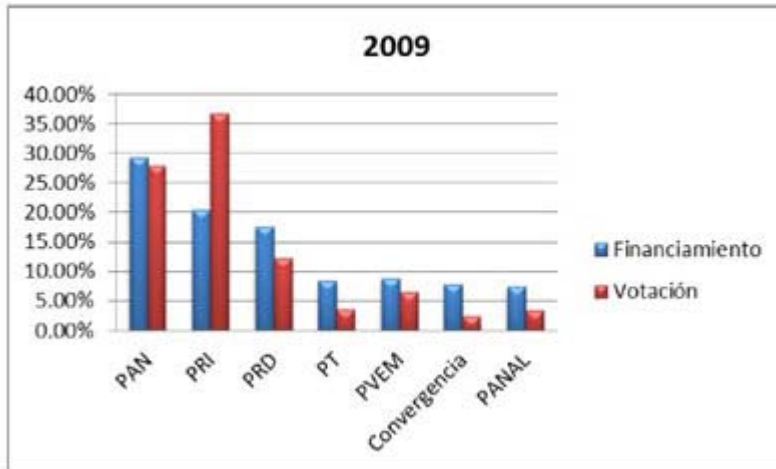
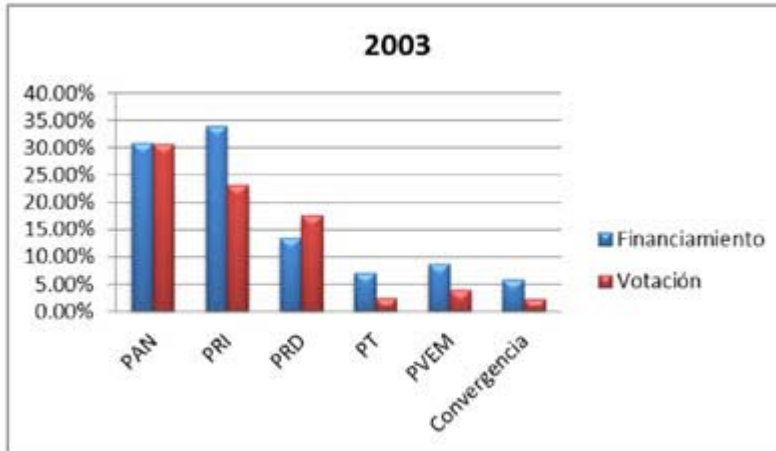
¿Qué es lo que hemos podido apreciar en México con umbrales de representación tan bajos? Un umbral tan bajo incentiva la creación de partidos políticos sin auténtica representación popular, además de que resulta insuficiente como filtro de aquellas agrupaciones políticas convertidas en jugosos negocios familiares, en instrumentos de chantaje político, o en entes públicos al servicio de una sola persona.

Si bien es cierto que un umbral tan bajo como el vigente en México puede tener la ventaja de ampliar la pluralidad en la arena electoral, también es cierto que resulta incapaz de depurar al sistema político de partidos a todas luces rentistas, que buscan acceder a puestos y a recursos públicos sin representar a ningún sector de la población.

De 2000 a la fecha, dieciséis partidos políticos han participado en elecciones federales, de los cuales, siete han conservado su registro.<sup>4</sup> Como se ve, el umbral de 2 por ciento ha sido útil para cancelar el registro a partidos que no aportan nada en términos de representatividad. Aun así, el sistema político ha permitido la permanencia de otros

muchos partidos “financieramente rentables a pesar de tener una escasa contribución en términos de representatividad”.<sup>5</sup>

En las gráficas que se muestran a continuación se aprecia que, elección tras elección, los partidos más pequeños reciben un porcentaje del financiamiento total a partidos, que supera en muchos puntos el porcentaje del electorado al que representan. Por ejemplo, en 2009, el partido Convergencia recibió un porcentaje de financiamiento tres veces mayor al porcentaje de votos que le fueron otorgados.



Javier Aparicio, reconocido académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), señala que una manera de dificultar el surgimiento de partidos rentistas, propensos a existir en un sistema mixto de representación proporcional y financiamiento público, es elevando el porcentaje de votos necesarios para que un partido político conserve su registro.<sup>6</sup> De este modo, se podría garantizar el carácter representativo que un partido político, por definición, debe de tener.

Finalmente, elevar el porcentaje de votos mínimo necesario evita la existencia de partidos políticos sumamente pequeños que fragmenten en extremo la representación. Una fragmentación extrema diluye la responsabilidad de actitudes no cooperativas en el Congreso. Es decir, un sistema de pocos partidos políticos permite al partido del Ejecutivo federal asignar culpas y costos a partidos claramente identificables que, a través de estrategias obstruccionistas, generan parálisis legislativa. Lo anterior resulta casi imposible en sistemas con una fragmentación extrema, donde los partidos más pequeños pueden asumir comportamientos no cooperativos, sin necesidad de enfrentar los costos de dicha actitud. Así, un sistema de pocos partidos “constituye un basamento importante para el surgimiento de conductas políticas responsables”.<sup>7</sup>

Como se ve, esta iniciativa tiene como objetivo fortalecer el sistema de partidos políticos, incentivar la emergencia de organizaciones políticas que representen los intereses de un sector amplio de la población, evitar la existencia de partidos meramente rentistas y fomentar actitudes políticas responsables al interior del Congreso.

El Grupo Parlamentario del PAN de esta LXII Legislatura retoma esta iniciativa, presentada en diciembre de 2009 por el presidente Felipe Calderón en su propuesta integral de reforma política, por las importantes mejoras que ofrece al sistema de partidos mexicano.

## **II. Propuesta normativa**

El objeto de este proyecto legislativo es reformar el párrafo primero de la fracción I del artículo 41 constitucional para establecer un porcentaje mínimo de cuatro por ciento en la votación en las elecciones federales ordinarias que deberán obtener los partidos políticos para mantener su registro correspondiente.

De tal modo buscamos elevar el porcentaje mínimo de votación para asegurar una mayor representatividad y fuerza legítima a los partidos políticos, ya que actualmente se requiere tan sólo dos por ciento para conservar el registro como partido de acuerdo a lo que se previene en los artículos 32 y 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que para mejor referencia se transcriben:

### **Artículo 32**

**1. Al partido político que no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este código.**

2. La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio.

3. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

### **Artículo 101**

#### **1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:**

a) No participar en un proceso electoral federal ordinario;

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos dos 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;

**c) No obtener por lo menos dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;**

d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;

e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este código;

f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y

g) Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior.

#### **Énfasis añadido**

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores, se somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente

#### **Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Primero.** Se reforma el párrafo primero de la fracción I y el párrafo segundo de la fracción II del artículo 41; la fracción segunda del artículo 54, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

#### **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 estatales, municipales y del Distrito Federal. **Al partido político nacional que no obtenga por lo menos el cuatro por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro correspondiente.**

#### **II. ...**

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, **en términos de la fracción anterior**, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

**Artículo 54.** La elección de los 200 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:

...



**II.** Todo partido político que alcance por lo menos el **cuatro 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;

...

**Segundo.** Se reforman los artículos 12, 18, 32, 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos:

#### **Artículo 12**

...

**2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el cuatro por ciento y los votos nulos.**

...

#### **Artículo 18**

1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:

...

b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total **emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el cuatro por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.**

#### **Artículo 32**

**1. Al partido político que no obtenga por lo menos cuatro por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este código.**

2. La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio.

3. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el **cuatro por ciento** de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

#### **Artículo 101**

**1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:**

a) No participar en un proceso electoral federal ordinario;

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos cuatro 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;

c) No obtener por lo menos cuatro por ciento la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;

d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;

e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este código;

f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y

g) Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior.

### Transitorios

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión adecuará la legislación electoral dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

### Notas

1. Lujambio, Alonso. “Adiós a la excepcionalidad”. *Este País*, 2000.
2. Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena, 1991, p. 30.
3. Tomado de Daniel Zovatto, “Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- IDEA Internacional, 2008 [1era. ed. 2006], p166.
4. Subdirección de Análisis Económico de la Cámara de Diputados LXI Legislatura. «El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2012.» marzo de 2012. <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/sia/sae/SAE-ISS-05-12.pdf> (último acceso: 21 de septiembre de 2012).
5. Aparicio, Javier. «¿Cómo se financian los partidos políticos en México?» marzo de 2006. [http://investigadores.cide.edu/aparicio/FinanPartidosMex\\_4.pdf](http://investigadores.cide.edu/aparicio/FinanPartidosMex_4.pdf) (último acceso: 21 de septiembre de 2012).
6. *Ídem*
7. Lujambio, Alonso. “Adiós a la excepcionalidad” p. 262. *Op. cit.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2012.

Diputado Fernando Rodríguez Doval (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, A CARGO DEL DIPUTADO ISAÍAS CORTÉS BERUMEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Isaias Cortés Berumen, con el carácter de diputado federal de la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-O del artículo 73; y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 6o., recorriéndose el subsecuente, y un inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Se reforman los artículos 1 y 3 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El verdadero ejercicio de un gobierno democrático no se entiende sin que la capacidad de los actores involucrados (gobernante-gobernado) se dé en condiciones de simetría, es decir que ambos tengan la misma posibilidad a acceder a la información que genera la desigualdad originaria de que quien genera la información (el gobernante) no la tenga a total disponibilidad de quien le delegó la responsabilidad de gobernar.

Sin duda México tiene avances importantes e indiscutibles en la materia, pero estos avances siguen siendo asimétricos dependiendo la región del País donde se viva y de las particularidades políticas de las mismas, por ello el objetivo general de esta propuesta es hacer que sin ningún distingo, la norma establezca pisos mínimos a través de una Ley General de Transparencia y Acceso a la información, que garantice este derecho en todo el territorio nacional, dejando en las autonomías estatales la posibilidad de ir más allá de lo establecido en esta propuesta, que siempre será en beneficio de los habitantes de dichos Estados.

1.- Existe consenso en la necesidad de dotar con mayores facultades al órgano garante federal, el IFAI para poder cumplir cabalmente con su función de órgano garante, al establecer su naturaleza jurídica como órgano constitucional autónomo, es decir que no se encuentre acotada por ninguno de los poderes establecidos, de lo contrario siempre habrá algún grado de sujeción o acotamiento en sus resoluciones, mismas que deben de ser tomadas en total libertad, por ello además de dotar al IFAI de esta autonomía se hace necesario que el proceso de nombramiento de los Comisionados se dé con la obligada intervención de alguno de los poderes y con ello se obtenga la legalidad y legitimidad pertinentes, sin embargo no debe de ser el ejecutivo en potestad absoluta quien tenga esta atribución, debe de ser la representación popular cameral la que sea la vía para que en un esquema de mérito se nombre a los mencionados.

El esquema es sencillo, además de tener que cumplir con los requisitos mínimos de experiencia, escolaridad y tener a salvo sus derechos, los aspirantes tendrán que acudir a la convocatoria de concurso nacional por oposición para ser comisionado del IFAI, para acreditar la capacidad académica suficiente a través de una evaluación elaborada y aplicada por un ente externo que podría ser el CENEVAL y que este mismo ente entregue en orden descendente de calificación a la Cámara para que esta valide y nombre a los Comisionados que corresponda en cada convocatoria.

Esto garantiza que los nombramientos de los Comisionados queden fuera de la lógica de cuotas de los actores formales del poder, el Presidente de la República o las fracciones parlamentarias, dando total autonomía a los electos y teniendo claramente la legalidad y legitimidad debida al ser nombrados por esta soberanía.

2.- De igual manera es necesario que todos los OCAS en particular el de la discusión, tengan certeza de sus capacidades presupuestales y que estas no se encuentren supeditadas a los vaivenes políticos que por lo general causan gran incertidumbre, por ello vale la pena que quede establecido en la legislación o en la propia Carta Magna que un porcentaje del PIB o del presupuesto (a definir) este asignado a las actividades del IFAI y que esta regla sea aplicable también en todos los estados de la federación y el Distrito Federal.

3.- Redondeando el tema sobre las capacidades que debe de tener el IFAI como organismo constitucionalmente autónomo, debe de incluirse la potestad para que presente recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra legislaciones federales o locales de la materia, en aras de garantizar plenamente el derecho de todas las mexicanas y los mexicanos a través de su órgano especializado.

4.- A pesar de existir la vía jurisdiccional para que el ciudadano defienda su derecho a la información a través del recurso del amparo, también es cierto que el ciudadano no esta obligado a tener los conocimientos jurídicos para interponerlo, por eso y enfatizando que este es un derecho humano, vale la pena dotar al IFAI de la capacidad de conocer asuntos en el que el ciudadano se sienta afectado por la resolución de un órgano local en materia de acceso a la información, es decir que el IFAI se convierta en "segunda instancia" y sus resoluciones en estos casos como en cualquier otra resolución sean definitivas e inatacables para el ente público, dejando además la instancia del amparo para el ciudadano que así lo decida, por gusto o por capacidad de hacerlo.

5.- No existe razón valida alguna para omitir en la Ley General propuesta a los Partidos Políticos, definidos como organismos de interés público, por dos razones, la primera por recibir recursos públicos para todas sus actividades y por ser una de las vías (la más importante) para acceder al poder en este País, es necesario terminar con la intermediación del IFE y asumir a los partidos políticos como sujetos obligados plenos, al igual que el resto de los OCAS y cualquier otro organismo que reciba recursos públicos.

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores, se somete a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente:

**Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de otorgar autonomía constitucional al IFAI**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción XXIX-O del artículo 73; y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 6o., recorriéndose el subsecuente, y un inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 6....**

**En el orden federal contará con un organismo autónomo en materia de Acceso a la Información y Protección de Datos, el cual para sugerir contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, que será la autoridad responsable encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver de forma sencilla y expedita las solicitudes de acceso a la información en poder de sus dependencias y entidades. Sus resoluciones tendrán el carácter de definitivo e inatacable garantizando en todo momento la protección de los datos personales.**

**El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Comisionado Presidente y cuatro comisionados. La presidencia del comisionado durará cuatro años sin posibilidad de reelección. Los comisionados durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del comisionado Presidente o de cualquiera de los comisionados, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.**

...

**I. a VII.....**

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

**I. a XXIX-Ñ...**

**XXIX-O.** Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, así como para expedir la ley que garantice el derecho de acceso a la información en la federación, estados, municipios y el Distrito Federal, así como cualquier persona física o moral, pública o privada que reciba recursos públicos, de conformidad con los principios y bases contenidos en el segundo párrafo del artículo 6o.

**XXIX-P y XXIX-Q....**

**XXX... .**

**Artículo 105. . . .**

**I. . . .**

**II. . . .**

a) a g). . .

**h) El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, a los organismos estatales de Acceso a la Información Pública equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el Organismo de Acceso a la Información y Protección de datos Personales del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

. . .

. . .

. . .

**III. . . .**

. . .

. . .

**Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto, deberá expedir una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de Datos Personales, misma que deroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares vigentes.

**Tercero.** Los actuales integrantes del Consejo Consultivo del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, continuarán en su encargo hasta concluir el período para el que fueron designados.

## **Decreto por el que se reforma la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 1 y 3 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en los siguientes términos:

**Título** **Primero**  
**Disposiciones Comunes para los sujetos obligados**

**Capítulo** **I**  
**Disposiciones Generales**

Artículo 1. La presente ley es de orden público, **interés general y observancia en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción y establece disposiciones** para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad, **órgano y organismo federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, así como cualquier persona física o moral, pública o privada que reciba recursos públicos. Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al derecho a la información garantizado por el Estado.**

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

**I. a XIII. . .**

**XIV. Sujetos obligados:**

**a) a d) . . .**

**e) Los tribunales administrativos federales;**

**f) Cualquier otro órgano federal, y**

**g) Los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales y estatales, acreditados en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Federal y/o Estatal**

### **Artículo Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2012.

Diputado Federal Isaias Cortés Berumen. (Rúbrica).



**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 60., 70., 27 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO ALFONSO DURAZO MONTAÑO Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

El diputado Alfonso Durazo Montaña y el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77, párrafo 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 60., 70., 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Como resultado del creciente deterioro de las potestades republicanas la sociedad ha dejado de estar representada en el poder, el poder del Estado ha sido rebasado por otras instancias.

Durante los últimos 25 años, la imposición del actual modelo económico ha derivado claramente en el desmantelamiento del Estado social a través de las privatizaciones, de la falta de crecimiento económico, de la ausencia de una profunda reforma fiscal, de transiciones mal hechas, de la amputación de facultades del poder público, de la satanización del Estado. Así los poderes fácticos en su conjunto han concentrado más poder que el Estado mismo.

La cesión de prerrogativas constitucionales en favor de estos poderes nacionales y transnacionales ha tenido como consecuencia que las autoridades públicas hayan perdido su capacidad de conducción de los procesos políticos y económicos del país. En ello han desempeñado un papel fundamental los medios de comunicación masiva.

En un principio, el Estado utilizó los medios como factor de legitimación política, otorgando concesiones muy ventajosas para los dueños de las empresas mediáticas. Éstos se convirtieron en cómplices de los beneficios mutuos que el maridaje les generaba.

Con el transcurso del tiempo, el poder económico de los medios creció desmesuradamente, su capacidad de dominio y penetración rebasó en muchos sentidos al aparato estatal y a la política misma, constituyéndose en un poder que en la vía de los hechos manifestó abiertamente sus pretensiones de imperar sobre la vida pública del país.

Los difusores de medios electrónicos se adjudicaron un papel preponderante para la formación de una opinión pública dirigida a sus intereses, desnaturalizaron el sentido cívico de este concepto, el cual debe ser reencauzado en los términos que propone Giovanni Sartori: “una opinión se denomina pública no sólo porque es del público sino, también, porque implica la *res publica*, la cosa pública...: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos”. Evidentemente, las aspiraciones económicas privadas se oponen a estos principios fundamentales.

Los medios electrónicos de difusión se han convertido en intermediarios entre el Estado y la sociedad, atribuyéndose muchas veces, de manera ilegítima, una representación que no necesariamente tienen, y sin embargo desempeñan un papel decisivo en la determinación de la agenda política, económica y social, predisponen la opinión pública a favor o en contra de las iniciativas gubernamentales, o intentan erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación; incluso, y sin pudor alguno, han tratado de influir indebidamente en los resultados de los procesos electorales, políticos, legislativos y hasta los judiciales.

Una parte considerable de la clase política, corta de horizontes y sin visión de Estado, ha decidido privilegiar sólo sus intereses coyunturales, y no ha defendido republicánamente a la sociedad en su conjunto de los abusos que este poder fáctico comete. Las intenciones por reformar la Ley Federal de Radio y Televisión en favor del duopolio televisivo rebasan por mucho el análisis teórico sobre la debilidad de las instituciones públicas. Esto ha implicado en muchos sentidos la rendición del Estado. Lo que está en juego es la república.

Ante esta claudicación de la política, las empresas mediáticas han adquirido un poder más amplio que la mayoría de los funcionarios públicos y que los empresarios en general, pues los poderes políticos formales están más acotados jurídicamente, mientras que los medios se mantienen al margen de una regulación clara y precisa, valiéndose de esta opacidad e imprecisión legal para preservar y ampliar sus privilegios.

La crítica a la clase política y a toda manifestación de fuerza es necesaria y razonable, pues en una democracia toda expresión de poder debe estar sujeta a los límites que las leyes establezcan, con el claro objetivo de impedir abusos. En ese tenor es cuestionable que los medios electrónicos, gozando de una gran fortaleza, permanezcan intocados en todos los sentidos cuando cometen excesos. Los medios, por supuesto, pueden criticarlo todo y a todos, pero cuál es la vía pública para criticarlos a ellos. Sin participación ciudadana en el control de los medios se construyen auténticas dictaduras mediáticas.

Las consecuencias de haber postergado una regulación jurídica detallada sobre los medios de comunicación se han convertido en las mejores condiciones para que estos se enriquezcan desmesuradamente, ejerzan un monopolio informativo y utilicen abusivamente sus herramientas para inducir el voto, inventar escándalos políticos o disimular hechos graves, crear imágenes positivas de algunos personajes o destruir la reputación de otros, sin que todo esto les haya implicado responsabilidad alguna.

La libertad de expresión es un valor supremo necesario para la democracia y el bien común, cuyos destinatarios y beneficiarios son los individuos y el pueblo soberano, bajo ningún concepto pueden arrogársela de manera exclusiva los dueños de los medios de comunicación, menos aun convertirla en patente de corso para ampararse de la responsabilidad derivada de sus excesos que muchas veces quebrantan el estado de derecho.

Los medios han desvirtuado esta libertad para convertirla en una práctica sistemática de embestidas tanto a los individuos como al poder político, colocándolos en un verdadero estado de sometimiento e indefensión. Pues en un sistema donde se carece de reglas claras de réplica, cuando el abuso se comete en contra de particulares, se producen daños irreparables, y cuando son en contra de la clase política se utilizan como instrumento de chantaje para doblegar voluntades y obtener prebendas.

En amplios sectores de la población existe la percepción de que el duopolio de medios ejerce prácticas ominosas como la "línea" y la censura; de que el racismo y la discriminación son la divisa común que ha guiado su actuar, esto último ha sido documentado por organismos gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos. Tales deformaciones han sido un lastre para la cultura, la educación, el periodismo libre, han impedido la expresión de la diversidad y pluralidad en nuestro país, falsifican y vuelven invisible el carácter multicultural y multirracial de la república.

Por otro lado, es necesario reconocer que los medios de comunicación resultan indispensables para la sociedad y la democracia, pero deben plantearse en un esquema diferente para que den a conocer la información de manera verídica, objetiva, sin transformar o maquillar la realidad, deben difundir la cultura, los valores republicanos y el respeto de los derechos humanos. Cuando actúan de otra forma son un obstáculo para el desarrollo democrático.

Recordemos las palabras de Karl Popper: "O el Estado regula efectivamente a las televisoras o éstas aniquilarán nuestras democracias".

La comunicación ha sido reducida a mercancía sujeta a las leyes del mercado; más bien debe ser el baluarte para potenciar el desarrollo justo y democrático de un país, este será el principio rector para toda nación que se precie de ser libre y soberana.

La construcción del estado de derecho a que estén sometidos todos los actores de la sociedad es la clave de una transición democrática; por ello se necesita una regulación plural y ciudadana de la radio y la televisión como uno de los grandes temas de la gobernabilidad hacia la consolidación de la democracia.

### **Antecedentes**

En el país, las disposiciones jurídicas en cuanto a los regímenes de medios han sido ambiguas, discrecionales y ventajosas para las empresas mediáticas.

La última de las iniciativas legislativas para reformar el régimen de medios fue la llamada “Ley Televisa”, la cual abarcaba diversas modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión. Éstas propiciaban una concentración de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones a favor del duopolio mediático. La “Ley Televisa” fue presentada y aprobada sin discutirse, casi por unanimidad, en el Congreso en marzo de 2006, poco antes de las elecciones.

El 4 de mayo de 2006, 47 senadores de la LIX Legislatura interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra la Ley Televisa; argumentaban que eran violatorias de los artículos 1o., 25, 27 y 20 de la CPEUM.

El 7 de junio de 2007, la SCJN declaró inconstitucionales seis artículos de la “Ley Televisa”. La inconstitucionalidad radicaba en el refrendo automático de las concesiones y la obtención de servicios extradigitales; además, omitía mandatos de igualdad en los medios, establecidas en el artículo 2o. constitucional, lo cual constituía una violación de este dispositivo. Su principal argumento fue que la concentración de los medios en pocas manos distorsiona el derecho a la información.

El ministro Góngora Pimentel señaló: “La renuncia del Estado al espacio radioeléctrico necesario para concretar los derechos fundamentales de expresión, información y prensa, a través de un acuerdo secretarial y su elevación a rango legal en el artículo 28 impugnado, es inconcebible en una democracia”.

### **Consideraciones jurídicas**

En una visión de conjunto se detectan las principales omisiones en el régimen constitucional de medios:

La Constitución no establece la facultad expresa al Congreso para legislar sobre la materia. El régimen competencial definido en el artículo 124 constitucional establece que todas las facultades de las autoridades federales deben ser expresamente concedidas por la propia Constitución y el artículo 73 no se refiere en ninguna de sus fracciones a la radio y a la televisión, el Congreso de la Unión carece de facultad para legislar en la materia.

La fracción XVII de la Ley Federal de Radio y Televisión faculta al Congreso para “dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos”, tal redacción proviene de 1917, cuando las telecomunicaciones no existían y obviamente no las comprende. En tal virtud, los autores de la ley establecieron en el capítulo único de su artículo primero unos “principios fundamentales”, según los cuales “corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y en consecuencia, del medio por el que se propagan las ondas electromagnéticas”.

En rigor, esta incongruencia existe desde la expedición de la ley vigente de 1960. Los actores de ese ordenamiento quisieron eludir, por una parte, la cuestión del contenido de las emisiones y otorgar, por la otra, potestades exclusivas al Ejecutivo de la Unión en este campo. Por esa razón derivaron de modo espurio dicho ordenamiento de los artículos 27 y 48 constitucionales.

Se trataba de equiparar las industrias de radio y televisión con otras dedicadas a la utilización de recursos naturales que se encuentran bajo el dominio directo de la nación. De esta manera, la mención “espacio situado sobre el territorio nacional”, que aparece en el párrafo cuarto del artículo 27, fue motivo suficiente para equiparar esas actividades con la explotación de los yacimientos minerales y de los hidrocarburos. Así se justificó que el supuesto aprovechamiento del aire por los particulares sólo podría realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal.

Por ser evidente, no obstante, que el Congreso de la Unión carece de facultad explícita para legislar en la materia, se arguyó que el artículo 48 establece que, entre otros bienes de la nación, el espacio aéreo depende directamente del gobierno de la federación. De lo que no se deduce de modo alguno la facultad para regular el funcionamiento de industrias que además de propagarse por otros medios físicos, deben ponerse en consonancia con derechos sociales y ciudadanos consagrados por la Constitución.

No pudieron prever los autores de esa ley que la televisión por satélite y la televisión por cable habrían de transmitirse por espacios distintos a los comprendidos en esos artículos. Menos aun que en la reforma constitucional posterior quedaría establecido el derecho a la información como una garantía fundamental de los mexicanos.

De acuerdo con esas consideraciones, la Secretaría de Educación Pública propuso en 1977 que las disposiciones sustantivas sobre la radio y la televisión quedaran en el artículo 3o. constitucional, de manera que esas actividades quedasen sujetas a los principios y valores contenidos en dicho artículo.

Estimamos que, pese a las consideraciones de la Suprema Corte sobre el artículo 27, existe la imperiosa necesidad de precisar en el mismo artículo, de manera separada y específica, que el espectro radioeléctrico es propiedad de la nación y paralelamente dotar de la facultad constitucional para legislar en materia de medios al Congreso de la Unión. De tal suerte que el artículo 27 no se convierta en un reducto más del autoritarismo en lo que hace al espectro radioeléctrico y al régimen constitucional de medios, y que él participe también de manera fundamental el Congreso de la Unión y la propia sociedad, lo cual adicionalmente implicará una conquista en favor del equilibrio de poderes y del régimen democrático.

### **Ejes de la propuesta de reforma constitucional**

Por todo lo anterior es necesario expedir reformas de la Constitución que contengan los principios conforme a los cuales deberá guiarse la rectoría del Estado en medios de comunicación y espectro radioeléctrico, implantando un sistema transparente y plural de concesiones que garantice el acceso equitativo a los sectores público, privado, comunitario y educativo de la sociedad.

Estas disposiciones deberán guiarse por las siguientes directrices:

1. Compatibilizar con el derecho interno nacional los dispositivos contenidos en los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México que reconocen el carácter universal de los derechos a la libertad de expresión y a la información.
2. Expresar que, en virtud de que se utiliza un bien que es propiedad de la nación, la naturaleza jurídica de los medios de comunicación electrónica es de servicio público, por lo tanto deben ser promotores de los valores republicanos consagrados en nuestra Carta Magna.
3. Reconocer la propiedad de la nación sobre el espectro radioeléctrico, a fin de otorgar a la ciudadanía el derecho de administrar las concesiones, permisos y explotación directa de este bien público, así como vigilar su actuación y participar en la elaboración de los contenidos de la programación.
4. Establecer la base constitucional para la creación de un organismo autónomo ciudadano que regule los regímenes de concesiones y de permisos, dotado de facultades para otorgar y revocar estos privilegios; que vigile que los contenidos de la programación y los medios respeten y promuevan la pluralidad y los derechos humanos; que asegure el derecho de réplica y el acceso, en condiciones de igualdad, de los sectores: público, privado, comunitario y educativo a la utilización de los medios de comunicación y las tecnologías que posibilitan su empleo.
5. Incorporar la facultad explícita al Congreso de la Unión para que legisle en materia de radio y televisión y del organismo ciudadano que regulará este servicio público.

Por todo lo expuesto, presento al Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o, 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se adiciona un primer párrafo al artículo 6o., que establecería lo siguiente:

**Artículo 6o.** Se reconocen y garantizan los derechos universales a la información y a la libre expresión. Toda persona tiene la libertad de acceder, buscar, recibir y difundir informaciones de cualquier tipo y por cualquier medio de comunicación, sin previa censura y con responsabilidad ulterior, de acuerdo a lo que disponga la ley.

...

I. a VII. ...

**Artículo Segundo.** El texto actual del artículo 7o. de la Constitución sería incorporado como tercer y cuarto párrafos del artículo 6o. El nuevo texto del artículo 7o. diría lo siguiente:

**Artículo 7o.** Sin detrimento de lo establecido en el artículo anterior, los medios de comunicación electrónica son de servicio público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de esta Constitución.

Los medios de comunicación procurarán el respeto y promoción de los derechos humanos y los valores democráticos consagrados en el artículo 3o. de esta Constitución; sus contenidos deberán reflejar la pluralidad y diversidad de la república; queda prohibida y será sancionada toda práctica discriminatoria por parte de los medios de comunicación.

**Artículo Tercero.** Se adicionan los párrafos séptimo y octavo al artículo 27, cuya redacción será ésta:

**Artículo 27.**

...

...

...

...

...

...

El espectro radioeléctrico será también propiedad de la nación, inalienable e imprescriptible; podrán acceder, en igualdad de condiciones, a su explotación, uso o aprovechamiento las entidades públicas, educativas, privadas y comunitarias, ninguna de ellas podrá concentrar más de 25 por ciento de las frecuencias.

La administración y la vigilancia de las concesiones y permisos de la radiodifusión, televisión y telecomunicaciones por medio del espectro radioeléctrico quedan a cargo de un organismo público autónomo de participación ciudadana creado por el Congreso de la Unión.

...

**Artículo Cuarto.** El artículo 73 se modificaría en la fracción XVII, añadiendo:

**Artículo 73.**

I. a XVI. ...

**XVII.** Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, **así como sobre radio, televisión, telecomunicaciones y uso del espectro radioeléctrico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de esta Constitución .**

**Transitorio**

**Único.** La presente reforma 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 25 de septiembre de 2012.

Diputado Alfonso Durazo Montaña (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 30. Y 50. DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS HUMBERTO CASTAÑOS VALENZUELA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo segundo a la fracción IV del artículo 60. constitucional; y reforma el inciso b) de la fracción XIV del artículo 3 y adiciona un segundo párrafo al artículo 5 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

La presente iniciativa propone establecer en la Constitución y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que toda la información en posesión de los sujetos obligados tendrá carácter público, además de considerar sujetos obligados el Poder Legislativo de cada entidad federativa y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como sus respectivos órganos de fiscalización.

Por ello vengo ante esta soberanía a presentar la siguiente

**Exposición de Motivos**

Resulta interesante encontrar que la ciencia política mexicana de forma sistemática no ha entrado en el estudio a profundidad del Poder Legislativo, pues el cuadro histórico que se presentó en el país de manera posterior a la Revolución Mexicana redujo en gran medida la representatividad del Congreso federal y, por supuesto, de los estatales.

Pero lentamente ha ido evolucionando el creciente pluralismo político en todo el país, generando un dinamismo que como consecuencia ha traído un fortalecimiento de la figura parlamentaria.

Sin embargo, las normativas de los órganos legislativos han evolucionado lentamente, desde aquel primer reglamento parlamentario redactado y formulado de manera personal por José María Morelos y Pavón hasta las legislaciones vigentes en nuestros días.

En la noción de *democracia*, son fundamentales para Kelsen la libertad y la igualdad, aspectos que constituyeron la parte esencial de su estudio sobre ella. Considero que la preocupación principal de los estudios sobre el funcionamiento de los órganos legislativos se ha centrado en la confección de leyes y su funcionamiento, el cual ha sido el que podríamos llamar “proceso camaral”, del cual la democracia es uno de los principales objetivos y logros de la sociedad actual.

La transparencia y el acceso a la información constituyen una de las conquistas más importantes de la sociedad y la política mexicanas en los últimos años. Son un gran avance en la calidad democrática del Estado y abren una posibilidad inédita para un cambio profundo en las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos. Por eso, transparencia y acceso a la información materializan un derecho moderno, nuevo e irrenunciable para todos los mexicanos.

Como legisladores, debe ser una preocupación asegurar a todo mexicano y a toda persona el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información mediante procedimientos sencillos, para los cuales se facilite el acceso a la información.

Por ello es necesario fomentar acciones que generen una cultura de transparencia y rendición de cuentas y garanticen el acceso a la información en caso de controversias y establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información o que, abusando de su posición, busquen pervertir el ejercicio del poder público.

Desde *La política*, de Aristóteles (384-322 antes de Cristo), se plantea la importancia del desarrollo de la democracia en un marco de libertad, donde los ciudadanos juzguen las “cuentas públicas” y los negocios políticos para un adecuado equilibrio de las fuerzas políticas. La información, como requisito básico para el sostenimiento de la entonces democracia ateniense, fluía en el “ágora”, encontrando una vigencia total las palabras de Aristóteles, que destacó la participación ciudadana como principio democrático real, no como simples electores sino agentes sociales.

En la historia moderna del hombre, hasta 1776, en Suecia, no se impulsó la primera ley formal de acceso a la información gubernamental, la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas, con base en las prácticas del antiguo imperio chino, que en el periodo de mayor esplendor de la dinastía Ts'in (221 antes de Cristo) se desarrolla el Buró de Censura Imperial que, en palabras de Anders Chydenius, sacerdote y diputado sueco (1766), era una institución basada en la filosofía humanista confuciana, encargada de vigilar cuidadosamente al gobierno y sus funcionarios, exhibir sus incompetencias, ineficiencias y prácticas de corrupción, admitiendo con ello sus imperfecciones, encontrándose así los emperadores chinos dispuestos a “admitir sus propias imperfecciones como prueba de su amor por la verdad y rechazo a la ignorancia y oscuridad”.

En el país se generó un primer acercamiento en 1977, al reformarse diversas disposiciones constitucionales y leyes secundarias, que impulsaron significativamente la consolidación democrática electoral, consagrándose como principio constitucional que el Estado debe garantizar el derecho a la información, esto en el artículo 6. Hasta 2002, el 11 de junio, no se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para garantizar este derecho.

Ahora bien, en 2004 destaca la importancia de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, mediante la creación y el fortalecimiento de diversas estructuras (como consejos consultivos y organismos públicos descentralizados de participación ciudadana).

Esto se presenta en el ámbito de la administración pública, y de otras formas de intervención en los diversos poderes, así como en la esfera municipal, que propician la colaboración activa y directa de los particulares en las funciones públicas; se implantan además diversos mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, que aprovechan las ventajas del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Así, 30 años después de la reforma del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma del mismo numeral por la cual se incorporan los principios y criterios básicos que deben regir el acceso a la información como derecho fundamental.

Hoy vengo a esta tribuna para que, como representantes de los mexicanos, pongamos el ejemplo en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Es necesario que establezcamos desde la ley la obligación del Poder Legislativo, no sólo federal sino en cada estado, de publicar de manera oficiosa todos los comprobantes de gasto de los recursos económicos ejercidos por sus órganos.

Quiero pedirles que como legisladores trabajemos en mejorar la comunicación con los ciudadanos, y que con trabajo parlamentario generemos un cambio en la percepción sobre la forma en que se gasta el dinero público en el Poder Legislativo. Trabajemos juntos para recuperar la credibilidad y confianza ciudadanas, y así logremos la dignificación de la política.

Para ello propongo una reforma en el inciso b) de la fracción XIV del artículo 3 y la adición de un segundo párrafo al artículo 5, ambos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a fin de



establecer que toda la información en posesión de los sujetos obligados tenga carácter público, así como exhibir los comprobantes de gasto de los recursos públicos.

Además, con esta reforma se busca considerar sujetos obligados el Poder Legislativo de cada entidad federativa y la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal, así como sus respectivos órganos de fiscalización.

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona un párrafo segundo a la fracción IV del artículo 6o. constitucional; y reforma el inciso b) de la fracción XIV del artículo 3 y adiciona un segundo párrafo al artículo 5 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a fin de establecer que toda la información en posesión de los sujetos obligados tenga carácter público, además de considerar sujetos obligados el Poder Legislativo de cada entidad federativa y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como sus respectivos órganos de fiscalización**

**Primero.** Se adiciona un párrafo segundo a la fracción IV del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo siguiente:

**Artículo 6o. ...**

...

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

**IV. ...**

**El órgano garante en el ámbito federal podrá conocer de solicitudes de información relativas las legislaturas de cada entidad federativa y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de sus respectivos órganos de fiscalización.**

**V. a VII. ...**

**Segundo.** Se reforma el inciso b) de la fracción XIV del artículo 3 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 5 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley se entenderá por

**I. a XIII. ...**

**XIV. Sujetos obligados:**

**a) ...**

**b) El Congreso de la Unión, el Poder Legislativo de cada entidad federativa y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como sus respectivos órganos de fiscalización, cualquiera que sea su denominación;**

**c) a f) ...**

**Artículo 5. ...**

**Salvo la información confidencial, toda la información en posesión de los sujetos obligados tiene carácter público, y cualquier persona tendrá acceso a ella en los términos y condiciones que establece esta ley. Por tanto, tratándose de información pública, los sujetos obligados deberán observar tanto en su aplicación como**

en su interpretación el principio de máxima publicidad y hacer públicos todos los comprobantes de gasto de los recursos económicos bajo su ámbito de responsabilidad, con excepción de los que se encuentren clasificados como información reservada en los términos de la presente ley.

Para este efecto, en caso de duda razonable sobre la clasificación de información como reservada, deberá optarse por su publicidad; o bien, y siempre que sea posible, por la preparación de versiones públicas de los documentos clasificados.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos deberá realizar las adecuaciones que correspondan a las disposiciones reglamentarias en un plazo máximo de seis meses, contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

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

Diputado Carlos Humberto Castaños Valenzuela  
(rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 50. Y 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FELIPE ARTURO CAMARENA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El suscrito, diputado Felipe Arturo Camarena García, miembro de la LXII Legislatura Federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el cual se pretende reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Problemática

De acuerdo con el texto supremo de nuestro orden jurídico, en concreto los correlacionados artículos 5 y 123, nadie puede ser obligado a la prestación de un trabajo sin su justa retribución, en este contexto la libertad de trabajo se erige como un derecho fundamental.

Aunado a lo anterior, la legislatura número LXI estableció la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, la cual establece que nadie puede ser obligado a laborar sin una justa retribución, salvo las excepciones previstas en el andamiaje jurídico mexicano.

En este tenor apreciamos que no se reconoce ni como pena ni como medida de readaptación el trabajo.

En este sentido, notamos un aumento en la población carcelaria considerable, la cual, de facto, no se cualifica ahí; así mismo, tampoco reportan conocimientos de una especial técnica u oficio, lo cual hace relativamente comprensible el fenómeno de la reincidencia.

En este contexto, si los hoy reclusos no se preparan para los tiempos de su próxima libertad, es muy probable que no se genere la inclusión a las fuerzas productivas de la sociedad, o a la comunión plena con sus familias y vuelvan a delinquir, sea autónomamente, en pequeños grupos o en el crimen organizado.

Por ello, consideramos oportuno transformar a la Constitución para incluir un sistema de labor obligatorio en el internamiento, para colaborar en la plena readaptación de los reclusos y la adquisición de recursos para su vida familiar.

### Argumentación

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año de 2008, dio a conocer un documento formal, en el marco de los trabajos llevados a cabo por la Organización de Estados Americanos, el cual se denominó *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*.

En él ubicamos el principio XIV, en donde la Comisión Interamericana se pronuncia respecto al tema del trabajo en reclusión.

#### Principio XIV

#### Trabajo

**Toda persona privada de libertad tendrá derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo, y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover la reforma, rehabilitación y readaptación social de los condenados, estimular**

**e incentivar la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad. En ningún caso el trabajo tendrá carácter afflictivo.**

Los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán aplicar a los niños y niñas privados de libertad todas las normas nacionales e internacionales de protección vigentes en materia de trabajo infantil, a fin de evitar, particularmente, la explotación laboral y garantizar el interés superior de la niñez.

Los Estados miembros promoverán en los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional; y garantizarán el establecimiento de talleres laborales permanentes, suficientes y adecuados, para lo cual fomentarán la participación y cooperación de la sociedad y de la empresa privada.

En este orden de ideas se considera conveniente, de acuerdo a la Comisión Interamericana, la labor que puedan desarrollar las personas privadas de su libertad como consecuencia de la imposición de una pena otorgada por un juez.

Incluso, el beneficio del trabajo no sólo es sugerido para los ciudadanos sin libertad, sino también, para los menores infractores.

El sistema penitenciario mexicano necesita una reforma con urgencia. Las cárceles no han funcionado para readaptar, advirtiendo de este modo un regreso de los ex reclusos a la sociedad, transformados éstos en personas más peligrosas.

Para generar el cambio debe tenerse presente los acontecimientos suscitados dentro de las cárceles diariamente, los cuales son lugares comunes como el ocio, corrupción, anarquía, violencia, insalubridad, venta de drogas y bebidas alcohólicas, prostitución entre otros.

La sobrepoblación penitenciaria es una de las principales causas de la crisis de la readaptación social. El aumento de la población penitenciaria genera hacinamiento este entorno no contribuye a corregir al infractor.

Asimismo, podemos afirmar que la sobrepoblación es un indicador de riesgo potencial de los centros de reclusión, pues desencadena una serie de eventos que comprometen la capacidad de atención, gestión, control y estabilidad en la prisión.

Además debemos reconocer que los reclusos no están sujetos a auténticos procesos de readaptación, pues el trabajo y la educación son optativos.

La falta de actividades laborales es una constante, debido a la falta de talleres o, en su caso, de herramientas y materiales necesarios para su debido funcionamiento. Aunado a lo anterior, son pocos los centros de reclusión en donde exista personal técnico cuya función sea capacitar a los internos.

Es deber del Estado asegurar la no reincidencia de los infractores. Empero, la mayoría de los centros de reclusión no están en condiciones de cumplir con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 18 Constitucional, ya que en los hechos el sistema penitenciario mexicano no ha funcionado plenamente.

#### **Artículo 18...**

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

El modelo de política criminal implementado demostró ser erróneo, pues se optó por la prisión y el endurecimiento de las penas, cuando debió ser al contrario; buscar las razones del aumento de la criminalidad y combatir las y desde luego prevenirlas.

La educación y el trabajo constituyen la base fundamental del tratamiento penitenciario, y con ello el principal instrumento para la consecución de la reinserción social.

Por su relevancia, el trabajo penitenciario se configura históricamente como un derecho y un deber del interno, sin que pueda tener carácter aflictivo ni ser impuesto como sanción disciplinaria; y se valora positivamente, como un instrumento esencial, con la finalidad de preparar a los internos para su futura inserción laboral positiva.

En México, la asignación de los internos al trabajo debería realizarse tomando en cuenta sus deseos, vocación, aptitudes, la capacitación laboral para el trabajo en libertad y el tratamiento de los internos, así como las posibilidades del reclusorio; además, el trabajo en los mismos debiera organizarse previo estudio de las características de la economía local, especialmente del mercado oficial, a fin de favorecer la correspondencia entre las demandas de éste y la producción penitenciaria.

El sistema penitenciario mexicano no ha cumplido el fin para el cual fue creado porque aunado a las circunstancias descritas anteriormente se ha apartado del ideal del legislador quien desde 1917 proclamó el trabajo como medio de regeneración, en el artículo 18 constitucional.

La Constitución desde su promulgación, sufrió diversas reformas, pero en ninguna de ellas se redactó la obligatoriedad del trabajo en prisión.

En este orden de ideas no se debe de perder de vista el tema de la sobrepoblación, pues en muchas ocasiones, gracias a ésta no es posible dar la debida atención para reencausar a los reos quienes sólo contemplan el trabajo, en la mayoría de los casos, como un medio de reducir sus condenas.

De estas situaciones deriva la necesidad imperiosa de hacer reformas a nuestro sistema penitenciario, la solución no sólo es endurecer las penas y recluir a más individuos en las prisiones; la solución es combatir las causas básicas, no buscar remedios paliativos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración el siguiente

#### **Decreto**

**Único.** Se reforman los párrafos primero y tercero del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, se adiciona un párrafo tercero, se reforma y recorre en el mismo orden el párrafo cuarto del artículo 18 del mismo texto normativo.

#### **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 5o. y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de la libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, **por estar cumpliendo una pena privativa de libertad** o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

...

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena **concedida** por la autoridad judicial **competente a través de sentencia**, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

...

...

...

...

...

**Artículo 18. ...**

...

**La Federación, los Estados y el Distrito Federal celebrarán los convenios necesarios con el sector privado para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia, realicen los trabajos a que están obligados durante la extinción de su pena. Asimismo, dichas autoridades convendrán con el sector privado a fin de que éste participe en la construcción de centros de reclusión, así como la vinculación de los reclusos con la empresa en cuestión para que puedan desarrollar el trabajo impuesto en sentencia. En ambos casos se deberá prever la inclusión de beneficios económicos y fiscales para la iniciativa privada.**

La Federación, los Estados y el Distrito Federal **celebrarán** convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

...

...

...

...

...

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el contenido de las disposiciones contenidas en el presente decreto.

**Tercero.** El Poder Legislativo Federal expedirá las adecuaciones necesarias al orden legal mexicano, en un plazo no mayor de 180 días a la publicación de este decreto, para lograr el pleno cumplimiento de esta reforma.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 27 días del mes de septiembre del año 2012.

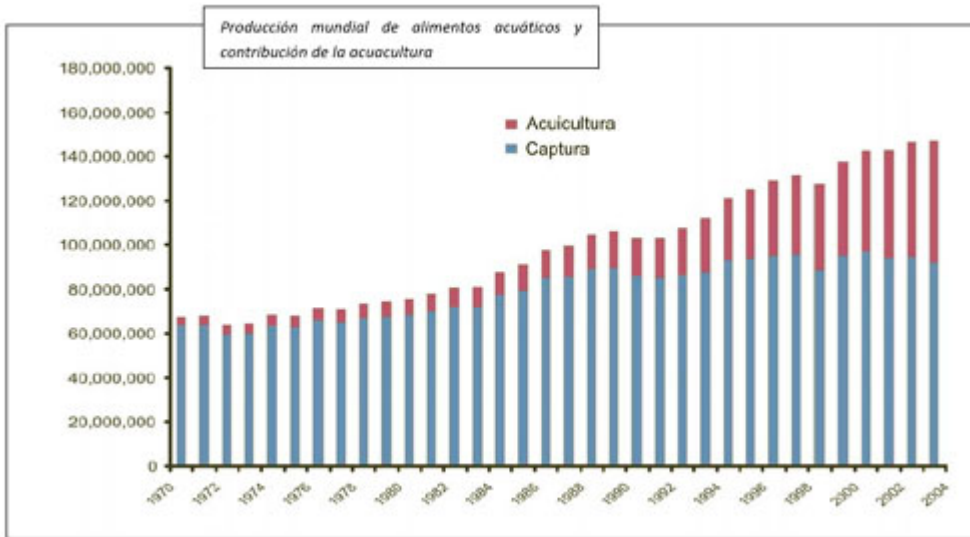
Diputado Felipe Arturo Camarena García (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 17, 82 Y 84 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ SOTO MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

**Problemática**

La acuicultura o cría de peces es uno de los sistemas de producción de alimentos que ha experimentado un rápido crecimiento en todo el mundo. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la producción acuícola mundial generó en 1990 sólo 27 mil millones de dólares, mientras que en 2006 la cifra llegó a 86 mil millones de dólares<sup>1</sup>.

En cuanto a niveles de producción, ésta alcanzó en el periodo transcurrido entre 1970 y 2004 un volumen de 54.4 millones de toneladas, con una tasa de crecimiento anual de 8.8 por ciento<sup>2</sup>.

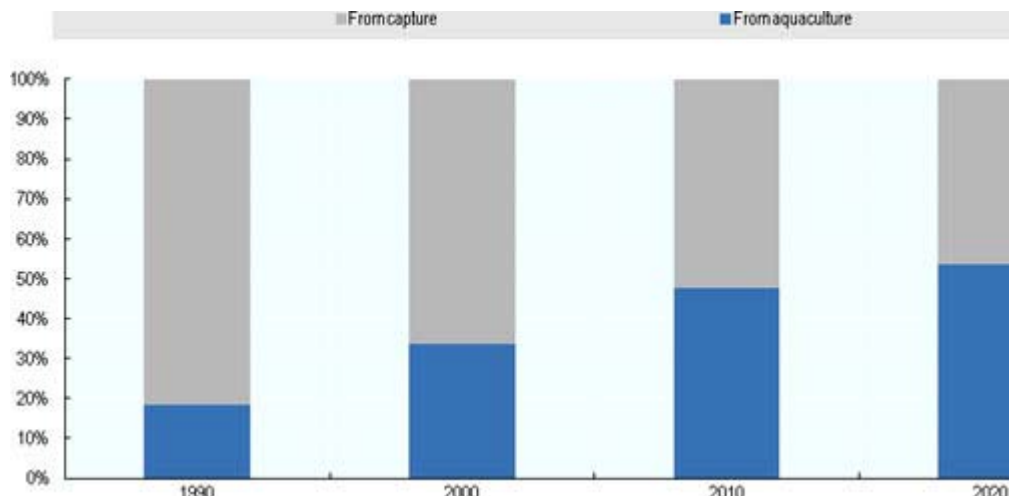


El Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de nuestro país, ha señalado que la acuicultura constituye a nivel mundial la segunda actividad económica con mayor crecimiento, sólo por debajo del sector de las tecnologías de la información<sup>3</sup>.

Consideramos que en nuestro país es de suma importancia impulsar el crecimiento de la acuicultura, en términos de seguridad alimentaria, por la sobreexplotación que sufren los bancos marinos del planeta. La FAO calcula que a partir del 2015 la extracción empezará a estancarse como resultado de este fenómeno, a la par que la demanda de productos del mar seguirá creciendo. En la actualidad, “mil millones de personas dependen de peces y mariscos como su principal fuente de proteínas”<sup>4</sup>.

#### **Participación creciente de la acuicultura en el consumo del pescado**

Proporción del pescado proveniente de captura y acuicultura con respecto al pescado total para consumo humano por décadas.



Como puede observarse en la gráfica anterior, la prospectiva hacia 2020 es que la acuicultura recobre mayor importancia y dinamismo sobre la captura de pescado. Es por ello que en la presente iniciativa se propone darle el impulso necesario a dicha actividad en nuestro país.

Sin embargo, para fortalecer y consolidar la acuicultura, se requiere de promover la diversificación y tecnificación de la misma, es decir, avanzar hacia el desarrollo sostenible de nuevos cultivos y pesquerías cuya producción esté basada en recursos hasta ahora subexplotados.

El grupo de trabajo que tomó parte en el estudio Orientaciones Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de la Acuicultura en México<sup>5</sup>, publicado por Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, SC, y la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, identificó tres grupos de cultivos acuícolas:

1. En el primero se encuentran el camarón, el ostión y la piscicultura de agua dulce que, “por su volumen y valor, soportan la producción actual, abastecen de alimentos de alta calidad al mercado, generan empleos y aportan divisas”;
2. El segundo grupo está integrado por especies que actualmente se producen a pequeña escala, pero que cuentan con el potencial suficiente para generar nuevos negocios y empleos, a condición de que exista una planeación adecuada en las áreas de infraestructura, inversión, comercialización y evaluación de capacidades ambientales; y
3. En el tercer grupo se hayan un conjunto de especies, especialmente marinas, “que tienen alto valor en el mercado, donde la producción pesquera ofrece un abasto insuficiente y las cuales ofrecen la oportunidad vía el desarrollo tecnológico de generar una expansión de la acuicultura marina”.

En el cuadro siguiente<sup>6</sup> es posible apreciar, las especies que se producen en las distintas regiones acuícolas del país, así como los cultivos con potencial de desarrollo.





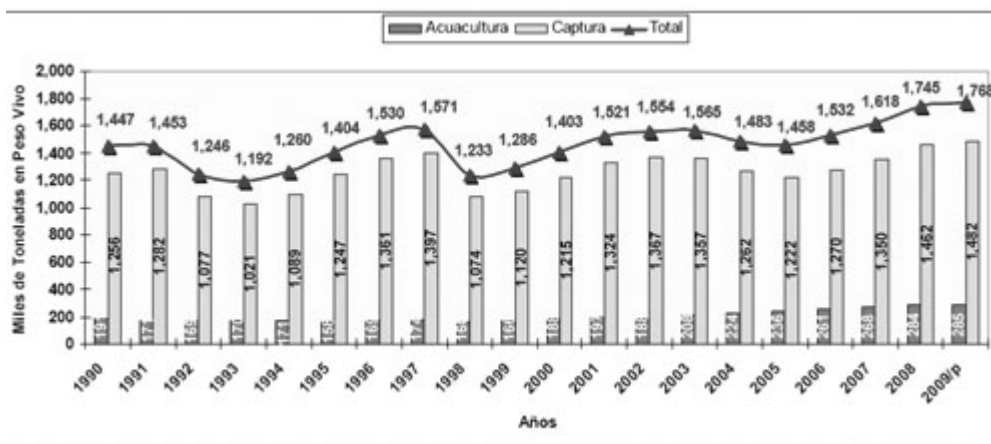
Entre los años 1981 y 2006, la actividad pesquera nacional se estabilizó en un orden promedio de 1.2 millones de toneladas en peso vivo, con un máximo histórico, en 1997, de 1 millón 570 mil 586 toneladas. A partir de 2007 inició un repunte que permitió al país alcanzar una producción de 1 millón 768 mil 68 toneladas en 2009<sup>7</sup>.

A pesar de este ligero aumento, las autoridades mexicanas coinciden con la FAO en que cualquier incremento sustancial de producción de alimentos de origen acuático en México, como ocurre en el resto del mundo, tendrá que obtenerse de la acuicultura marina y continental<sup>8</sup>.

En 2003, el 13.28 por ciento de la producción pesquera mexicana correspondió a acuicultura, es decir 207 mil 776 toneladas se obtuvieron por esta vía, frente a los 1.3 millones de toneladas producto de la captura.

Ahora bien, frente a la producción pesquera total nacional de 2009, equivalente a 1.4 millones de toneladas, la acuícola ascendió a 285 mil 19 toneladas y representó 16 por ciento del total, con lo que se ha mantenido por debajo del crecimiento mundial anual promedio de 8.8 por ciento. De acuerdo con la Carta Nacional Acuícola, publicada el 31 de enero de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, en materia de acuicultura México presenta una tasa media de crecimiento de 4.5 por ciento.

**Producción nacional pesquera y acuícola (1990-2009)<sup>9</sup>**



“En nuestro país importamos cantidades importantes de salmónidos, tilapia y bagre. La acuicultura nacional está hoy enfocada a monocultivos intensivos para exportación y su participación en el mercado interno es poco significativa, excepto en comunidades rurales que practican las llamadas pesquerías acuiculturales”<sup>10</sup>.

Para que la acuicultura pueda consolidarse como una alternativa real para atender la creciente demanda de alimentos, estimular la actividad económica así como el desarrollo regional y favorecer la mitigación de la pobreza, se precisa de políticas públicas que apoyen su desarrollo.

Ello sólo podrá lograrse si se impulsan mecanismos de financiamiento, acceso a tecnología de punta y asistencia técnica para responder a las exigencias de inocuidad, sanidad y sustentabilidad de los productos. A la vez se requiere de cadenas de comercialización que vinculen a los pequeños productores con el mercado, en tanto se procura que su acceso a tierra, agua, semillas y alimentos no se vea afectado por los grandes desarrollos acuícolas<sup>11</sup>. Finalmente, un reto que enfrentarán tanto los pequeños como los grandes productores, y para el cual la capacitación resulta esencial, es el cambio climático.

Por lo anterior, a través de esta iniciativa de ley proponemos apoyos para orientar la acuicultura hacia la producción sustentable, pues la producción acuícola nacional en términos generales no cumple con esta condición, a la vez que se ha dado un desplazamiento de las especies nativas a favor de las importadas, con la consecuente pérdida de diversidad biológica e introducción de parásitos que representan riesgos sanitarios para las especies endémicas.

Como ejemplo, referimos el río Tunal en Durango, “donde a raíz de la introducción de especies no nativas como *Cyprinus carpio*, *Carassius auratus*, *Lepomis macrochirus* y *Micropterus salmoides*, se perdieron 7 especies nativas en tan sólo 15 años”<sup>12</sup>.

La recuperación y desarrollo de especies nativas es fundamental para crear una industria propia, sustentable, que responda a las preferencias regionales de mercados ya existentes, pero ello sólo podrá lograrse con tecnologías de cultivo específicas.

### Argumentos que sustentan la presente iniciativa

México es un país rico en recursos pesqueros y con gran potencial para el desarrollo de la acuicultura, pues al lado de sus más de 11 mil kilómetros de costas posee 12 mil 500 kilómetros cuadrados de lagunas y 6 mil 500 kilómetros cuadrados de aguas interiores. Adicionalmente, cuenta con una diversidad de especies nativas susceptibles de ser cultivadas, como camarón blanco del Pacífico, ostra Americana, abulón, almejas y langostinos.

De acuerdo con la Sagarpa, el consumo per capita directo de pescados y mariscos ascendió en 2009 a 13.06 kilogramos. De mantenerse esta tendencia y dadas las proyecciones de crecimiento de la población, las cuales establecen que en el 2030 habitaremos en México 121 millones de personas, la oferta de productos del mar será insuficiente, a menos que se mantenga un crecimiento sostenido de la producción<sup>13</sup>, el cual, como lo señalamos líneas arriba tendrá que venir de la acuicultura.

Sin embargo, la propia Sagarpa ha reconocido que entre las debilidades que limitan el desarrollo del sector acuícola están el marco legal y normativo, la carencia de organización en las unidades de producción, la poca inversión privada y gubernamental, la carencia de tecnología para la obtención de semillas y engorda de especies acuáticas, la falta de coordinación institucional y la baja prioridad que se otorga a la actividad en el uso del agua<sup>4</sup>.

Adicionalmente, la acuicultura enfrenta el reto de dejar atrás el esquema de monocultivo de especies de mayor valor económico, fenómeno que se presenta a partir de 1992, cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Acuicultura. Actualmente el camarón es el mayor cultivo del país, lo que en términos de impacto al ambiente ha significado la contaminación de las lagunas costeras y tala de mangle para la construcción de granjas.

La historia de la evolución de la acuicultura en nuestro país da cuenta de que el desarrollo comercial de ésta se inició a principios de los años setenta con la producción de tilapia, carpa y trucha arcoíris. En la década siguiente se avanzó en el cultivo de camarón. En los noventa iniciaba la consolidación del sector y actualmente, “la industria acuícola ha superado la capacidad productiva de industrias de producción primaria, como la agricultura y la ganadería”<sup>15</sup>.

De acuerdo con la Carta Nacional Acuícola, las especies que se explotan con fines comerciales, ya sea para la exportación y/o para satisfacer las demandas del mercado interno son: el atún aleta azul, el bagre, el camarón blanco del Pacífico, la carpa, la langosta de agua dulce, el langostino malayo, los peces de ornato de agua dulce, la rana toro, la tilapia y la trucha arcoíris. De éstas, la única nativa es el atún aleta azul, todas las demás fueron introducidas al país, por lo que se les considera invasivas.

La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad ha establecido como una de las mayores amenazas para la biodiversidad, la introducción, intencional o accidental, de especies exóticas (no nativas) que desarrollan un comportamiento invasivo, pues desplazan a especies nativas y causan graves daños a los ecosistemas.

De acuerdo con la FAO, a las prácticas responsables y sostenibles de acuicultura le son inherentes términos como conservación de especies, aprovechamiento racional de los recursos, preservación de la biodiversidad y protección del ambiente.

El Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, en su artículo 9, refiere la imperiosa necesidad de que los Estados, como parte de un conjunto de buenas prácticas, establezcan procedimientos efectivos para realizar una evaluación y un seguimiento apropiados del medio ambiente, con el fin de reducir al mínimo los cambios ecológicos perjudiciales y las correspondientes consecuencias económicas y sociales derivadas de la extracción de agua, la utilización de la tierra, la evacuación de efluentes, el empleo de medicamentos y sustancias químicas y otras actividades acuícolas.

Por su parte, nuestra Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, de julio de 2007, establece en su artículo 17 que entre los principios que se deberán observar para la formulación y conducción de la Política Nacional de Pesca y Acuicultura se encuentra “el ordenamiento de la acuicultura a través de programas que incluyan la definición de sitios para su realización, su tecnificación, diversificación, buscando nuevas tecnologías que reduzcan los impactos ambientales y que permitan ampliar el número de especies nativas que se cultiven”.

En vista de la importancia que reviste la protección de nuestra biodiversidad como base para el desarrollo acuícola, la presente Iniciativa propone modificaciones a los artículos 17, 82 y 84 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, a fin de proteger a las especies endémicas y con ello la diversidad acuícola de nuestro país.

### **Fundamento legal**

Por lo expuesto y fundado, el suscrito diputado federal de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 17, 82 y 84 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, a fin de proteger el cultivo de especies endémicas**

**Texto normativo propuesto**

**Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 17 para quedar como sigue:

**Artículo 17.** Para la formulación y conducción de la Política Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentables, en la aplicación de los programas y los instrumentos que se deriven de ésta ley, se deberán observar los siguientes principios:

I. a IV. ...;

**VII.** El ordenamiento de la acuicultura a través de programas que incluyan la definición de sitios para su realización, su tecnificación, diversificación, buscando nuevas tecnologías que reduzcan los impactos ambientales y que permitan ampliar el número de especies nativas que se cultiven, **dando prioridad en todo momento al cultivo de especies endémicas sobre las importadas;**

VIII. a X. ...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 82 para quedar como sigue:

**Artículo 82.** Para regular e inducir las actividades de acuicultura llevadas a cabo en **las distintas regiones** del país, y con el propósito de garantizar la productividad, la funcionalidad y **la protección** del medio natural, las entidades federativas **deberán** establecer planes de **desarrollo regional en la materia**, que **fungirán** como instrumentos de planeación, conforme a las disposiciones de la presente ley.

**Dichos planes deberán contemplar como eje rector la orientación de la acuicultura bajo un esquema de producción sustentable, cuidando la conservación y cultivo de especies endémicas. En los planes se establecerán metas cuantificables en periodos de tres a seis años, que permitan observar el crecimiento en la producción de especies nativas y su impacto en los mercados regionales.**

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 84 para quedar como sigue:

**Artículo 84.** La Carta Nacional Acuícola deberá contener, al menos, la siguiente información:

I. El inventario de las especies acuícolas susceptibles de reproducción y cultivo;

II. Caracterización de las zonas por su vocación y potencial de cultivo;

III. Análisis de capacidad instalada por región;

IV. Las especificaciones respecto al dominio de la tecnología para la reproducción y cultivo de las especies acuícolas;

V. Los planes de ordenamiento acuícola, **los cuales irán acompañados de especificaciones sobre los sistemas de información geográfica y programas de monitoreo ambiental empleados en su elaboración. Los programas de monitoreo ambiental deberán arrojar información, de ser el caso, del impacto sobre los ecosistemas de la pesca selectiva, de la introducción de fauna exótica y de la mono explotación;**

VI. Las normas aplicables a aspectos de conservación, protección y/o aprovechamiento de los recursos acuícolas, incluyendo las relativas a la sanidad, calidad e inocuidad de los productos acuícolas;

VII. Estadísticas de producción, y

VIII. La información que se determine en el Reglamento de la presente ley.

#### Artículo transitorio

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

#### Notas

1 Hishamunda, N.; Poulain, F.; Ridler, N. *Prospective analysis of aquaculture development: the Delphi method*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper. Número 521. Rome, FAO. 2009. Página 93.

2 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). *Diagnóstico y Planificación Regional de la Pesca y Acuicultura en México. Resumen Ejecutivo*. México, 2008, página 5.

3 “Sector acuícola crece en México” en *Panorama acuícola Magazine*, 23 de mayo de 2011. Disponible en: [http://www.panoramaacuicola.com/noticias/2011/05/23/sector\\_acuicola\\_crece\\_en\\_mexico.html](http://www.panoramaacuicola.com/noticias/2011/05/23/sector_acuicola_crece_en_mexico.html).

4 Casas, Rosalba y Dettmer, Jorge. “El sector acuícola en el noroeste de México: importancia del conocimiento y de la innovación” en Revista Electrónica Ide@s Concyteg, Año 2, Número 19, 2 de mayo de 2007, página 11. Disponible en línea.

5 Magallón Barajas, F.J., Villarreal-Colmenares, H., Arcos-Ortega, F., Avilés-Quevedo, S., Civera-Cerecedo, R., Cruz-Hernández, P., González-Becerril, A., Gracia-López, V., Hernández-Llamas, A., Hernández-López, J., Ibarra-Humphries, A. M., Lechuga-Deveze, C., Mazón-Suáztegui, J. M., Muhlia-Melo, A. F., Nájranjo-Páramo, J., Pérez-Enríquez, R., Parchar-Carnejo, Portillo-Clarck, G. y Pérez-Urbiola, J. C. 2007. *Orientaciones Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de la Acuicultura en México*. Publicaciones especiales del Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, SC, Cámara de Diputados. LX Legislatura. páginas 4-5.

6 Ídem., página 6.

7 Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca. Sagarpa. *Anuario 2009*. Preliminar. Última modificación: 14 de diciembre de 2010.

8 Sagarpa. *Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005. Análisis Prospectivo de Política para la Acuicultura y la Pesca*, México. 15 de noviembre de 2006, página 16.

9 Sagarpa/Conapesca. *Importancia de la acuicultura en el sector económico y alimentario*. 2010, página 9.

10 Inapesca. *Programa Nacional de Investigación Científica y Tecnológica en Pesca y Acuicultura. Documento de Trabajo*. Octubre, 2009. P. 4. Disponible en la dirección electrónica: [www.inapesca.gob.mx/RNIIPA/PNICTPA.pdf](http://www.inapesca.gob.mx/RNIIPA/PNICTPA.pdf).

11 Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero. *La acuicultura y sus desafíos* (2009), páginas 8-9.

12 FAO. Departamento de Pesca y Acuicultura. *México. Visión general del sector acuícola nacional*. Disponible en Internet: [http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso\\_mexico/es](http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_mexico/es)

13 Sagarpa/Conapesca. *Importancia de la acuicultura en el sector económico y alimentario*. 2010, página 8.

14 Ídem., página 14.

15 *Acuerdo por el que se da a conocer la Carta Nacional Acuícola* . Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de enero de 2011.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, 25 de septiembre de 2012.

Diputado José Soto Martínez (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LILIA AGUILAR GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

La suscrita, diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto de reforma de los artículos 6o., 73, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en material de acceso a la información y protección de los datos personales.

Con base en lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos en el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos:

**I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y argumentos que la sustentan**

El derecho a la transparencia y la rendición de cuentas es uno de los conocidos como de tercera generación. Entendido esto, una visión de transparencia real, debe garantizarles a los ciudadanos la rendición de cuentas y el acceso a la información pública –de las instancias públicas-; para utilizar estos derechos como instrumentos jurídicos para combatir la corrupción.

El gobierno debe ser transparente al proporcionar información a los ciudadanos sobre lo que está haciendo, dotándolo de información rápida en formas que el público pueda fácilmente encontrar y utilizar, mediante el aprovechamiento de nuevas tecnologías para mostrar información acerca de sus operaciones y decisiones en línea y disponibles para el público, a la vez de que el gobierno debe solicitar retroalimentación pública para identificar la información de mayor utilidad para el público.

De igual forma, debe ser participativo, ya que el compromiso público aumenta la eficacia del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones.

Finalmente, debe ser de colaboración, en la que se involucre activamente a los ciudadanos en la labor de su gobierno, se deben utilizar herramientas innovadoras, métodos y sistemas para colaborar entre sí, en todos los niveles de gobierno, y con las organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado. Se debe solicitar la opinión pública para evaluar y mejorar su nivel de colaboración y para identificar nuevas oportunidades de cooperación.

Lograr lo anterior implica impulsar activamente la transparencia y que exija información a actores que realicen funciones públicas o reciban financiamiento público, expandir la calidad y cantidad de datos disponibles a la ciudadanía, la implementación de herramientas tecnológicas que faciliten la búsqueda de la información, para que la ciudadanía procese la información, participe en la formulación de políticas públicas y se aproveche de la misma.

El tema de la transparencia es mucho más vasto; el simple acceso a la información no es suficiente. De nada vale un órgano que sólo gestione solicitudes de información y deje al libre albedrío de los órganos gubernamentales su presentación. Necesitamos fortalecer el sistema de fiscalización nacional y de sanciones a actos de corrupción a funcionarios públicos. La propuesta es homologar criterios en materia de transparencia y sistema de auditoría y fiscalización. Esto obliga a la homologación contable de los estados y municipios que ya está en proceso.

Necesitamos un órgano de acceso a la información verdaderamente autónomo y funcional, que ayude a trascender a un esquema político diferente; y a un a un estado democrático real. Para ello es necesario volver fiscalizables y transparentes todos los recursos entregados por el estado a personas físicas y/o morales.

Según Latino Barómetro, la mayoría de la población prefiere un régimen autoritario que atienda sus necesidades sociales, que atienda a la sociedad en sus requerimientos básicos. Ésta sigue siendo la tentación de los autoritarios,

sin embargo modificar el sistema de transparencia actual, podrá disminuir la corrupción que nos lacera, nos golpea a todos y de que nos faltan las reformas básicas en esta materia. Estos derechos y obligaciones son en materia de teoría política un valiosísimo examen de la democracia. Es preocupante que los principales instrumentos de democracia que han sido objetivos en América Latina no lleguen a México.

Por lo anterior, la presente iniciativa propone un organismo dotado de autonomía constitucional, sin subordinación alguna y que no se guíe por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad y principio de constitucionalidad.

La autonomía del organismo de transparencia que se propone implica:

a) Reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a efecto de poder hacer frente a las nuevas tendencias informativas que se promueven en el tema de gobierno abierto u open government. Este concepto se sustenta en tres pilares básicos: la transparencia, la colaboración y la participación, definiciones que se encuentran en el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* que el presidente de Estados Unidos de América, Barack Obama, promulgó y en el cual ha invitado a participar a México junto con otros países.

b) Sistematizar información: es necesario que la administración pública ponga a disposición de la ciudadanía toda la información que le sea posible y no esperar a que se la soliciten. Debe sistematizar su información, generar bases de datos actualizados, redactados en términos claros y sencillos, es decir, en lenguaje ciudadano y con información que resuelva sus necesidades. De igual forma los planes y programas deben estar a la disposición de los ciudadanos para su escrutinio.

c) Rendición de cuentas: establecer mecanismos de rendición de cuentas más efectivos como señalar las razones y procesos en la implementación de políticas públicas, avances, los flujos de dinero que financian su implementación y los posibles beneficiarios. Sin esta información los ciudadanos no podrán realizar un análisis y su evaluación sobre las actividades gubernamentales.

d) Sujetos obligados: incrementar los sujetos obligados para incluir a los fideicomisos públicos, las personas físicas y morales de derecho privado constituidas conforme a la ley correspondiente, que reciban o administren recursos públicos y a los sindicatos.

De igual forma se deben ampliar las obligaciones de transparencia que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público, así en materia presupuestal señalar no únicamente el presupuesto asignado, sino incluir el asignado por programas, señalando los destinatarios, usos, montos, asignación, mecanismos de evaluación, los fines perseguidos y en su caso los beneficiarios. De igual forma difundir el estado que muestre la situación patrimonial, incluyendo la relación de los bienes inmuebles y de los vehículos adscritos a los mismos. Los montos destinados a gastos de comunicación social, nombre de la campaña o programa de difusión, el periodo de difusión de la información y los medios contratados.

Incluir adicionalmente a la publicación de los montos y a quienes se les entregue por cualquier motivo los recursos públicos, los criterios, convocatorias, fines perseguidos y en su caso los beneficiarios.

La versión pública de los contratos, convenios y condiciones generales de trabajo que regulen las relaciones laborales del personal sindicalizado y de confianza adscrito, así como la relación del personal sindicalizado, los montos que por concepto de cuotas sindicales, prestaciones económicas o en especie que se hayan entregado a los sindicatos, los nombres de quienes los reciben y los de los responsables de ejercerlos.

Se tendrán que volver fiscalizables y transparentes todos los recursos entregados por el estado a terceros, en particular a partidos políticos, organismos autónomos y los otros poderes de la unión.

Toda la información que generen las dependencias y entidades deberá estar procesada de una manera ordenada y estar en bases de datos.



Todo lo anterior permitirá acceder a la información pública de manera sencilla y clara, permitiendo de esta manera que los ciudadanos puedan realizar un control de la acción de gobierno, así como crear valor económico a partir de los datos públicos ofrecidos libremente por la administración.

e) Difusión: reforma en materia de transparencia relativa al Poder Legislativo, en especial en la Cámara de Diputados, al quehacer de los diputados, existe un clamor ciudadano que exige una mayor rendición de cuentas, ya que se dice que los legisladores una vez que son electos se desvinculan de la ciudadanía, quienes en la mayoría de las ocasiones no conoce su trabajo legislativo, en este sentido es imperante reformar el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados. En principio se propone incorporar el documento electrónico y dejar la vieja discusión si es o no un documento legal aunado que es la principal fuente para las bases de datos que promueve el concepto de gobierno abierto.

## **II. Fundamento legal de la iniciativa**

La iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que a la suscrita, en su calidad de diputada a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

## **III. Denominación del proyecto de ley o decreto**

El proyecto decreto se denomina: Iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 6o., 73, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

## **IV. Ordenamiento por modificar**

Artículo 6o., reforman los párrafos primero y segundo.

Artículo 73, reforma fracción XXX y adicionan fracciones XXIX-R y XXXI.

Artículo 110, reforma primer párrafo.

Artículo 111, reforma primer párrafo.

Artículo 116, adiciona fracción VIII.

Artículo 122, reforma fracción p) y se recorre la fracción p).

## **V. Texto normativo propuesto**

**Artículo Primero.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 6o., la fracción V de dicho artículo; se reforma el artículo 110 en su primer párrafo, se reforma el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

### **Artículo 6o. ...**

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, **los Poderes de la Unión**, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. a IV ...

**V.** Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el

**ejercicio de los recursos públicos, señalando programas, los destinatarios, usos, montos, asignación, mecanismos de evaluación, los fines perseguidos y en su caso los beneficiarios. Así como los indicadores que permitan dar seguimiento al cumplimiento de sus objetivos y la rendición de cuentas.**

VI. a VII. ...

**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 consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, **los comisionados del organismo establecido en el artículo 60. constitucional apartado B**, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas 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, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral y **los comisionados del organismo establecido en el artículo 60. constitucional apartado B**, 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.

**Artículo Segundo.** Se adiciona el apartado A del artículo 60., respetando el texto vigente del artículo, con excepción de las reformas ya señaladas; se adiciona un apartado B, se adiciona una fracción XXIX-R, se adiciona una Fracción XXX para pasar la actual fracción XXX a ser fracción XXXI, del artículo 73; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso p), pasando el actual inciso p) a ser inciso q) del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**Artículo 6 °. A. ...**

...

I. a VII. ...

**B. Para garantizar y hacer efectivo el adecuado y pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, el estado contará con un organismo público autónomo, especializado e imparcial, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Así como, tendrá en el ámbito de su competencia, facultades para sancionar a los sujetos obligados conforme a la normatividad aplicable.**

**El organismo estará integrado por cinco comisionados propietarios y cinco suplentes que cubrirán las ausencias de aquellos en los términos previstos en la ley.**

**Los comisionados gozará de las debidas garantías para ejercer su encargo con plena libertad e independencia.**

**Los comisionados propietarios y suplentes durarán en su encargo siete años y no podrán ser reelectos, en los términos de la ley. Durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia; y serán designados de conformidad con las siguientes bases:**

**I. La Cámara de Diputados, previa convocatoria pública en términos de la ley correspondiente, remitirá al pleno de la Cámara una lista de aspirantes a comisionados propietarios y suplentes.**

**II. Las Cámaras del Congreso de la Unión, por mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes y conforme al procedimiento de ley, elegirá? a las personas que desempeñarán el cargo de comisionado propietario y suplente.**

**III. En caso de que no se aprueben los aspirantes propuestos, el pleno de la Cámara revisora lo hará del conocimiento del órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, a efecto de que remita una nueva lista de aspirantes.**

**IV. Las Cámaras del Congreso de la Unión tendrán un plazo de veinte días naturales para resolver, vencido el cual, sin que se haya emitido resolución alguna, se entenderán como electos los aspirantes propuestos en los primeros lugares en el listado respectivo y conforme al orden de prelación, y se expedirán los nombramientos correspondientes, en un plazo de tres días naturales.**

**V. Una vez realizado lo anterior, el presidente de la Cámara de Diputados ordenará? la publicación del resultado en el Diario Oficial de la Federación y en los diarios de mayor circulación nacional.**

**Los comisionados designarán al comisionado presidente, mediante voto secreto; quien estará obligado a rendir un informe anual ante el Congreso de la Unión, en la fecha y en los términos que disponga la ley.**

**Los sujetos obligados ante el organismo son:**

**I. El Poder Ejecutivo federal, la administración pública federal y la Procuraduría General de la República;**

**II. El Poder Legislativo federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;**

**III. El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;**

**IV. Los órganos constitucionales autónomos;**

**V. Los tribunales administrativos federales;**

**VI. Los partidos políticos;**

**VII. Los sindicatos;**

**VIII. Los fideicomisos que reciban recursos públicos;**

**IX. Las personas físicas y morales que reciban recursos públicos o ejerzan una función pública, y**

**X. Cualquier otro órgano federal.**

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

**I. a XXIX-Q. ...**

**XXIX-R. Para expedir leyes en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.**

**XXX.** Designar los comisionados que establece el artículo 6o. constitucional apartado B, de entre los aspirantes que someta a su consideración la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

**XXXI.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

...

I. a VII. ...

**VIII.** Las constituciones de los estados establecerán organismos públicos autónomos, especializados e imparciales, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Tendrán en el ámbito de su competencia, facultades para sancionar a los sujetos obligados conforme a la normatividad aplicable en cada entidad federativa.

Dichos organismos estarán coordinados con el establecido en el artículo 6o. constitucional apartado B, para garantizar el acceso a la información y protección de datos personales entre la federación, los estados y los municipios.

**Artículo 122.** ...

A. ...

B. ...

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

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa

I. a V. ...

a) a o) ...

**p) Legislar en materia de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en el ámbito de competencia del Distrito Federal.**

**En el Distrito Federal habrá un organismo público autónomo, especializado e imparcial, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Así como tendrá en el ámbito de su competencia, facultades para sancionar a los sujetos obligados conforme a la normatividad aplicable en el Distrito Federal; y**

**q) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.**

**VI. Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor ocurridos 60 días naturales a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión tendrá un plazo de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para que sea reglamentaria del artículo 6o. constitucional, que establezca las bases y procedimientos necesarios para garantizar el pleno acceso a la información y la protección a los datos personales, así como la coordinación con los organismos de las entidades federativas y el procedimiento de designación de los comisionados.

**Tercero.** Los comisionados que actualmente conforman el Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales seguirán en su cargo hasta que se dé el procedimiento de sustitución previsto en este decreto.

Treinta días naturales antes de que termine el periodo por el cual fueron nombrados los comisionados actuales, el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados enviará al pleno del Congreso de la Unión la lista de los aspirantes a comisionados.

**Cuarto.** Las legislaturas de los estados y del Distrito Federal, tendrán 180 días naturales, contando a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adecuar la normatividad correspondiente.

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

Diputada Lilia Aguilar Gil (rúbrica)

## **QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CAROL ANTONIO ALTAMIRANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, Carol Antonio Altamirano, integrante de la LXII Legislatura y del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 26 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Planteamiento del problema**

La planeación nacional es una responsabilidad fundamental del Estado y debe tener el mérito de orientar el conjunto de la actividad pública durante seis años, pero en la práctica es un ejercicio que, entre otras debilidades, carece de un proceso incluyente y en el que los actores sociales, económicos y políticos no son partícipes efectivos de un compromiso común y de cara al país.

El proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es controlado por el Ejecutivo y, cuando mucho, incluye la realización de foros o encuentros en los que se presentan algunas propuestas para que finalmente éste decida si las incorpora o no.

Es decir, la planeación del país tiene un estilo y un diseño de construcción política heredado del viejo régimen de poder central por un partido hegemónico.

Ahora que la realidad política y social es distinta, el esquema resulta inadecuado.

Aun en el escenario de un proceso electoral inmaculado, la realidad es que desde hace 18 años el presidente de México no representa la mayoría absoluta, pues llega al poder con el apoyo de sólo un sector del electorado.

El problema se genera al momento en que trata de conducir los esfuerzos nacionales, pues no resulta lógico que su visión y su plan sean simplemente asumidos por los demás actores sociales.

Mientras eso ocurre, el Poder Legislativo está al margen del proceso de planeación nacional, aun cuando en el Congreso de la Unión están expresados el pacto federal y la pluralidad política del país, donde la república está representada por mandato de los votantes de todos los distritos y circunscripciones, y donde la suma de sus integrantes representa no una parte sino el conjunto de la representación popular.

Es decir, el proceso de planeación centralizada y controlada por el Ejecutivo ya no es coherente ni útil para una sociedad plural. De esa manera, el Poder Legislativo, como representante de la totalidad de los electores, está llamado a tener un papel de mayor relevancia, que dará como fruto una gobernabilidad y corresponsabilidad que nos faltan como factor de unidad nacional.

### **Argumentos**

La propuesta que presento a esta soberanía es sencilla en su redacción, pero de gran relevancia.

Consiste en reformar el artículo 73, fracción VI, de la Constitución a fin de facultar al Congreso de la Unión para que apruebe el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el Ejecutivo.

La bondad de la iniciativa es que permitiría ventilar el proceso de planeación en dos momentos. En el primero, el Ejecutivo mantendría la responsabilidad de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual podrá realizar consultas u otros mecanismos para hacerse llegar propuestas de la sociedad, en los tiempos y procedimientos que prevea la ley.

En un segundo momento, el Congreso de la Unión tendrá la responsabilidad de aprobar el plan nacional, dejando para la ley secundaria lo relativo al procedimiento específico con que desarrollaría esta nueva facultad.

La iniciativa tiene el antecedente exitoso de lo ocurrido en Oaxaca.

Por iniciativa del Ejecutivo del estado y por acuerdo unánime del Congreso de la entidad se realizó una reforma constitucional que, entre otros rubros, estableció la facultad de ese Congreso de aprobar el Plan Estatal de Desarrollo.

¿Y que se logró? Una corresponsabilidad mayor.

El gobierno del estado realizó foros, recibió propuestas y presentó su propuesta de Plan Estatal de Desarrollo. El Congreso concentró su atención en el tema, de manera que todas las comisiones tuvieron la oportunidad de presentar sus observaciones que, tras concentrarse, fueron incluidas en el decreto con que se autorizaron la publicación y puesta en marcha del Plan Estatal de Desarrollo.

Es decir, se innovó la relación entre los poderes y ello ha sido de utilidad para que a partir de ese plan estatal se desarrollen programas sectoriales y se analice lo correspondiente a temas de ingresos y egresos, así como la actualización del marco legal, pues ya hay un marco de referencia y un compromiso común.

Si una entidad con tantos problemas como Oaxaca, con una polarización política y conflictividad social tan intensa, se logró dar ese paso y ello ha contribuido a conciliar la acción pública, es posible que el ejemplo pueda alentar y ser de utilidad en el escenario nacional.

Por lo que hace al marco legal, sería necesario que en consecuencia de la reforma constitucional propuesta, posteriormente se modifique la Ley de Planeación, no sólo para modernizarla sino para desarrollar el procedimiento y los plazos en que el Ejecutivo remite al Congreso su proyecto de Plan Nacional de Desarrollo y el plazo en que el Legislativo debe concluir el análisis y emitir el decreto correspondiente.

De forma complementaria, se requerirá que la Ley Orgánica del Congreso sea modificada para establecer una comisión bicameral que desahogue el proceso correspondiente, mediante la recepción de las opiniones de las demás comisiones y la formulación del decreto de autorización del Plan Nacional de Desarrollo.

### **Fundamento legal**

La fundamentación de la iniciativa corresponde a los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### **Denominación del proyecto de decreto**

Proyecto de decreto por el que se reforman el cuarto párrafo del Apartado A del artículo 26 y la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Ordenamientos por modificar**

Cuarto párrafo del Apartado A del artículo 26 y fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Texto propuesto**

#### **Artículo 26**

A. ...

...

...

**En el sistema y proceso de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señalen esta Constitución y la ley.**

**B. ...**

...

...

...

...

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad

**I. a V. ...**

**VI.** Para aprobar, a propuesta del Ejecutivo, el Plan Nacional de Desarrollo con los procedimientos y plazos de la ley;

**VII. a XXX. ...**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión realizará, en un plazo no mayor de 60 días naturales, las reformas necesarias a su Ley Orgánica para establecer una comisión bicameral que, con facultades para desarrollar el proceso correspondiente, reciba las opiniones de las demás comisiones y formule el proyecto de decreto de autorización del Plan Nacional de Desarrollo.

**Tercero.** El Ejecutivo presentará en un plazo no mayor de 60 días naturales una iniciativa de reforma de la Ley de Planeación para modernizarla y precisar el plazo en que el Ejecutivo remite el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión y el plazo de que dispone éste para concluir su análisis y emitir el decreto de autorización correspondiente.

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

Diputado Carol Antonio Altamirano (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA GARFIAS GUTIÉRREZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

**Planteamiento del problema**

En junio de 2008 el Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, convocó a la Conferencia Regional para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES-2008), en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, con la participación de 3500 representantes de instituciones de educación superior, gobiernos, redes, asociaciones académicas y científicas de 33 países. En dicha Conferencia se postuló que la educación superior es un bien público social y un derecho humano universal, el cual debe tener un papel estratégico en los procesos de desarrollo sustentable de la región.

En el mismo año, la CRES hizo un urgente y enfático llamado a los miembros de las comunidades educativas, particularmente a los encargados de la toma de decisiones políticas y estratégicas, a los responsables de los Ministerios de Educación, de Educación Superior, de Cultura y de Ciencia y Tecnología, a las organizaciones internacionales, a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y a los actores y personas involucrados en las tareas educativas y universitarias, para considerar los planteamientos y las líneas de acción derivadas del debate sostenido en ella, acerca de las prioridades que la Educación Superior debe asumir sobre la base de una clara conciencia respecto de las posibilidades y aportes que ésta reviste para el desarrollo de la región. Entre las declaraciones aprobadas destacan las siguientes:

I. La educación superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad.

II. El carácter de bien público social de la educación superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las políticas educacionales nacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a una educación superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes.

III. La educación superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta ésta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones públicas de educación superior y que estas respondan con una gestión transparente. La educación no puede, en modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado. El desplazamiento de lo nacional y regional hacia lo global (bien público global) tiene como consecuencia el fortalecimiento de hegemonías que existen de hecho.

IV. La educación suministrada por proveedores transnacionales, exenta de control y orientación por parte de los Estados nacionales, favorece una educación descontextualizada en la cual los principios de pertinencia y equidad quedan desplazados.

Ello amplía la exclusión social, fomenta la desigualdad y consolida el subdesarrollo. Debemos promover en nuestros países las leyes y los mecanismos necesarios para regular la oferta académica, especialmente la transnacional, en todos los aspectos claves de una Educación Superior de calidad.

V. La incorporación de la educación como un servicio comercial en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha dado lugar a un rechazo generalizado por parte de muy diversas organizaciones relacionadas directamente con la educación superior. La referida incorporación constituye una fuerte amenaza para la construcción de una educación superior pertinente en los países que acepten los compromisos exigidos en

el Acuerdo General de Comercio y Servicios, y ello supone graves daños para los propósitos humanistas de una educación integral y para la soberanía nacional. Por ende, desde la CRES, advertimos a los Estados de América Latina y el Caribe sobre los peligros que implica aceptar los acuerdos de la OMC y luego estar obligados por estos, entre otros aspectos lesivos, a orientar fondos públicos hacia emprendimientos privados extranjeros implantados en su territorio, en cumplimiento del principio del “trato nacional” que en ellos se establece. Asimismo afirmamos nuestro propósito de actuar para que la Educación en general y la Educación Superior en particular no sean consideradas como servicio comercial.

En julio de 2009 se llevó a cabo la Conferencia Mundial de Educación Superior, convocada por la UNESCO, la cual contó con más de mil delegados de aproximadamente 150 países, declarándose en el comunicado oficial lo siguiente:

“La educación superior es un bien público y un imperativo estratégico para todos los niveles de educación y la base para la investigación, la innovación y la creatividad debe ser un tema de responsabilidad y de apoyo económico de parte de todos los gobiernos”.

En esta conferencia se rescató además el mensaje de la I Conferencia Mundial, que se celebró en 1998, al indicar que “la década que acaba de concluir evidenció que la educación superior y la investigación contribuyen a erradicar la pobreza, al desarrollo sostenible y al progreso hacia los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente”.

### **Argumentación**

Los delegados de la II Conferencia Mundial de Educación Superior hicieron un llamado a sus gobiernos para que se mantenga y, en la medida de lo posible, se incremente la inversión en educación superior con el objetivo de mantener la calidad y la igualdad en todo momento y promover la diversificación, tanto en garantizar el acceso de educación superior como en su financiamiento.

Los participantes de la conferencia exhortaron a promover la movilidad y los intercambios de estudiantes y académicos y, al mismo tiempo, desarrollar estrategias para evitar la fuga de cerebros. Tal como se indica en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece lo siguiente:

“La educación superior debe ser igualmente accesible para todas las personas, con base en sus méritos”.

Conscientes de la defensa de principios para el futuro de la educación superior, es fundamental por tanto, considerarla un bien público social y un derecho humano fundamental.

Puesto que, a través de ésta, se logra forjar la identidad nacional así como las identidades regionales en nuestro país, para proteger los bienes culturales de nuestros pueblos originarios y de la formación de valores e intelectos necesarios para nuestro desarrollo de México.

Es evidente que nuestro país cuenta con una población juvenil que en menos de una década no tendrá acceso a la educación superior si no fuese por la acción del Estado. Imaginar que el sector privado puede actuar como el Estado en el sentido de ampliar la matriculación -incluso por medio de préstamos educativos- no resolverá el problema.

Una de las alternativas que el Grupo Parlamentario Nueva Alianza propone se centra en reformar el concepto de educación superior, para estar en posibilidades de lograr ampliar la inversión pública en esta materia y así poder garantizar el derecho humano fundamental de los habitantes de México.

Es imperativo enfatizar que la educación que imparte el Estado, atendiendo a las declaraciones de la Cumbre Mundial de la Educación realizada en París en este año y a las declaraciones en materia de Derechos Humanos que ha suscrito el Estado mexicano deben ser entendidas como un bien público social y un derecho humano fundamental.

Por lo anterior, Nueva Alianza propone reformar el párrafo segundo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de considerar a la Educación Superior como un bien público social y un derecho humano fundamental que el Estado mexicano debe garantizar.

No debemos olvidar que uno de los grandes retos para México en el siglo XXI, consiste en alcanzar un progreso donde lo humano y lo social sean el sustento de las prioridades en la agenda nacional, donde millones de niñas, niños y jóvenes tengan acceso a la educación basada en criterios de calidad y equidad.

#### **Fundamento legal**

Por las consideraciones expuestas, las diputadas y diputados del Grupo Parlamentario Nueva Alianza: Lucila Garfias Gutiérrez, René Ricardo Fujiwara Montelongo, María Sanjuana Cerda Franco, Sonia Rincón Chanona, Dora María Talamante Lemas, Cristina Olvera Barrios, Fernando Bribiesca Sahagún, Luis Antonio González Roldán, Angelino Caamal Mena y Rubén Benjamín Félix Hays, integrantes de la LXII 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 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados sometemos a consideración de este Pleno, la Iniciativa con proyecto de

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

**Único.** Se reforman las fracciones V y VII 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, 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 superior, **como bien público social y derecho humano fundamental** – necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. ...

a) y b) ...

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior, **como bien público social y derecho humano fundamental**, a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. ...

#### **Artículo Transitorio**

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

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

Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 83 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL AÑORVE BAÑOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Manuel Añorve Baños, integrante de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a consideración de esta asamblea la presente iniciativa de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En una democracia, el funcionamiento óptimo del gobierno es parte fundamental en la realización de objetivos, proyectos y programas.

La tendencia en el mundo es reducir los tiempos de espera entre la elección y la toma de posesión de un representante popular. Tratándose del Ejecutivo, en los sistemas presidenciales como el nuestro, los lapsos largos pueden llegar a ser perjudiciales para la buena marcha de la administración: el que está en funciones ya está en franca retirada y el electo no incide porque aún no asume el cargo. La disyuntiva entre el que todavía no se va y el que aún no toma las riendas constituye un nivel de riesgo que debemos aminorar.

Si la premisa en nuestro sistema electoral es desahogar todas las impugnaciones y contar con el principio de exhaustividad en el desarrollo y la conclusión del proceso electoral, es dable reducir el tiempo de espera, pues si la elección se realiza la primera semana de julio, el órgano jurisdiccional electoral tendría dos meses, más que suficientes, para desahogar con éxito en tiempo y forma cada una de las impugnaciones que se presentaren.

Una vez teniendo presidente electo, en el lapso de dos meses, tras la jornada electoral, se dispondría de un mes para el periodo de transición, tiempo suficiente para una entrega-recepción ordenada.

La reforma planteada es y debe ser parte de una reforma política integral de gran calado, que nos permita hacer un rediseño del nuevo andamiaje institucional; reducir el tiempo de espera en la toma de posesión facilitará el relevo en la administración, evitará la inanición de ésta por el tiempo de espera y posibilitará reformas colaterales, como la entrega y discusión del Presupuesto de Egresos antes de diciembre, en razón de que la asunción en el cargo sería el 1 de octubre.

Hay consenso en que la actual fecha de inicio del cargo y toma de posesión resulta inadecuada para la formulación y presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Como es sabido, actualmente se dispone que la presentación del paquete económico debe hacerse a más tardar el 15 de diciembre; empero, nos encontramos con que el Congreso concluye sesiones el 31 de diciembre. Tal situación reduce el tiempo del presidente prácticamente a 15 días para presentar su proyecto e implica que el Congreso de la Unión tenga únicamente 15 días para cumplir sus atribuciones. Es evidente que se abdica de un examen minucioso, completo y responsable.

Es evidente que el denominado “periodo de transición” es sumamente amplio, un plazo de cinco meses, donde se tiene a un presidente constitucional saliente y uno electo, lo cual lleva a un riesgo de estabilidad política. Por ello, son muchos los efectos favorables con esta reforma: se reduce el tiempo de transición, se garantiza el funcionamiento pleno de la administración pública federal, se posibilita que el presidente constitucional saliente pueda presentar su último informe al Congreso de la Unión, que el entrante cuente con tiempo suficiente para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos y que el Congreso de la Unión tenga el tiempo necesario para desarrollar sus funciones y una discusión y aprobación serena y objetiva de éstos.

Otra razón que no debe soslayarse es el costo económico de una transición tan larga como la actual.

Por lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 83.** El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de octubre 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 interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

**Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a partir del periodo presidencial comprendido entre 2018 y 2024.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de octubre de 2012.

Diputado Manuel Añorve Baños (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH ZAVALETA SALGADO Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Los que abajo suscriben, integrantes de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el cual se pretende reformar y adicionar el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Planteamiento del problema

En la presente iniciativa se somete a consideración de la Cámara de Diputados en el contexto de fortalecer los mecanismos de transparencia y, por ende, la rendición de cuentas de la función pública desde el quehacer legislativo. Uno de los principales objetivos de la propuesta es que los legisladores cuenten con las herramientas necesarias para combatir la corrupción mediante el trabajo legislativo y, muy específicamente, la ampliación de facultades de la figura de las comisiones de investigación.

### Exposición de Motivos

En México, de 2000 a la fecha, el papel del Poder Legislativo se ha convertido en un espacio de construcción de acuerdos de verdadero contrapeso del Ejecutivo, por medio de reformas fundamentales de la norma jurídica, incluida la de la Carta Magna. También han sido características de este periodo las reformas de las normas de transparencia, así como el fortalecimiento o la creación de instituciones garantes de ello. Incluso, en el último periodo de sesiones ordinarias de la Sexagésima Primera Legislatura, en el ámbito de la reforma política, se realizó una serie de cambios constitucionales que fortalecen la participación ciudadana y, con ello, la posibilidad de reabrir el debate sobre los mecanismos de rendición de cuentas del quehacer público. Considerando que el Poder Legislativo es precisamente el lugar desde donde se tiene que ejercer un control hacia el ejercicio de los recursos públicos por el Poder Ejecutivo, es necesario que se fortalezcan las atribuciones de vigilancia e investigación del Congreso.

Las comisiones de investigación son órganos parlamentarios de carácter temporal, instados por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno respecto a los asuntos de interés público cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa, y por otro al fortalecimiento del Estado democrático.<sup>1</sup>

A escala federal, las comisiones de investigación se crearon como parte de la reforma política de 1977, con facultades extraordinarias de supervisión y como parte de ese espíritu de estimular la “voz de las minorías” en el Congreso de la Unión. Por tanto, según el tercer párrafo del artículo 93 constitucional, una cuarta parte de los diputados estaría facultada para formar comisiones que investiguen la operación de las empresas públicas y de los organismos descentralizados del sector paraestatal.<sup>2</sup>

Sin embargo, hasta hoy no han cumplido con eficacia las labores encomendadas por varios motivos, entre los que destacan que en el momento de su creación respondían principalmente al auge del sector paraestatal (en 1977 había 899 y en 1982 ya eran 115 empresas paraestatales). Hoy, cuando el sector ha disminuido su presencia, el debate que se abre es sobre una reforma que apunta a la ampliación del objeto de fiscalización de las comisiones investigadoras para que puedan abordar cualquier asunto de interés público.<sup>3</sup>

Por otra parte, la autoridad formal y constitucional dada al Congreso en 1977 no ha sido aprovechada en la práctica porque se ha enfrentado de forma constante a controversias jurídicas y políticas en cuanto a su formación y alcances. Por ejemplo, el texto del artículo 93 dice: “Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros,

tratándose de diputados [...] tiene la facultad de integrar comisiones para investigar...” Sin embargo, no se aclara la extensión o el significado de la “facultad de integrar comisiones”.

Ello significa que, por una parte, hay el argumento de que una minoría tiene el derecho de integrar comisiones de investigación, con o sin el apoyo del resto de la Cámara pero, por el contrario, existe la argumentación de que una minoría puede tener el derecho de *solicitar* la formación de tales comisiones, pero que de acuerdo con el principio de mayoría que guía la labor parlamentaria en México,<sup>4</sup> la aprobación final depende de la mayoría.

Un problema más que enfrentan las comisiones de investigación son las facultades que pueden tener para adquirir la información que necesitan, dado que no hay garantías constitucionales de que las obtengan. Cabe señalar que, al contrario de como existe en otros órganos legislativos, tampoco se han definido mecanismos de sanción para quienes hacen mal uso de esta prerrogativa.

Finalmente, es necesario definir los alcances que tendrá la investigación que concluya esta comisión. Es decir, si se dirige a las autoridades correspondientes o si sólo tiene un valor testimonial ante la opinión pública, como parecería ser al día de hoy.

Una relación equilibrada entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo requiere que pasemos de un Congreso fuerte en cuanto a sus facultades de fiscalización. Por lo anterior, la iniciativa que aquí se presenta propone lo siguiente:

- Ampliar las facultades de investigación, de tal forma que no incluya solamente asuntos de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, sino cualquier asunto de interés nacional y del Distrito Federal de acuerdo con las facultades que tiene el Congreso de la Unión en este ámbito de gobierno en términos del artículo 122 constitucional.
- Reafirmar que son un instrumento de control para grupos minoritarios, al establecer que pueden formarse a pedido de una tercera parte de los diputados o de los senadores, y mediante la aprobación de la mayoría simple del pleno de la Cámara correspondiente. Por otra parte, para evitar una conducción que pueda ser calificada de facciosa y de esa forma deslegitimada, se deja en claro que su integración debe reflejar el equilibrio de los grupos parlamentarios en su asamblea a fin de garantizar un análisis objetivo.
- Establecer que los resultados de las investigaciones, así como los informes y las recomendaciones que en su caso se emitan, se hagan del conocimiento del pleno de la asamblea respectiva, del Ejecutivo federal y, en su caso, del Ministerio Público Federal cuando se desprenda la posible comisión de delitos, para que se adopten las medidas y se ejecuten las que se consideren procedentes.
- Dejar claro que las autoridades investigadas tendrán la obligación de prestarles el apoyo que le requieran, y proporcionar todo tipo de información o documentación que éstas consideren necesarias, aun la clasificada en ley como reservada, confidencial, secreta o restringida, en el entendimiento de que dichas comisiones revisten carácter especial de fiscalización, y por la otra porque se trata de un instrumento o medio que tiene el Congreso de la Unión frente al cual los poderes vigilados no tienen justificación para obstaculizar su funcionamiento.
- Para evitar un mal uso de esta facultad, se emitirá la reglamentación interna de las cámaras para contar con mecanismos para sancionar al legislador que haga un uso indebido de la información entregada al Congreso.

Por lo expuesto, los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México someten a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Único.** Se reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 93. ...**



...

Las Cámaras, a pedido de una **tercera** parte de sus miembros, **y mediante la aprobación del pleno de la Cámara correspondiente**, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar **cualquier asunto de interés nacional y del Distrito Federal, dentro de las atribuciones concedidas al Congreso de la Unión en esta materia. Dichas comisiones sólo podrán integrarse y funcionar dentro de la legislatura que las constituyó.** Los resultados de las investigaciones, **así como los informes y las recomendaciones que en su caso se emitan**, se harán del conocimiento del **pleno de la Cámara respectiva**, del Ejecutivo federal y **de las autoridades del Distrito Federal**, así como del **Ministerio Público Federal** cuando se desprenda la posible comisión de delitos del fuero federal, para que se adopten las medidas procedentes.

**Las comisiones de investigación deberán formarse con base en la presencia proporcional de los grupos parlamentarios en el pleno de su respectiva Cámara.**

**Todos los servidores públicos de las dependencias y las entidades de la administración pública federal, del Distrito Federal y los órganos autónomos prestarán a las comisiones de investigación el apoyo que les requieran y deberán proporcionarles la información y documentación que les soliciten, aun la clasificada en la ley como reservada, confidencial, secreta o restringida.**

...

...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** La facultad establecida en el párrafo quinto del artículo 93 quedará sujeta a que ambas cámaras definan procedimientos para sancionar a los legisladores que hagan mal uso de la información y documentación clasificada en la ley como reservada, confidencial, secreta o restringida que reciban.

#### **Notas**

1 Cecilia Judith Mora-Donatto, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados/Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, página 70.

2 Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 2000, página 74.

3 *Ibídem*, páginas 75-76.

4 *Ibídem*, páginas 76-77.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de octubre de 2012.

**Diputados:** Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica), Arturo Escobar y Vega, Héctor Narcia Álvarez, Rubén Acosta Montoya, Ernesto Núñez Aguilar, Ricardo Astudillo Suárez, Nabor Ochoa López, Enrique Aubry de Castro Palomino, Javier Orozco Gómez, Felipe Arturo Camarena García, Carla Alicia Padilla Ramos, Carlos Octavio Castellano Mijares, María del Rosario de Fátima Pariente Gavito, Antonio Cuéllar Steffan, Rosa Elba Pérez Hernández, Mónica García de la Fuente, David Pérez Tejada Padilla, Ana Lilia Garza Cadena, Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, Federico José González Luna Bueno, Bárbara Gabriela Romo Fonseca, Judit Magdalena Guerrero López, Miguel Sámano Peralta, Lourdes Adriana López Moreno, Tomás Torres Mercado, Laura

Ximena Martel Cantú, Amílcar Augusto Villafuerte Trujillo, Gabriela Medrano Galindo, Martha Edith Vital Vera.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RENÉ RICARDO FUJIWARA MONTELONGO Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

**Planteamiento del problema**

A partir del 10 de junio de 2011, en México se aprobó la reforma que eleva a rango constitucional todos los derechos humanos garantizados en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, misma que modificó 11 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Indudablemente se trata de un suceso de la mayor importancia que sienta las bases para una mayor protección en la materia y por ende, ha sido elogiado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

Sin embargo, en los artículos objeto de esta trascendente reforma, el artículo 133 que establece el principio de supremacía constitucional al establecer que la 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 Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, continúa en los mismos términos desde el 18 de enero de 1934.

Por otro lado, en 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adoptó las siguientes tesis:

Registro núm. 172650

Localización: Novena época, instancia: pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación, XXV, abril de 2007, p. 6, tesis: P. IX-2007, tesis aislada, materia(s): constitucional.

**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. Interpretación del artículo 133 constitucional**

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. McCain México, SA de CV. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por McCain México, SA de CV, se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006,

1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

Registro núm. 172667

Localización: Novena época, instancia: pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación, XXV, abril de 2007, p. 6, tesis: P. VIII/2007, tesis aislada, materia(s): constitucional.

**Supremacía constitucional y Ley Suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional.**

**Argumentación**

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución general de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “ley suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Amparo en revisión 120/2002. McCain México, S. A. de C. V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VIII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por McCain México, SA de CV, se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

En concordancia con el Tribunal Pleno respecto del principio de soberanía del Estado mexicano contenido en el artículo 133 citado, -que establece el sistema adecuado para la recepción del derecho internacional: los tratados internacionales en materia de derechos humanos se encuentran por encima de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión pero por debajo de la Constitución- y específicamente, con la decisión histórica del 12 de julio de 2011, relativa a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso de la desaparición de Rosendo Radilla, se pronunció a favor del llamado control difuso, es decir, la posibilidad de que todos los juzgadores interpreten y apliquen la constitución y los tratados que más beneficien a las personas en materia de derechos humanos. Se considera que la redacción vigente del precepto 133 constitucional, es aún más incierta y vaga respecto de la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, desde la perspectiva del principio de pro persona contenido en el artículo 1º, párrafo segundo de nuestra Constitución, que determina que cuando se aluda a la interpretación de las normas de derechos humanos, deberá imperar la protección más amplia a las personas aún si existiese contradicción entre lo dispuesto por la Carta Magna y un tratado internacional o ley federal. Es decir, se aplicará el derecho que más favorezca al ser humano, basado incluso en las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos internacionales de los que México sea parte.

“Artículo 1o. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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

Por otra parte, en diversos instrumentos jurídicos internacionales, México se ha obligado al cumplimiento del principio pro persona:

“Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica de 1969:

Artículo 29. Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de... b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados...”

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Artículo 5.1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él. 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, ratificada el 8 de marzo de 1996:

Artículo 4. No Admisión de Restricciones. No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Artículo 5.1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él. 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Preámbulo: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana... Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión... Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad... Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso”.

Artículo 30. Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.”

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados

Artículo 53. Tratados que estén en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*).

Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.”

De lo anterior se confirma la importancia de incorporar explícitamente el principio pro persona en el contenido del artículo 133 Constitucional para que los jueces de cada Estado en sus resoluciones e interpretaciones en materia de derechos humanos, favorezcan a las personas en todo momento, con la protección más amplia y de esta forma, afianzar en México la obligación y responsabilidad de las autoridades que imparten justicia a observar dicho principio, sin importar si éste se deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de diversos tratados internacionales en los que se reconozcan a los derechos Humanos, con la finalidad única de poder transitar hacia un Estado Constitucional de Derecho en el que se cumplan los estándares reconocidos por la comunidad internacional en la materia.

**Fundamento legal**

Por las consideraciones expuestas las diputadas y diputados Lucila Garfias Gutiérrez, René Ricardo Fujiwara Montelongo, María Sanjuana Cerda Franco, Sonia Rincón Chanona, Dora María Talamante Lemas, Cristina Olvera Barrios, Fernando Bribiesca Sahagún, Luis Antonio González Roldán, Angelino Caamal Mena y Rubén Benjamín Félix Hays, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someten a consideración de este pleno, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

**Decreto por el que se adiciona el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Uno.** 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

Senado, 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. En materia de derechos humanos, se favorecerá en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

**Artículo Transitorio**

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

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 2 de octubre de 2012.

Diputado René Fujiwara Montelongo (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARTÍN ALONSO HEREDIA LIZÁRRAGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Martín Alonso Heredia Lizárraga, diputado federal por Sinaloa e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en las fracciones II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y I del artículo 6 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a la consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo segundo a la fracción II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Las circunstancias económicas actuales que vive el país nos obligan a una revisión constante del marco normativo del desempeño de la función pública y, con ello, evitar el abuso del poder en la asignación de remuneraciones, procurar la transparencia en el ejercicio de la gestión gubernamental, la conservación del equilibrio y equidad presupuestal de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno y los organismos autónomos, toda vez que su regulación es piedra angular en un estado de derecho.

Resulta oportuno instaurar los instrumentos jurídicos necesarios que permitan establecer los lineamientos sobre los cuales deberá basarse la determinación de la remuneración atribuida al servidor público, la cual deberá considerar las responsabilidades y las funciones que realice por el ejercicio del empleo, cargo o comisión. No obstante, es bien conocida por la sociedad mexicana la existencia de sueldos excesivos y escandalosos de muchos servidores públicos federales, estatales y municipales. Incluso, en comparaciones internacionales con los países más ricos del mundo, México se encuentra entre los que mejor pagan a quienes desempeñan altos cargos en el Estado.

La presente iniciativa tiene como propósito primordial destacar que debe prevalecer un principio de proporcionalidad y que por norma lógica las remuneraciones que reciban los servidores públicos por su desempeño debe responder a criterios del grado de responsabilidad y nivel jerárquico, de tal forma que en ningún caso a un funcionario público podrá corresponder una remuneración igual o mayor que la del superior jerárquico.

Igualmente, con la presente iniciativa se propone que el texto de la Constitución sea congruente en todas sus partes, no debe contradecirse entre sí y todas sus disposiciones deben complementarse y adecuarse. Por ello se plantea que sea coincidente en lo señalado en la fracción II del propio artículo 127 constitucional, respecto a que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor que la establecida para el presidente de la República.

Por ello, de igual manera se plantea que en los estados de la federación ningún presidente municipal o funcionario de la administración pública de un gobierno estatal o municipal pueda obtener por el encargo una remuneración mayor que la del gobernador en turno.

En realidad, el establecimiento de un tope máximo en los sueldos es indispensable debido a que hay una desproporción entre los salarios de los altos funcionarios del Estado mexicano y la situación de la economía nacional, pues en numerosas dependencias federales o estatales y, particularmente, en alcaldías municipales el sueldo es adicionado con otras percepciones que también se deciden con absoluta discrecionalidad.

Por ejemplo, recientemente la Asociación Civil Iniciativa Sinaloa presentó los resultados del estudio Sueldo de los 18 alcaldes de Sinaloa: de la opacidad a la falta de regulación, los cuales indignan al ciudadano y, por supuesto, también nos ponen como legisladores en una situación de alerta para tratar de impulsar propuestas de ley que ayuden a regular los sueldos de los funcionarios y que sean confiables y transparentes.

Cita el estudio que ciertos alcaldes perciben mayores emolumentos que el propio gobernador de Sinaloa. Cabe mencionar que Badiraguato está entre los municipios más marginados del país, y su alcalde gana cerca de 113 mil pesos al mes.



Sin duda, la dignificación de la función pública atraviesa por la revisión de sueldos adecuados y transparentes, que no sean aumentados a través de apariencias administrativas, las cuales se convierten en canonjías y privilegios.

Para establecer la base de una política de sueldos de carácter nacional es preciso modificar la Constitución, como única vía para lograr que estados y municipios acaten un tope máximo de percepciones.

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

**Decreto que adiciona un segundo y tercer párrafos a la fracción II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adicionan un segundo y tercer párrafos a la fracción II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 127. ...**

...

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

**En el caso de los estados o el Distrito Federal, ningún servidor público podrá recibir una remuneración igual o mayor que la del gobernador o jefe del gobierno, según se trate.**

**Para el caso de las remuneraciones de los presidentes municipales o titulares de los órganos político-administrativos a que se refiere el artículo 122 de esta Constitución, en ningún caso la remuneración podrá ser igual o mayor que la del titular del Ejecutivo de la entidad federativa que corresponda.**

**III. a VI. ...**

**Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2013.

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 2 de octubre de 2012.

Diputado Martín Alonso Heredia Lizárraga (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40, 41 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA JULISA MEJÍA GUARDADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Julisa Mejía Guardado, diputada federal a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto decreto que reforma los artículos 40 y 41 y la fracción XXIX-Q del 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de plebiscito.

### Exposición de Motivos

El concepto plebiscito tiene su origen en el término latino *plebiscitum*, cuyo significado remite a una “llamada, convocatoria a la plebe”, esto es, al pueblo llano. 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 popular, que constituye el 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 de este 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 de nosotros como legisladores tomar acciones sobre un mecanismo como el plebiscito, hoy en día, de primera importancia.

Sexenio tras sexenio, administración tras administración salen a la luz gigantescos sistemas de corrupción que envuelven a la política, a la administración pública de los gobiernos estatales, a las finanzas públicas del gobierno federal y a la economía mediante la especulación de los precios de la canasta básica de los mexicanos, y se ha desarrollado un Estado paralelo, gestionado por burocracias de los partidos, por los *lobbistas* de los negocios particulares y los poderes de facto, que tiene sus propios códigos de comportamiento no siempre ajustados al marco jurídico. Lo anterior constituye una crisis de legalidad, que las más de las veces llevan a una crisis de constitucionalidad y la crisis social y económica que genera, ejemplos de esto, lo dan cuenta la crisis por la reforma energética en 2006, el incremento al IVA en detrimento de la economía familiar, el aumento progresivo de la gasolina, y hoy, todo el debate en torno a la maquiada reforma laboral; el plebiscito constituiría un control en mano de los ciudadanos a los fenómenos de la corrupción y de las reformas antidemocráticas y antisociales.

En México, las reglas del juego político se encuentran degradadas, no existen límites ni vínculos al ejercicio de los poderes públicos.<sup>3</sup> Esto permite la existencia de un poder invisible, robusto y cínico, que limita las oportunidades de los gobernados, transformando en un simple deseo del Constituyente el principio de “soberanía popular”.

El principal problema de la representación indirecta del pueblo por parte de los miembros del parlamento o del poder legislativo -amén de que no representa la generalidad de los intereses presentes, ya que es una representación únicamente de los grupos organizados o parlamentarios; de que no representa intereses futuros y que no defiende los intereses generales- está en los intereses creados en los poderes constituidos que impiden la deliberación de los ciudadanos en los actos legislativos y administrativos, lo cual a decir de Luigi Einaudi<sup>4</sup>, es una espantosa regresión hacia formas medievales.

Dicho de otro modo, 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 se tradujo en una poliarquía, pues existían diversos centros de poder. En la

actualidad debido a la presencia y la práctica ejercida de los poderes por el Ejecutivo federal, los gobernadores, presidentes municipales parecidos al de los virreyes durante la colonia española y de los poderes fácticos, el mismo fenómeno se reproduce en el Estado mexicano. Por esto 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 la vía del sufragio.

Hoy día, México se encuentra rezagado en la legislación referente a democracia participativa. Los mecanismos de participación democrática que existen –la iniciativa ciudadana y la consulta popular– distan mucho de ser los idóneos para transformar al Estado mexicano en una república representativa, participativa, deliberativa y democrática; pues mientras los poderes fácticos, sin requisito ni umbral alguno, se superponen a las instituciones para conseguir lo que a sus intereses conviene, a los ciudadanos se les restringe la participación o se les impone requisitos legaloides que impiden la vinculación de sus decisiones, intereses y opiniones. Con este criterio de exclusión no podremos avanzar como sociedad ni como país, puesto que las decisiones que toman las élites no incluyen a la mayoría de los ciudadanos en 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, en consecuencia, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para aplicar las disposiciones en la materia.
- 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 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 la fracción XXIX-Q al 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de 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 reforma la fracción XXIX-Q 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-P. ...

**XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadanas, consultas populares, revocación de mandato y plebiscito.**

**Transitorio**

**Único.** 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, página 1623.

2. Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho constitucional*. Madrid, 1965, página 425.

3. Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, Trotta, 2006, página 15.

4. Einaudi, Luigi. “Parlamento e rappresentanza di interessi”, en *Il buongoverno, al cuidado* de E. Rossi, Laterza, Bari, 1954, páginas 28-29.

5. Cappelletti, Mauro. *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*. México, Porrúa, 1993, página 76.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2012.

Diputada Julisa Mejía Guardado (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40, 41, 73 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA JULISA MEJÍA GUARDADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Julisa Mejía Guardado, diputada federal a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a la consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto decreto que reforma los artículos 40 y 41, la fracción XXIX-Q del 73 y adiciona un segundo párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de referéndum.

### 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 colocando única y privilegiadamente 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 graves síntomas de agotamiento e insuficiencias para el pleno desarrollo de los derechos en las sociedades contemporáneas. La democracia representativa ha llegado a su límite.

Lo dicho en el párrafo 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 legítimos intereses populares; por eso se han estado desarrollando con mayor fuerza diferentes mecanismos de democracia participativa en distintos países. La idea que subyace al impulso de estos mecanismos, consiste en acercar la democracia sustantiva 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, quiénes 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 de una élite política autista. Resulta paradójico que cuanto más se insista en fortalecer ésta fórmula clásica de democracia, menos se entiende que sea ella la que ha arrastrado consigo una profundización mayor de prácticas democráticas degradantes.<sup>3</sup>

Si bien es cierto que tanto la democracia representativa como la directa tienen en común el principio de legitimidad, fundamento de la obligación política, la diferencia estriba en que la democracia directa coloca al pueblo como su centro vital; es decir, no sólo hace residir la soberanía en el pueblo, sino que ese ente colectivo llamado “pueblo” toma acción directa sobre 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 referir que el pueblo es quien tiene que hacer por sí solo todo lo que pudiera efectuar bien y, el segundo, porque manifiesta que el pueblo es libre sólo el día que vota.<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, éste argumento de la democracia liberal también se ha utilizado como 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 efectivo sobre el mismo. Por eso resulta necesario reconocer que el poder no se concibe 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> Es en éste sentido, un Estado fuerte, lo es gracias a la promoción y el desarrollo de una sociedad fuerte, madura políticamente -esto que los teóricos de la cultura política llaman ciudadanía empoderada-, 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:

- El aumento del abstencionismo,
- La falta de representación auténtica que ha derivado en una toma de decisiones elitista y alejada de los intereses legítimos de la ciudadanía,
- La forzada homogenización social que le subyace.

En el fondo, todo esto es consecuencia de haber destronado de la construcción de la fórmula de democracia liberal, la participación social, que hoy se manifiesta activa, directa y en algunos casos radical, en movilizaciones sociales y acciones colectivas.

La iniciativa 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 los límites de su agotamiento.

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 a 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 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> Con este instrumento, los representantes elaboran la ley pero *-ad referéndum-* a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva constituyéndose el voto popular en una condición suspensiva que somete la validez y eficacia de la ley. Con la pretensión de que el establecimiento constitucional y la expedición de una ley correspondiente que regule el referéndum, que fortalezca las instituciones democráticas de nuestro país, elaboramos la siguiente propuesta:

1. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 40, 41, la fracción XXIX-Q del artículo 73 y la adición de un párrafo segundo al artículo 135.

Por todo lo anterior, someto a la consideración del pleno de esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 40, 41, la fracción XXIX-Q del 73 y adiciona un párrafo segundo al artículo 135, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de 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-P. ...

**XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadanas, consultas populares, revocación de mandato, plebiscito y referéndum.**

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

**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. *Ibidem*, 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. *Ibidem*, 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 2 de octubre de 2012.

Diputada Julisa Mejía Guardado (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROXANA LUNA PORQUILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada Roxana Luna Porquillo, en nombre propio y de los diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, integrante de esta LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 65 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el primer párrafo del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la fracción VII del mismo artículo, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Los jóvenes representan en 2010, cerca de la quinta parte de la población total del país y su peso relativo es de aproximadamente 20.3 por ciento. Actualmente existen cuatro millones de jóvenes entre los 16 y 23 años que se encuentran excluidos de la educación media superior y superior. La política educativa aplicada hasta ahora, ha cerrado las puertas a la educación de millones de jóvenes. Les ha arrebatado la esperanza. Esta política es de verdadero “juvenicidio”. México ha llegado a más de 11 millones de migrantes en 2011. Decenas de jóvenes migrantes son encontrados en fosas comunes asesinados por el narcotráfico. Según la UNAM, de los más de 16 millones de jóvenes en el país en edad de trabajar, millón y medio no encuentran empleo. De cada diez egresados universitarios, sólo siete encontrarán trabajo. El actual gobierno habla de una cobertura del 33 por ciento, en educación; esto es insuficiente y se requiere llegar al 40 por ciento.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) reveló en el informe de la Cuenta Pública de 2010, que será hasta 2043, cuando se alcanzará la cobertura universal de la enseñanza media superior, lo que implica un retraso de 22 años respecto a lo que ordena la reforma constitucional. Es evidente que esta legislatura debe tomar cartas en el asunto y vigilar que el precepto constitucional aprobado se cumpla.

Existe una diferenciación entre la enseñanza media superior que se imparte en las universidades públicas estatales. En las Universidades de Guadalajara, de Guerrero, de Sinaloa y del Estado de México, las preparatorias tienen un peso fundamental en la matrícula universitaria.

Sólo 10 por ciento de los matriculados en el sistema educativo nacional llega al nivel superior. Entre 1980 y 1995 la matrícula de educación superior bajo control público creció 49 por ciento y la privada 177.3 por ciento. En 1995, 77 por ciento de la matrícula de las instituciones de educación superior se ubicaba en el sector público y 23 por ciento en el privado (ANUIES, 1996).

Según los datos de la SEP, de 1990 a 2000, la Universidad de Guadalajara creció 156 mil alumnos, la Universidad Autónoma de Guerrero pasó a 70 mil 500, la Universidad de Michoacán pasó a 53 mil 500 estudiantes. Las universidades de Sinaloa, la veracruzana y la del estado de México crecieron muy poco.

El caso emblemático lo es la Universidad Autónoma de Puebla que pasó de 94 mil estudiantes a 43 mil en 10 años, reduciendo su matrícula en 51 mil estudiantes, ¡más de la mitad!. La matrícula en preparatoria pasó de 23 mil 244 en 1990 a 9 mil 769 en 2000, reduciendo en ese lapso en 13 mil 475 estudiantes, también ¡más de la mitad!. Al 16 de marzo de 2012, el rector informa de 64 mil estudiantes de la UAP. En 12 años, la UAP, que dejó de ser “benemérita”, incrementó su matrícula en 10 mil estudiantes. A este ritmo de crecimiento, alcanzará el nivel de población de que tenía en 1990, que era de 91 mil estudiantes, hasta el año 2040.

A raíz de la aplicación de una política de austeridad en el gasto público, resultado de la devaluación del peso mexicano y de la crisis económica, se acentuaron algunos rasgos de privatización. El Estado mexicano definía el Plan Nacional de Desarrollo de la educación superior (PNDES) y constituía el Conacyt y el Sistema Nacional de

Investigadores, entre otros mecanismos, que hasta la fecha deciden el rumbo de la investigación científica que realizan las universidades autónomas.

Así, surgen el Programa Nacional de Educación Superior (Pronaes) y el Programa Integral de Educación Superior (Proides). Ahora, la SEP decide la asignación, partida por partida, puesto por puesto, proyecto por proyecto y departamento por departamento, en las universidades autónomas.

El Proides recomendó que las instituciones de educación superior **la eliminación gradual del pase automático**, y que implementa **topes de admisión** por carreras (páginas 20-28).

Por su parte el Proides impulsó... “que las instituciones de educación superior de más de 30 mil alumnos en licenciatura detengan su crecimiento, que las que tengan una matrícula ente 10 y 30 mil fijen límite de crecimiento y aquellas con menos de 10 mil aumenten su población; los tecnológicos con una matrícula de más de 10 mil estudiantes detengan su crecimiento y los de menos de 5 mil la aumenten”. Finalmente propone la necesidad de establecer criterios y normas para la creación y funcionamiento de las universidades privadas (página 28).

El promedio de gasto por alumno en los países de la OCDE en 1993 fue de 5 mil 500 dólares. México sólo gasta 960 dólares por alumno. El subsidio público federal a la educación superior, como proporción del PIB, ha disminuido, hasta alcanzar en 1989 el 0.41 por ciento. Entre 1988 y 2003, el gasto por alumno de las universidades públicas de los estados (UPE) aumentó sólo el 4.1 por ciento.

En México, la asignación de recursos dividido entre la matrícula total, es muy variable. Así, universidades como la de Yucatán que cuenta en 2003 con 11 mil estudiantes, el más alto gasto por alumno asciende a 67 mil 331, La Universidad de Guadalajara que cuenta con 103 mil estudiantes para ese año, solo gasta por alumno 33 mil pesos. La Universidad Autónoma de Puebla, con 40 mil 462 estudiantes gastaba por alumno en 2003, 38 mil pesos. Esto expresa plenamente el desorden con que se desarrolla la educación superior nacional.

En cuanto a la distribución del gasto educativo entre el gobierno federal y las entidades federativas, los gobiernos de los estados de Coahuila, estado de México, Sonora, Veracruz, Quintana Roo, Jalisco, Baja California, asignan el 50 por ciento del subsidio público a sus universidades. Otros gobiernos como el de Puebla sólo asigna el 28 por ciento y algunos como el de Yucatán el 15 por ciento. Esto expresa la diversidad de criterios en torno al apoyo a la educación superior.

El sistema universitario público de educación superior, se compone de universidades públicas federales (UPF); universidades públicas estatales (UPE); universidades tecnológicas (UT); universidades públicas estatales con apoyo solidario (UPEAS) y otras instituciones.

El subsidio federal está integrado por tres grandes componentes: el ordinario, el extraordinario y el asociado a la ampliación de la oferta educativa. Los montos de los fondos federales extraordinarios, son negociados directamente por cada institución, en esta Cámara de Diputados, con los gobernadores y con el gobierno federal.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación viene contenido el Fondo para ampliar y diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior. Los proyectos son presentados por las instituciones y evaluados por la SEP. Así, en 2012, este fondo se distribuyó de tal manera que sólo siete universidades estatales absorbieron 55.12 por ciento del total del monto.

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de marzo de 1993, excluyó de la educación que imparte el Estado a la educación media superior y a la superior.

Desgraciadamente, esto se tradujo en el incremento de salario y prestaciones de funcionarios. En algunas universidades se aprobaron sueldos vitalicios a los ex rectores. A su vez, implicó el despido del personal de carrera y el incremento de la contratación de personal por tiempo determinado y por hora-clase, en detrimento del nivel académico de profesores e investigadores y por tanto de la enseñanza.

El Estado mexicano imparte la educación superior en instituciones públicas estatales y federales, en universidades politécnicas, interculturales, Institutos tecnológicos, y la Universidad Pedagógica Nacional y a través de las

universidades autónomas; además realiza la investigación científica a través de las universidades y de los institutos de investigación del sector público.

El paso dado por la anterior legislatura y que enérgica y firmemente logró recuperar a la educación media superior como un nivel de educación que otorga el estado y que es gratuita, recupera esos principios. Toca ahora a los integrantes de esta LXII Legislatura recuperar a la educación superior que imparte el Estado desde las instituciones estatales y autónomas, como instituciones públicas y gratuitas, como lo establecía la reforma constitucional de 1945. Esta nos lleva en consecuencia a enunciar de nueva cuenta en el texto de la Constitución que **toda la educación que imparta el Estado es gratuita** .

Por lo expuesto, someto a consideración del pleno el siguiente proyecto de decreto de reforma y adición al artículo 3o. de la Constitución.

**Decreto por el que se reforma y adiciona el primer párrafo del artículo 3o. y la fracción VII del mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma y adiciona el primer párrafo del artículo 3o y la fracción VII del mismo Artículo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

...

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y **reciban recursos del Estado, asumirán el carácter de educación pública y gratuita** y tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

**Transitorios**

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

**Segundo.** En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, se tomará en cuenta para la asignación de presupuesto a las universidades públicas, lo previsto en el presente decreto.

Dado en el salón legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2012.

Diputada Roxana Luna Porquillo (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO CATALINO DUARTE ORTUÑO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El que suscribe, Catalino Duarte Ortuño, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura del 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 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 3o., 4o. y 8o. de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El derecho de los jóvenes a una educación de calidad es un aspecto elemental para el crecimiento y desarrollo de cada país. La educación superior constituye sin duda uno de los temas de mayor trascendencia para el presente y el futuro de los estudiantes de México.

El reto de lograr una educación inclusiva y de calidad en los jóvenes debe considerar factores como el combate a todo tipo de discriminación y el establecimiento de canales de participación y cooperación, sobre todo para quienes no pueden cursar el nivel superior.

El debate sobre la educación de calidad ofrece una oportunidad para reflexionar sobre cómo y por qué los enfoques actuales resultan inoperantes con tantos jóvenes. La realidad de fuertes disparidades y exclusión social de nuestro país se refleja todavía en niveles desiguales de cobertura en educación con brechas importantes en todos los niveles, pero sobre todo a nivel superior, donde una proporción significativa de los sectores pobres o más vulnerables no accede y muchos de los que ingresan no pueden concluir. También hay desigualdad en la oferta del servicio que se brinda en las entidades federativas, en zonas rurales y urbanas.

El informe Panorama educativo 2012 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) arrojó que México ocupa el último lugar en la expectativa de graduación en el bachillerato, con 47 por ciento, y en gasto por alumno, y penúltimo sitio en la tasa de graduación en nivel superior, con 20 por ciento. Alcanza el tercer lugar en cuanto al mayor número de niñas y el undécimo en tasa de desempleados con educación universitaria.

La OCDE dio a conocer que en México las oportunidades en la educación superior crecen lentamente y de mantenerse la tendencia quizá no logre superar el rezago en que se encuentra.

Al presentar el *Panorama de la educación 2012*, el organismo señaló que hasta 2010 sólo 22 por ciento de la población, en el rango de edad entre los 25 y 34 años, tenía estudios universitarios, lo que provocó que nuestro país se situara en el grupo de naciones que acumulan retraso en ese nivel educativo. El panorama también se advierte en la educación media superior, ya que se puede prever que sólo 4 de cada 10 niños que ingresaron al sistema educativo en el año 2010 podrán graduarse del bachillerato, esto es la menor tasa entre países de la OCDE.

México se situó apenas por arriba de Brasil, Turquía, Italia y Austria, en la medición de 35 naciones. En el extremo contrario está Corea, con más de 65 por ciento de los jóvenes con ese nivel educativo, seguida de Japón y Canadá con casi 60 por ciento.

La cobertura en educación superior en México es de 30 por ciento, la cual es insuficiente. Aún estamos muy rezagados frente a países como Finlandia, que tiene 94 por ciento; Estados Unidos de América, donde se acercan a 83 por ciento; Uruguay, 65 por ciento; y Chile, 55 por ciento, España tiene también coberturas altas y Argentina tiene más de 60 por ciento. Estas brechas son un desafío para los objetivos de la equidad en el ámbito educativo. Los rezagos más importantes en el sistema educativo nacional son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad, y a los avances en materia de tecnología e información, así como superar la desvinculación entre la educación media superior y superior y el sistema productivo.

La escasa matrícula en educación superior obedece a ineficiencias en los niveles previos, a la pobreza de las familias y a las características propias de las instituciones de educación superior. En México, muchas instituciones de educación superior trabajan por debajo de su capacidad, ya que la demanda educativa está muy concentrada.

Por otra parte, el hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mundo del trabajo. Ello habla de manera elocuente del problema de la falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral.

### **Argumentación**

México invierte ya un alto porcentaje del presupuesto público en educación (cerca de 22 por ciento, el más elevado entre los países de la OCDE). Mejorar la calidad de los servicios educativos, incrementar los niveles de logro académico y reducir las tasas de deserción deben ser una prioridad política y social en México; debido a las altas tasas de pobreza, la fuerte desigualdad y el aumento de la criminalidad.

De igual importancia es que México se asegure de que todos los jóvenes, incluidos aquellos provenientes de entornos socioeconómicos desfavorecidos y de familias indígenas, tengan las mismas oportunidades educativas en nivel superior.

México necesita desarrollar una estrategia educativa de largo plazo para garantizar un nivel general de habilidades y conocimiento más alto, lo que facilitará el crecimiento económico y mejores condiciones de vida para todos los mexicanos.

Una de las primeras condiciones necesarias es establecer un reducido número de objetivos claros, medibles y de alta prioridad, enfocados en la mejora del desempeño de los estudiantes, reducir las tasas de deserción, asegurar el egreso oportuno y reducir las desigualdades dentro del sistema educativo.

El primer punto clave de esta iniciativa es la necesidad de poner a las escuelas mexicanas y a los estudiantes en el centro del diseño de las políticas educativas. La mejora de las escuelas mexicanas necesitará repensar el sistema de gobernanza, así como el papel que desempeñan los líderes escolares y los docentes, para permitirles centrarse en el apoyo de todos los jóvenes para que alcancen su mayor potencial de aprendizaje.

México enfrenta importantes desafíos en educación. Pese al progreso significativo alcanzado en las décadas recientes en términos del acceso, de las mejoras en los índices de terminación en los niveles de educación básica y, del desarrollo de evaluaciones del aprendizaje, aún persisten desafíos considerables; ya que todavía una alta proporción de jóvenes no finalizan la educación media superior y superior, por lo que el desempeño de los estudiantes no es suficiente para proporcionar las habilidades que México necesita.

El país requiere que todos los jóvenes puedan tener acceso a educación superior de calidad, y también que los contenidos y métodos educativos respondan a las características que demanda el mercado laboral.

En los años por venir se requiere poner la mira en metas cada vez más ambiciosas y redoblar el paso para ampliar el acceso a la educación superior. El país debe tener políticas específicas para avanzar a pasos acelerados y no simplemente mantenerse en los niveles de promedio de los miembros de la OCDE.

Es mucho lo que resta por hacer para garantizar que cada vez más jóvenes ejerzan su derecho a la educación. Debemos aspirar a que el origen social no determine el destino educativo, laboral o social de los jóvenes. Lograrlo requiere del continuo fortalecimiento de los programas dirigidos a superar la pobreza y a remover las barreras que obstaculizan la ampliación de las oportunidades educativas entre los sectores más desfavorecidos.

Por todos esos motivos, la educación superior en México requiere sin duda tener obligatoriedad, lo que definirá y asegurará las bases de una sociedad del conocimiento en el país de profesionistas, técnicos y científicos que nuestro país demanda.

Para lograr el progreso que un país requiere son necesarios los cimientos de una buena educación, el país requiere estudiantes de nivel superior con mayores capacidades y herramientas tecnológicas que les permitan tener mayor futuro, que coadyuven a la generación de recursos humanos y de competitividad, que sólo con la garantía de la universidad obligatoria se puede alcanzar.

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y las modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la nación, y apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura.

Finalmente, el artículo 25 de la Ley General de Educación establece que el Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios– destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos 1 por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre ellos, a fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible.

En este menester de ideas y mandatos, y para lograr los objetivos planteados en esta iniciativa, resulta necesario fortalecer el orden jurídico nacional e institucional de nuestro sistema educativo nacional para que la **educación superior tenga obligatoriedad** en México.

Por lo expuesto someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto mediante el cual se reforman los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3o., 4o. y 8o. de la Ley General de Educación

Primero. Se reforma el artículo 3o., párrafo primero, y fracciones, V y VI, y el artículo 31, fracción I, 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, media superior y superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta, la media superior y la superior **serán obligatorias**.

La educación...

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

Además:

**a) a c) ...**

**III. y IV. ...**

**V.** Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y 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 superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

**VI.** Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, **superior** y normal, los particulares deberán



a) y b) ...

VII. y VIII. ...

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos

**I.** Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

**II. a IV.** ...

Segundo. Se reforman los artículos 3o., 4o. y 8o. de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 3o. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria, media superior **y superior**. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley.

Artículo 4o. Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la media superior y la superior.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria, media superior y superior.

Artículo 8o. El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan –así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la media superior y superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan– se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres, niñas y niños, debiendo implantar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno.

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

### **Transitorios**

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

Segundo. Para dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, las autoridades educativas federal, estatales y municipales instaurarán programas y acciones que garanticen los procesos de capacitación y conocimiento para los docentes de las instituciones educativas de nivel superior; a fin de iniciar un proceso de transformación estructural que correspondan a este nivel.

Tercero. La obligatoriedad de la educación superior se implantará a partir del ciclo 2014-2015, creciendo de manera gradual, hasta universalizar la obligatoriedad en todo el país para el ciclo 2019-2020.

Cuarto. Los presupuestos federal, estatales, municipales y del Distrito Federal incluirán los recursos necesarios para la construcción y ampliación de la infraestructura suficiente para la cobertura gradual de los servicios de educación superior, así como de dotación gratuita de materiales de estudio para maestros y alumnos.

**Quinto.** Cuando las comunidades rurales y zonas donde no se cuente con infraestructura para la educación superior, las autoridades educativas federales, en coordinación con las de las entidades federativas y municipios, establecerán

los programas de trabajo especiales que se requieran y tomando las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los aspirantes a los servicios de educación superior.

Sexto. Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el federal convenios de colaboración que les permitan cumplir la obligatoriedad de la educación superior en los términos establecidos en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2012.

Diputado Catalino Duarte Ortuño (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Fernando Rodríguez Doval, con el carácter de diputado federal de la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Cámara de Diputados, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso C) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El tránsito hacia un régimen democrático en México ha sido paulatino y gradual y ha requerido de la participación y del compromiso de muchos sectores de la población. Y aunque hoy, después de muchas décadas, podemos decir que vivimos en una democracia, ésta sigue siendo perfectible, especialmente a nivel local, donde el proceso de democratización no ha sido tan profundo y vigoroso como, a pesar de todas las dificultades, sí ha sido a nivel federal.

La llegada de la democracia a nivel federal capturó la atención de la ciudadanía, de los medios de comunicación y de la comunidad internacional. Gracias a eso, la construcción de instituciones democráticas fuertes, como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dos pilares de la democracia mexicana, fue posible, y como consecuencia de lo anterior, pudimos experimentar la alternancia en el Poder Ejecutivo.

A pesar de que hay reformas pendientes en aras de perfeccionar nuestro sistema electoral, hoy podemos decir que las elecciones para elegir a los poderes Ejecutivo y Legislativo federales son organizadas y calificadas por órganos técnicos e imparciales, apegados a la legalidad.

Desafortunadamente, la democratización a nivel local no ha seguido el mismo ímpetu y no ha estado sujeta al escrutinio público, lo que ha permitido la conservación de rasgos autoritarios en varias entidades federativas. Hoy vemos a gobernadores, de todos los partidos, comportándose como auténticos caciques, sin contrapesos reales, apoyando a sus “delfines” con dinero público y con todo el peso del aparato gubernamental. Vemos a políticos violentando la autonomía que la Constitución Política, en su artículo 116, otorga a las autoridades electorales locales: titulares nombrados a modo, amiguismo, uso faccioso y manipulación de los órganos electorales, lo que pone en riesgo su razón de existir.

Hay además un problema de diseño institucional, ya que cada estado señala en su propia Constitución cómo se han de elegir a las autoridades electorales locales, así como la duración de su encargo y los requisitos para acceder al cargo.

Los institutos y tribunales electorales en México surgieron por la necesidad de controlar los excesos partidistas y de contar con una autoridad independiente del Ejecutivo y del Legislativo que se encargara del desarrollo de las elecciones y de guardar el equilibrio político.<sup>1</sup> Para que el cumplimiento de estas encomiendas sea pleno, la condición de autonomía debe de estar garantizada; lo que implica que los órganos electorales deben de mantener una relación de coordinación, y nunca de subordinación, con los otros Poderes.<sup>2</sup>

No obstante, a falta de una legislación homologada, la autonomía de las autoridades electorales en varios estados se encuentra en entredicho y con ello, la validez de las elecciones. Los candados que resguardan la independencia de consejeros y magistrados electorales en ocasiones resultan insuficientes y por consiguiente son vulnerados con relativa facilidad. ¿Cómo garantizar la imparcialidad de un consejero electoral, si éste le debe su puesto a un determinado político? ¿Cómo confiar, entonces, en la equidad de la contienda electoral? ¿Cómo confiar en que los

recursos de los partidos políticos están siendo debidamente fiscalizados? ¿Cómo garantizar que estos órganos conserven su carácter ciudadano?

Mantener la autonomía, imparcialidad, institucionalidad y el carácter técnico y ciudadano de las autoridades electorales locales requiere de un nuevo diseño institucional, homologado en todo el país. Por eso resulta de fundamental importancia establecer, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las pautas generales que garanticen la imparcialidad en el ejercicio del deber de los titulares de estos órganos a nivel estatal. Es necesario determinar, desde nuestra Carta Magna, los criterios básicos de integración y funcionamiento tanto de institutos y consejos como de tribunales electorales en cada una de las 32 entidades de nuestro país. De tal modo que en todas las entidades sea igualmente difícil modificar dichos procesos; sea igualmente difícil nombrar a consejeros y magistrados a modo; sea igualmente complicada su remoción; en pocas palabras, que sea igualmente difícil, en todo el país, violentar la autonomía de estos órganos constitucionales.

Así pues, las instituciones encargadas de resguardar la legalidad de las elecciones serán inmunes a los caprichos de ejecutivos locales y se reconocerán como autoridades máximas en la materia, con capacidad para imponer sanciones. Más aún, los órganos electorales permanecerán ajenos a coyunturas políticas y los criterios que guiarán su actuación serán estrictamente técnicos y legales.

Fijar desde la Constitución Política Mexicana los lineamientos básicos de la duración del encargo, del método de selección y del perfil técnico de consejeros y magistrados electorales, refuerza y dificulta el proceso para realizar modificaciones que atenten contra la independencia de estos pilares de la democracia. Fortalecer la autonomía política, financiera, administrativa y jurídica de los órganos electorales es de suma importancia, pues de este modo se contribuye a que la división de poderes se extienda más allá de la estructura tripartita tradicional (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y se refuerza el sistema de pesos y contrapesos.<sup>3</sup>

El objeto de la presente iniciativa es fortalecer la autonomía de las autoridades electorales en los Estados, a fin de que haya una auténtica independencia e imparcialidad en sus decisiones y que su integración se fundamente en la participación de los ciudadanos de cada entidad federativa.

Para ello, se propone:

- Expresar en forma clara que las autoridades electorales administrativas y judiciales se regirán bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

- Garantizar la autonomía e independencia de las autoridades electorales de los Poderes Ejecutivos locales definiendo expresamente que en la integración de dicha autoridades participarán las Legislaturas de cada Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, previa convocatoria pública, certera y transparente, a fin de acotar un indebido ejercicio de la facultad de nombramiento con la que cuentan los Ejecutivos locales en diversos estados, así como los respectivos grupos parlamentarios en los órganos legislativos locales, para nombrar a los consejeros electorales locales y que afectan la equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

- En este sentido, establecer expresamente a nivel constitucional, para la integración y organización de los Institutos Electorales estatales, lo siguiente:

- Que la integración y organización de las autoridades electorales estatales se sujetará a lo dispuesto por los artículos 41, Base V, y 99 de esta Constitución para las autoridades electorales federales.

- Que los consejeros electorales que integren las mencionadas autoridades administrativas electorales locales durarán en su encargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos, ni ocupar cargos públicos en cuya elección hayan participado y dentro de los tres años siguientes a la fecha de su retiro.

- Que además de los requisitos señalados por la ley, deberán poseer al día de la designación, un título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años y contar con los conocimientos y experiencia en materia electoral sea en el ámbito administrativo, jurisdiccional o académico.

- Que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las respectivas legislaturas de los estados, a propuesta de los respectivos grupos parlamentarios, previa expedición de una convocatoria pública, transparente y certera, difundida a través de los medios de comunicación social con mayor número de impactos en la ciudadanía de los estados.

- Y como tercer punto, a fin de que haya una mayor autonomía, profesionalismo y que el diseño estructural de las instituciones sea más acorde con lo previsto para la relevancia de la función electoral, se propone que las autoridades jurisdiccionales electorales locales deberán ser incorporadas orgánicamente al Poder Judicial de los Estados, así como que los magistrados que integren dichos órganos serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las respectivas legislaturas de los estados y deberán satisfacer los requisitos que exige la ley correspondiente para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito.

Si construimos un sistema electoral en cada entidad federativa que garantice autonomía e independencia podremos lograr elecciones más equitativas y justas, destacando que dichos presupuestos no sólo se logran con un cambio estructural en el diseño, sino que es necesario que nos eduquemos en contexto y bajo principios de democracia que fomenten la civilidad y el espíritu democrático, entendido como el bienestar de todos los ciudadanos por encima de un interés de grupo.

De lo anterior, destaca la importancia de expresar con toda claridad y puntualidad que la actuación de las autoridades electorales locales atenderá a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, no como meras aspiraciones sino como auténticas reglas de conducta de los servidores públicos electorales.

Por otra parte, al proponer la integración de las autoridades electorales con la participación de las legislaturas de cada estado, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley, es ante todo un compromiso con la dignidad de los ciudadanos que demandan una mayor participación en los órganos de poder.

En consecuencia, este proyecto legislativo constituye una propuesta integral de fortalecimiento de las autoridades electorales en los estados, imbuida en principios sólidos, mecanismos de integración o elección ciudadanos de las autoridades electorales, y sobre todo creando una garantía jurisdiccional electoral autónoma en cada entidad federativa.

Es de suma importancia recalcar que con esta propuesta se está ordenando constitucionalmente que en las entidades federativas haya un tribunal electoral imparcial adscrito a los poderes judiciales de los Estados, tal garantía jurisdiccional de las elecciones a través de sus sentencias ejecutivas y exigibles tendrá por objeto que los partidos políticos se ajusten a la legalidad y a los compromisos pactados, evitando interpretaciones sesgadas o resquicios legales que den pauta al fraude electoral.

A fin de que haya mayor puntualidad en la exposición de esta iniciativa, nos permitimos presentar el siguiente cuadro comparativo entre el texto vigente y la propuesta:

**Texto vigente**

**Artículo 116. ...**

...

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

**IV. ...**

**a) y b) ...**

**c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;**

d) a n) ...

V. a VII. ...

**Propuesta de la iniciativa**

**Artículo 116. ...**

...

I. a III. ...

IV. ...

a) y b) ...

c) Las autoridades **administrativas** que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, actuando bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

**La integración y organización de estas autoridades se sujetará a lo dispuesto por los artículos 41, Base V, y, 99 de esta Constitución.**

**Los consejeros electorales que integren las mencionadas autoridades administrativas electorales locales durarán en su encargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos, ni ocupar cargos públicos en cuya elección hayan participado y dentro de los tres años siguientes a la fecha de su retiro. Además de los requisitos señalados por la ley, deberán poseer al día de la designación, un título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años y contar con los conocimientos y experiencia en materia electoral sea en el ámbito administrativo, jurisdiccional o académico. Serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las respectivas legislaturas de los estados, a propuesta de los respectivos grupos parlamentarios, previa expedición de una convocatoria pública, transparente y certera, difundida a través de los medios de comunicación social con mayor número de impactos en la ciudadanía de los estados.**

**Las autoridades jurisdiccionales electorales locales estarán incorporadas orgánicamente al Poder Judicial de los Estados. Los Magistrados que integren dichos órganos serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las respectivas legislaturas de los estados y deberán satisfacer los requisitos que exige la ley correspondiente para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito.**

d) a n) ...

V. a VII. ...

Glosando la propuesta, vemos que se sigue la misma fórmula para integrar el Instituto Federal Electoral en términos del artículo 41 Constitucional que se cita en su parte relativa:

Artículo 41. ...

...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio

propios, **en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.** En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

(Énfasis añadido.)

Asimismo, este proyecto de reforma sigue la misma tónica del modelo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, garantizando que la autoridad local jurisdiccional pertenezca al poder judicial de cada Estado, y a manera de soporte se cita el primer párrafo del artículo 99 constitucional:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Como se aprecia, la propuesta no sólo uniforma el diseño del régimen electoral de cada Estado, sino que además lo armoniza con el modelo federal, lo que conlleva a una mayor congruencia y uniformidad en las instituciones electorales, sea la federal o las locales.

Por lo que atañe a la parte de los artículos transitorios, destaca que la propuesta otorga un plazo de un año para que las legislaturas de los entidades federativas adecuen sus constituciones y su legislación electoral contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, lo que resulta un plazo razonable y suficiente para que en la potestad de su autonomía y bajo las bases constitucionales propuestas hagan los ajustes correspondientes.

Finalmente, esta propuesta se enmarca en una pretensión para uniformar los sistemas electorales en los Estados bajo las bases que se establecen en la Constitución, convencidos de que los principios que rigen a la función electoral, la autonomía de las instituciones que depende en gran medida del procedimiento de designación de los ciudadanos que las encabezan y la existencia de un auténtico tribunal judicial son piezas claves que pueden mejorar un sistema electoral que permita elegir a las mejores mujeres y hombres para que nos gobiernen bajo el compromiso del bien común.

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores, se somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente

**Decreto por el que se reforma el inciso C) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único .** Se reforma el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 116. ...**

...

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

**IV. ...**

**a) y b) ...**

**c)** Las autoridades **administrativas** que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, **actuando bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.**

La integración y organización de estas autoridades se sujetará a lo dispuesto por los artículos 41, Base V, y, 99 de esta Constitución.

Los consejeros electorales que integren las mencionadas autoridades administrativas electorales locales durarán en su encargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos, ni ocupar cargos públicos en cuya elección hayan participado y dentro de los tres años siguientes a la fecha de su retiro. Además de los requisitos señalados por la ley, deberán poseer al día de la designación, un título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años y contar con los conocimientos y experiencia en materia electoral sea en el ámbito administrativo, jurisdiccional o académico. Serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las respectivas legislaturas de los estados, a propuesta de los respectivos grupos parlamentarios, previa expedición de una convocatoria pública, transparente y certera, difundida a través de los medios de comunicación social con mayor número de impactos en la ciudadanía de los estados.

Las autoridades jurisdiccionales electorales locales estarán incorporadas orgánicamente al Poder Judicial de los Estados. Los magistrados que integren dichos órganos serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de las respectivas legislaturas de los estados y deberán satisfacer los requisitos que exige la ley correspondiente para ser magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito.

d) a n) ...

V. a VII. ...

#### Transitorios

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

**Segundo.** Las Legislaturas de los Entidades Federativas adecuarán sus constituciones y su legislación electoral dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

#### Notas

1 Hernández, María del Pilar. «Autonomía de los órganos electorales.» s.f. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.pdf> (último acceso: 5 de octubre de 2012).

2 Ídem.

3 Ackerman, John. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de octubre de 2012.

Diputado Fernando Rodríguez Doval (rúbrica)



## **QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 64 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARTÍ BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado Martí Batres Guadarrama, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 64 y 73, fracción XXIX-Q, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Planteamiento del problema**

Ante la recientemente aprobada iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo, en la que se establece el cobro por hora y la permanencia del trabajador mexicano condicionada a su productividad a juicio del patrón, se propone establecer los criterios de cobro por productividad y de revocación de mandato de los legisladores.

Para ello se plantea revertir el principio establecido en el artículo 64 constitucional que indica que se descontará de la dieta de los legisladores federales las ausencias a las sesiones por el principio de que cobrarán por su presencia tanto en el pleno como en las comisiones legislativas. Asimismo, se establece que en la segunda mitad del mandato, ante la solicitud de 2.5 por ciento del padrón de electores registrado, se podrá someter a la ciudadanía la revocación de mandato de los legisladores federales.

### **Argumentos**

#### **I. La reforma laboral aprobada por la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2012**

El pasado 29 de septiembre, y como primer dictamen a discusión a cargo de la LXII Legislatura, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo presentada por Felipe Calderón Hinojosa, que contiene múltiples regresiones a los derechos que actualmente ampara dicho cuerpo normativo.

Dos de esas regresiones quedaron establecidas en la redacción que contiene la minuta enviada al Senado en su artículo 83, respecto de la posibilidad de que patrón y trabajador convengan el pago por horas, y en el artículo 159, que introdujo que en las vacantes laborales tendrán preferencia los trabajadores que acrediten mayor productividad en el puesto.

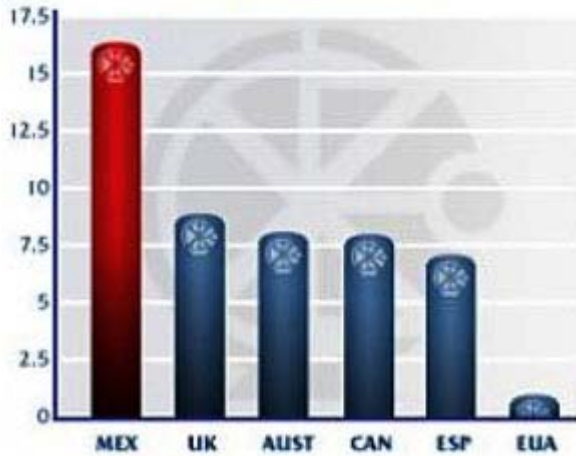
Debemos mencionar que además de ser restrictivos respecto de los criterios actuales de contratación, ninguno de ellos es actualmente aplicable a los legisladores que los están aprobando.

#### **II. La eficiencia del Congreso mexicano**

De acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Investigaciones Estratégicas para el Desarrollo de México con datos de 2003,<sup>1</sup> el Congreso mexicano es el segundo más caro del mundo netamente y el primero más costoso respecto del producto interno bruto:

PAÍS	Sueldo Diputados (USD) 2003	Sueldo Senadores (USD) 2003	COSTO TOTAL (Sueldo por Legisladores) (USD)	PIB TOTAL (BILLONES USD)	CT / PIB TOT. <sup>1</sup>	EFIC. GOB.
México	146,756	191,130	97,842,640	596,703	16	16
Reino Unido	119,742	80,705	128,785,668	1,486,194	9	8
Australia	135,400	135,400	30,600,400	386,623	8	1
Canadá	139,200	114,200	53,890,200	700,454	8	4
España	71,334	71,334	43,442,406	594,114	7	7
Estados Unidos	154,700	154,700	82,764,500	10,110,087	1	2

**COSTO TOTAL DEL PODER LEGISLATIVO ENTRE EL PIB TOTAL**



Casi todos los estudios respecto de la eficiencia legislativa toman como parámetro la aprobación de dictámenes, como muestra el estudio realizado muy recientemente por Laura Valencia Escamilla:<sup>2</sup>

**Cuadro 1. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Ejecutivo**

Trienios	Reformas constitucionales presentadas y aprobadas por el Ejecutivo	No. total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo	Tasa de éxito de iniciativas presidenciales	Vetos presidenciales
1988-1991	12	85	96%	
1991-1994	44	135	98%	
1994-1997	52	84	99%	
1997-2000	4	57	86%	
2000-2003	6	86	82.5%	4
2003-2006	8	76	65.7%	5
2006-2009	6	71	77.4%	10
2009-**	1	22	45.4%	

Fuente: elaboración propia con base en *Gaceta Parlamentaria en Línea* <http://gaceta.cddhcu.gob.mx> Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados. Sistema de Información Legislativa en Línea <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php>

\* Hasta 1994 la Suprema Corte de Justicia adquiere la facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes y dirimir controversias entre poderes de gobierno. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>

\*\* Datos recogidos hasta abril de 2010

**Cuadro 2. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Congreso Federal\***

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Congreso Federal	Reformas constitucionales aprobadas por el Congreso Federal	No. total de iniciativas (constitucionales y secundarias) presentadas por el Congreso Federal	Tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal
1988-1991	S/D	S/D	184	22%
1991-1994	S/D	S/D	107	25%
1994-1997	S/D	S/D	163	21%
1997-2000	183	22	595	18.5%
2000-2003	352	6	1308	20%
2003-2006	758	11	3405	12.4%
2006-2009	902	52	3906	7.19%
2009-**	256	0	1153	0.26%

Fuente: elaboración propia con base en: Valencia 2005. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en Línea <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php> y Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados

S/D Sin datos

\* Incluye las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la de Senadores

\*\* Datos recogidos hasta abril de 2010

En los dos cuadros anteriores se analiza la productividad parlamentaria, primero, respecto de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo de la Unión y, en el segundo cuadro, con relación a las presentadas por los propios legisladores. En ambos casos, dado que es inconstante la cantidad de iniciativas presentadas, varía, podría decirse, caprichosamente dicha “productividad”.

De acuerdo con Khemvirg Puentes,<sup>3</sup> el desempeño parlamentario se debe medir conforme a cinco categorías que se convertirán, a su vez, “en índices empíricos contruidos a partir de los conceptos en que se basan las consecuencias del ejercicio del legislador en cuanto a miembro de una colectividad y no en cuanto a su expectativa y desempeño personal”, que son: 1. Legitimación, 2. Legislación, 3. Profesionalización, 4. Supervisión, 5. Opinión.

En cuanto a estos criterios, abunda el autor:

La legislatura es, por si acaso alguna duda cabe, el órgano con mayor legitimidad y representatividad en la estructura institucional de los estados democráticos. Esta legitimidad está fundada en su origen (que puede ser electivo o selectivo) y en sus consecuencias, es decir, en su rol dentro del sistema. La función de legitimación es

ejercida para mantener “la creencia en que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”, aún cuando requieran reformas que sirvan para consolidarlas como fuente de legitimidad. Los legisladores la ejercen con el simple hecho de reunirse periódicamente y con una base regular a discutir los asuntos de la agenda pública nacional (aun cuando no tomen decisión alguna respecto a esos temas), sostener sin interrupciones injustificadas los debates y sesiones pactados para realizarse en los periodos de sesiones, sancionar formalmente las decisiones legislativas (sean éstos producto de la deliberación intraparlamentaria o de la decisión vertical cupular de actores externos) e incluso cuando la legislatura sirve como válvula de escape y participa en la resolución de conflictos políticos o sectoriales.

La esfera decisional (o legislación) está estrechamente ligada a la actividad formal de sanción a las propuestas que deben ser procesadas a través del procedimiento legislativo ordinario, en particular dictámenes a iniciativas y puntos de acuerdo, así como la producción de propuestas legislativas. Por otro lado, la función de profesionalización adquiere una dimensión peculiar para el caso de la legislatura mexicana debido a la imposibilidad legal de la reelección inmediata, por tal motivo, el índice se construye a partir no sólo del reclutamiento político partidario, sino a la socialización parlamentaria que se construye como la interacción entre legisladores que les permite entrenarse en la actividad política, la práctica parlamentaria y en la negociación política, además del entrenamiento adquirido en la diplomacia parlamentaria.

La supervisión es la actividad que desempeña la legislatura para ejercer control a las tareas de los gobiernos, ésta se ejerce a través de los mecanismos de control como las preguntas parlamentarias, función que ha sido muchas veces suplantada en México por las peticiones de información a través de los puntos de acuerdo, pero también con las comparecencias de funcionarios, las reuniones de trabajo (no necesariamente comparecencias) con funcionarios del gobierno para compartir información o para establecer mecanismos de mutuo apoyo para el impulso de decisiones conjuntas. Esta actividad es central en gobiernos divididos como los que México ha experimentado desde 2000.

La esfera de la generación de opinión se detecta a partir del debate político generado en el espacio público y canalizado a través de los mecanismos idóneos para la difusión de las actividades y de las posturas políticas de los partidos representados en el Congreso, de la misma forma a través de los foros de consulta o audiencias abiertas a la ciudadanía para recibir sus peticiones con el objeto de generar empatía con sectores sociales, reuniones con grupos de interés o de presión y giras de trabajo regionales, así como la realización y difusión de actividades de investigación o estudios especializados.

A continuación, Khemvirg Puente propone establecer un parámetro de medición de dichas actividades por comisión o pleno del órgano camarál.

Cabe mencionar que aún cuando estamos de acuerdo en estos criterios, es decir, en que el trabajo parlamentario es bastante más amplio que el que reporta la simple aprobación o no de reformas legislativas, no pueden establecerse estos mismos criterios para medir la productividad individual de los legisladores.

En este sentido, se observa que únicamente la asistencia y permanencia individual del diputado o senador a las sesiones puede facilitar cualquiera de los ámbitos de desempeño del órgano legislativo.

### **III. Revocación del mandato**

Actualmente no se prevé ningún tipo de evaluación ciudadana respecto del desempeño de los representantes populares a nivel federal, entre ellos, los diputados y senadores. La evaluación más plena sin duda la constituye la revocación del mandato.

De acuerdo con Alán García, la revocación del mandato “es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido. La revocación del mandato abre la posibilidad a la ciudadanía para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, someta a consulta del cuerpo electoral la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado.”<sup>4</sup>

La Cámara de Diputados ha recibido cientos de iniciativas sobre participación ciudadana en los últimos años. No en todas se incluye la revocación de mandato, por cierto.

Entre las iniciativas más completas y específicas se encuentra la formulada el 10 de noviembre de 2009 por el diputado federal Jaime Cárdenas Gracia, quien propuso reformar la Constitución política para establecer las figuras de presupuesto participativo, afirmativa ficta, auditoría social, iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, acciones colectivas y populares, y revocación de mandato, entre otras.<sup>5</sup>

Para complementar su propuesta, el 2 febrero de 2010, el mismo legislador presentó la iniciativa de Ley de Revocación de Mandato.<sup>6</sup> En ésta se plantea que la revocación de mandato pueda ser requerida una sola vez durante el ejercicio del encargo, a partir del inicio de la segunda mitad de éste y proceda siempre 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.

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.

Este mecanismo jurídico-constitucional tiene como rasgos característicos:

- 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 periodo 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 periodo 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 que:

- Refuerza el control popular sobre el representante.
- 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 representantes electos a ser más responsables con sus electores.
- Estimula a los votantes a jugar un rol de supervisión más activo en relación a los servidores públicos 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 se contempla en algunos cantones de Suiza. 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.

Han sido las constituciones latinoamericanas las que han venido incluyendo el mecanismo de revocación de mandato recientemente, 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.

La Constitución de Ecuador de 1998 ha ido aún más lejos al incorporar la facultad general, no sólo regional o local, de los ciudadanos para “revocar el mandato” que “confieran a los dignatarios de elección popular (artículo 26)”.

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”. Esta norma establece 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>

En México, el artículo 115 de la Constitución imprimió la revocación de mandato de manera limitada como facultad de los Congresos locales, al señalar en su fracción 1, párrafo tercero:

“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.

#### IV. La reforma propuesta en la presente iniciativa

Actualmente, el artículo 64 constitucional establece la obligación de descontar de la dieta las inasistencias de los legisladores.

Esta disposición permite que los legisladores se presenten a pasar lista y se retiren de las sesiones plenarias de los órganos legislativos y no se considera para la asistencia en las comisiones.

De allí que parte del desempeño tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores quede sujeto a la asistencia voluntaria de legisladores y cientos de asuntos no vean llegar ni su discusión ni su aprobación por falta de quórum.

Por tal motivo, y en congruencia con la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo que acaba de aprobar la Cámara de Diputados para ser aplicada a los trabajadores del país, en la presente iniciativa se propone retomar el criterio de productividad personal, partiendo del parámetro más simple que es la asistencia, no para descontar sino para pagar a los diputados.

En tal sentido se propone modificar el artículo 64 para invertir el criterio de descuento por inasistencia por el de pago por asistencia, tanto en pleno como en comisiones.

El texto actual dice:

**Artículo 64.** Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

El texto propuesto diría:

**Artículo 64. Los diputados y senadores cobrarán su dieta con base en el monto máximo mensual señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que será dividido entre las sesiones tanto de pleno general como de comisiones a las que pertenezca cada legislador, el cual sólo recibirá el monto correspondiente a las sesiones a que asista y permanezca.**

Igualmente, se propone añadir la figura de la revocación del mandato en los términos señalados en el curso de esta iniciativa en el artículo 73 constitucional fracción XIX-Q.

El texto actual dice:

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

I. a XXIX-O. ...

**XXIX-Q.** Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

El texto propuesto diría:

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

I. a XXIX-O. ...

**XXIX-Q. Para expedir las leyes que establezcan a nivel federal instrumentos de democracia participativa y deliberativa, entre los que deberá incluirse la revocación del mandato de quienes ocupen cargos de elección popular.**

Finalmente se incluye en el artículo transitorio de este decreto que si a más tardar en 90 días el Congreso de la Unión no ha expedido las normas reglamentarias de las presentes disposiciones se faculte al Instituto Federal Electoral para que lo haga. Ello, tomando en consideración que serían los propios legisladores los que estarían determinando la posibilidad de su revocación de mandato, y ante la posible resistencia, debe quedar salvaguardada la facultad ciudadana para que se ejerza dicha prerrogativa de control.

Por lo anteriormente expuesto someto a consideración de esta asamblea el siguiente

#### **Decreto que reforma los artículos 64 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman los artículos 64 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 64. Los diputados y senadores cobrarán su dieta con base en el monto máximo mensual señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que será dividido entre las sesiones tanto de pleno general como de comisiones a las que pertenezca cada legislador, el cual sólo recibirá el monto correspondiente a las sesiones a que asista y permanezca.**

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

I. a XXIX-O. ...

**XXIX-Q. Para expedir las leyes que establezcan a nivel federal instrumentos de democracia participativa y deliberativa, entre los que deberá incluirse la revocación del mandato de quienes ocupen cargos de elección popular.**

#### Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión tendrá un plazo de 90 días para expedir las normas reglamentarias de la revocación de mandato en los términos de la presente reforma. En caso de que no lo hiciere, el Instituto Federal Electoral expedirá el reglamento correspondiente. En cualquier caso, la normativa correspondiente deberá contemplar que la revocación de mandato pueda ser requerida una sola vez durante el ejercicio del encargo, a partir del inicio de la segunda mitad de éste y que proceda siempre 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.

#### Notas

1. Centro de Investigaciones Estratégicas para el Desarrollo de México. *Benchmarking del Poder Legislativo en México. Luces rojas, amarillas y verdes*. Disponible en Internet: <http://www.ciex.info/html/inv0201.html#cuad0102>

2. Valencia Escamilla, Laura, *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, México, 2012. Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV-V-01-12.pdf>

3. Béjar Algazi, Luisa, coord., *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, Ed. UNAM-M. A. Porrúa., México, 2009. Disponible en Internet: [http://unam.academia.edu/KhemvirgPuente/Papers/959915/De\\_la\\_productividad\\_legislativa\\_a\\_la\\_eficiencia\\_parlamentaria\\_en\\_el\\_sistema\\_de\\_comisiones\\_del\\_Senado\\_mexicano](http://unam.academia.edu/KhemvirgPuente/Papers/959915/De_la_productividad_legislativa_a_la_eficiencia_parlamentaria_en_el_sistema_de_comisiones_del_Senado_mexicano)

4. García Campos, Alan, La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>

5. Gaceta Parlamentaria número 2885-II, martes 10 de noviembre de 2009. Diputado Jaime Cárdenas Gracia, Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se Reforman, Modifican y Adicionan los Artículos 17, 25, 26, 35, 40, 41, 71, 73, 74, 76, 84, 94, 105, 115, 116, 122, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para Incluir Dentro de su Texto los Principios de Democracia Participativa y Deliberativa.

6. Gaceta Parlamentaria, número 2940-III, martes 2 de febrero de 2010, Diputado Jaime Cárdenas Gracia, Iniciativa con Proyecto de Decreto 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.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de octubre de 2012.

Diputado Martí Batres Guadarrama (rúbrica)



## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 115 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ANTONIO BORBOA BECERRA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado Omar Antonio Borboa Becerra, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 115 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Actualmente en el tema de la deuda de los estados aún falta mucho por hacer, es una asignatura pendiente y sin duda la información disponible sobre el tema es evidencia de que representa un foco amarillo, por lo que deben tomarse medidas adecuadas.

En el ámbito de las finanzas públicas mexicanas, la deuda pública “es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas o privadas)”.<sup>1</sup>

La situación del Estado como acreedor y como deudor, aun en los casos en que no interviene como poder público, presenta diferencias con la situación de un acreedor o de un deudor de derecho civil, diferencias que consisten en las prerrogativas especiales que al poder público reconocen las leyes.<sup>2</sup>

Dicho reconocimiento se establece desde la Constitución en su artículo 117 fracción VIII, en ese precepto se prevé el establecimiento, por parte de las legislaturas locales, de leyes que deben dotar de una regulación particular a la deuda pública, ésta debe ser diferente de la concerniente a los particulares, pues los organismos públicos no deben depender de su mera voluntad para su contratación, sino de reglas claras que delimiten las razones y medios para endeudarse, al tiempo que les obligue a una irrestricta transparencia y rendición de cuentas.

La gran preocupación es que no existe una evidencia clara entre el aumento de la deuda estatal y el desarrollo y crecimiento económico de los estados y municipios. Existen diversos problemas de origen del incremento de la deuda. Las participaciones que reciben en los estados y municipios por parte de la federación representan una parte muy importante de sus ingresos.

El problema de esta práctica reside en que esos ingresos no son totalmente estables ni predecibles, porque a su vez dependen en gran medida de los ingresos por exportaciones de petróleo. Cuando los recursos entregados son menores a los previstos, entonces se recurre a la contratación de deuda. Por otro lado, es necesario reconocer que las participaciones le han facilitado a los estados y municipios una posición cómoda para allegarse de recursos, lo que ha reducido el esfuerzo de las autoridades locales de recaudar impuestos y derechos.

Además, también está la ausencia de reglas de contratación de deuda estatal y municipal en cuanto a montos con relación a ingresos y estructura de plazos de deuda de corto y largo plazo; y la falta de transparencia en el destino de los recursos de la deuda contratada y ausencia en el control del costo, eficiencia y beneficio social del gasto estatal.

Según el “Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, 2000-marzo 2011” de la Auditoría Superior de la Federación,<sup>3</sup> entre diciembre de 2000 y marzo de 2011, el saldo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios se incrementó nominalmente en 3.5 veces, al pasar de 90 mil 731.3 millones de pesos a 315 mil 18.3 millones de pesos, es decir, una variación absoluta de 224 mil 287 millones de pesos corrientes. En términos reales y a nivel nacional, entre 2000 y 2010 el saldo total de la deuda registrada creció 97.7 por ciento, mientras que entre 2000 y 2011 ésta se incrementó a 133.3 por ciento en términos reales.

El análisis específica que “entre el año 2000 y marzo de 2011, destaca el crecimiento de las obligaciones financieras de los estados de Michoacán, con un aumento nominal absoluto de 62.6 veces; Nayarit, con 44.8 veces; Hidalgo, con 24.1 veces; y Oaxaca, con 18.7 veces. Veracruz fue un caso crítico, al elevar su deuda en casi 1,229 veces, ya que de un saldo de 17.8 millones de pesos en 2000 llegó a 21 mil 874.9 millones de pesos en marzo de 2011”.

En el periodo 2000 -marzo de 2011, la evolución de la deuda local creció exponencialmente, debido a factores de tipo presupuestario y financiero, relacionados con las mayores participaciones en ingresos federales, principal fuente de pago y garantía de los financiamientos contratados; los crecientes déficit primario y presupuestario; el crecimiento del mercado crediticio destinado a esos gobiernos; el descenso de las tasas de interés; y la incursión de los gobiernos locales en la emisión de títulos de deuda en los mercados bursátiles.

Por otro lado, según el reporte de deuda pública de entidades federativas y municipios elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los diez ayuntamientos más endeudados concentran 35 por ciento del total de la deuda municipal en el país que asciende a 44 mil 859 millones de pesos hasta junio de 2012.

Así, por ejemplo, la alcaldía de Guadalajara, Jalisco, presenta la deuda más abultada con 2 mil 680 millones de pesos de pagos vencidos para la banca comercial, que representa 5.9 por ciento, que acumulan los 2 mil 450 municipios del país, lo que la coloca en primer lugar a nivel nacional como la localidad con mayor adeudo. De marzo de 2012 a los últimos días del mes de junio, los municipios jaliscienses incrementaron su deuda a 945 millones 700 mil pesos.

De la ciudad tapatía le sigue **Zapopan en cuarto lugar nacional**, con una deuda de 1,477 millones de pesos, con lo que se coloca como el segundo municipio más endeudado del estado, mientras que Tlaquepaque está en el lugar diez del país, y en el tercero en la entidad con un pasivo de 845 millones de pesos.

Según se observa, Jalisco sobrepasa con más de 2 mil millones de pesos las deudas de los otros dos estados, Nuevo León y estado de México, clasificados como los que mayor adeudos tienen en sus ayuntamientos municipales, a quienes se suman las entidades de Baja California, Veracruz, Quintana Roo, Sonora, Guanajuato, Morelos y Tamaulipas, todos dentro del ranking de los 10 más endeudados de la República Mexicana.

En este contexto, el elevado endeudamiento representa un riesgo para la sostenibilidad de los financiamientos contratados en el mediano y largo plazos. La necesidad de los gobiernos locales por financiarse, contribuye a que su déficit se incremente debido a la dependencia de sus finanzas públicas locales respecto de los recursos de origen federal, aunado a lo débil de la recaudación tributaria propia y lo limitado de las medidas de reducción del gasto no prioritario y con bajo desempeño.

El déficit público es el resultado de una insuficiencia de ingresos para solventar el nivel de gasto corriente y de capital, por lo que se recurre al financiamiento. En consecuencia, para regular el nivel de endeudamiento y los riesgos de su crecimiento, es necesario adoptar medidas para sanear y fortalecer las finanzas públicas, con un mejoramiento gradual y sostenido del balance presupuestario y del balance primario.

Si los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios no incrementan sus ingresos y racionalizan el gasto, reduciendo los egresos aplicados en programas que no agregan valor público ni tienen impacto económico y social, así como las erogaciones en actividades operativas, de administración, comunicación social y servicios personales, principalmente, el déficit público persistirá y las necesidades de financiamiento aumentarán con el tiempo.

El problema no sólo consiste en el incremento de la deuda de los estados y municipios, sino en el uso inadecuado de los recursos captados por esta vía, lo cual deriva en un aumento constante de la misma, y por ende, un impacto directo en la economía ciudadana, pues obliga a los gobiernos a captar los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones o bien reducir sus gastos en ciertos rubros cruciales para su desarrollo sustentable.

Compañeras y compañeros legisladores, debemos impulsar medidas que contribuyan a que las entidades federativas y los municipios mantengan finanzas públicas y niveles de endeudamiento sanos. Por ello, hoy vengo a proponer modificaciones a los artículos 115 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, buscando principalmente fortalecer las disposiciones en materia de deuda pública local, estableciendo que los municipios no

podrán contraer obligaciones o empréstitos que rebasen su capacidad de pago o pongan en riesgo sus finanzas públicas.

Además, resulta sumamente importante que al final de las administraciones se mantenga el saneamiento de las finanzas públicas, y se evite heredar una deuda mayor a los gobernantes entrantes; por ello, se especifica también que los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos durante los últimos seis meses de gestión, excepto en casos de emergencia, debiendo ser aprobados por mayoría calificada de las legislaturas estatales.

Por otro lado, se incorpora la reestructura como una modificación del plazo, tasa de interés u otras condiciones de un pasivo existente, así como el refinanciamiento, es decir, la contratación de un financiamiento para amortizar un pasivo previamente contratado.

Por último, la presente iniciativa busca que los estados y municipios consideren que por lo menos el treinta por ciento de la contratación de deuda pública, debe respaldarse con contribuciones propias. Ello contribuirá a que los estados y municipios traten de mejorar la recaudación local, y aminorar la dependencia que tienen respecto a los recursos de la federación.

Sabemos que es necesario contar con cuentas más transparentes y claras por parte de los gobiernos estatales y municipales. Estamos a tiempo, fortalezcamos el marco jurídico y construyamos leyes que permitan una rendición de cuentas sobre el uso de los recursos, tanto federales como locales, contribuyamos a eliminar la opacidad y casi nula rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos obtenidos mediante financiamiento, especialmente de los municipios.

En virtud, de lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto**

**Artículo Primero.** Se adiciona un párrafo sexto al inciso c) fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 115. ...**

I. a III. ...

IV. ...

a) a c)...

...

...

...

...

**Los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos que rebasen su capacidad de pago o pongan en riesgo sus finanzas públicas, ni los podrán contraer durante los últimos seis meses de gestión, excepto en casos de emergencias relacionadas por contingencias climatológicas y de salud pública. Lo anterior sin menoscabo de lo dispuesto en lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 117 de esta Constitución.**

**Artículo Segundo.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción VIII y se adicionan dos párrafos al artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 117. ...**

I. a VII. ...

VIII. ...

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, **incluyendo operaciones de refinanciamiento y reestructura**, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos y **plazos** que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

**Por lo menos treinta por ciento de las obligaciones o empréstitos contraídos debe respaldarse con contribuciones propias de los estados y municipios.**

**La contratación de nuevas obligaciones financieras deberá ser aprobada por las tres cuartas partes de la legislatura local. Cuando los estados y municipios decidan llevar a cabo un refinanciamiento y/o reestructuración de sus obligaciones financieras, éstos deberán informar a la legislatura local.**

IX. ...

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** Los congresos locales contarán con un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto para expedir las leyes correspondientes o, en su caso, para realizar las adecuaciones necesarias en su legislación de acuerdo a lo previsto en el mismo.

**Notas**

1 Et Al, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, 2009.

2 Fraga Gabino. *Derecho administrativo*, Porrúa, México, DF, 1997.

3 Auditoria Superior de la Federación. Cámara de Diputados. Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, 2000-marzo 2011. Junio de 2011.

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de octubre de 2012.

Diputado Omar Antonio Borboa Becerra (rúbrica)

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, A CARGO DE LA DIPUTADA KAREN QUIROGA ANGUIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscrita, integrante del Grupo Parlamentario del PRD a la LXII Legislatura y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados proponemos ante esta soberanía la presente iniciativa de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**Planteamiento del problema**

La presente iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral pretende delimitar las autoridades que se ubican en las excepciones de difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial en atención al principio de supremacía constitucional y de imparcialidad en materia electoral; garantizar la participación de la ciudadanía en los procedimientos de elección del Consejero Presidente y de los consejeros electorales que integran el Consejo General del Instituto Federal Electoral y establecer causales por las cuáles puede ser impugnado dicho procedimiento; el dar funcionalidad técnica a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerzan constantemente la plenitud de jurisdicción, privilegiando en todo momento el principio de impartición pronta de la justicia; que los medios de impugnación partidarios sean uniinstanciales; garantizar que los mensajes de campañas de cada uno de los poderes únicamente incluya la imagen y nombre de los candidatos que son postulados para los respectivos cargos de elección popular y que además, en atención al principio de imparcialidad se omita incluir el nombre o imagen de servidores públicos en funciones y de personalidades públicas; establecer como causa de nulidad de las elecciones de diputados, senadores y presidente de la república el rebase de topes de gasto de campaña y establecer un nuevo sistema de informes de gastos de campaña y plazos de presentación, investigación y resolución de los mismos, con la consecuente modificación a los plazos de resolución de los juicios de inconformidad y recursos de reconsideración regulados en la ley procesal electoral; atendiendo al principio de equidad, establecer un tope para el acceso a propaganda electoral en radio y televisión por parte de los precandidatos; prohibir a servidores públicos que no hayan sido electos popularmente difundir un informe de labores o gestión en respeto al principio de imparcialidad; establecer límites a la difusión de encuestas por parte de personas físicas y morales; establecer plazos máximos al Instituto Federal Electoral para resolver los procedimientos especiales sancionadores así como las medidas cautelares solicitadas; asimismo, agilizar el trámite y establecer plazos máximos de resolución de los recursos de apelación promovidos con motivo de la resolución de los procedimientos especiales sancionadores por parte de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Exposición de Motivos**

La reforma constitucional de 2007 y su consecuente reforma legal acontecida en el año 2008, tuvo origen con motivo de las elecciones presidenciales de 2006. El constituyente permanente recogiendo las diversas conductas acontecidas, tanto de los actores políticos como de las autoridades y los poderes fácticos, estableció nuevas reglas con el fin de tutelar con mayor amplitud y eficacia los principios rectores de la materia electoral.

Si bien estas reglas fueron aplicadas en los comicios intermedios celebrados en 2008-2009, lo cierto es que la prueba trascendental vendría a ser la elección presidencial de 2012, misma que puso a prueba su eficacia no sólo en la observancia por los destinatarios de la normatividad electoral, sino también, su eficaz aplicación por las autoridades.

La tutela de los principios rectores de la materia electoral ya es muy amplia, ahora, se debe garantizar su eficaz aplicación en los procesos electorales, esto solo puede lograrse con base en lo siguiente:

**Delimitación de las autoridades que se ubican en las excepciones relativas a la suspensión de propaganda gubernamental durante campañas electorales.**

El artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política, así como diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, regula que durante campañas electorales y hasta la jornada comicial, debe suspenderse la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental (ámbitos federal, estatal, municipal y de los órganos de gobierno del Distrito Federal; pero se prevén tres excepciones: las relativas a campañas de información de las autoridades electorales; a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En el pasado proceso electoral federal 2011-2012, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó el acuerdo identificado con la clave CG75/2012, intitulado “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal y los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero Y Xochicoatlán, en el estado de Hidalgo y el municipio de Morelia, en el estado de Michoacán”.

En el numeral quinto de dicho acuerdo y, a pesar de los principios de supremacía constitucional y de reserva de ley, dicha autoridad administrativa efectuó excepciones sobre las excepciones reguladas en la Carta Magna, y en ese tenor, permitió que en el período que transcurrió del inicio de las campañas electorales al día de la jornada electoral, se difundiera:

- La propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública;
- La publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país;
- La campaña de educación del Servicio de Administración Tributaria para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales;
- La propaganda que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos emita para difundir los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales;
- Las campañas de comunicación social del Banco de México con contenido exclusivamente educativo;
- La transmisión publicitaria de la Conmemoración del 150 Aniversario de la batalla del cinco de mayo, entre el quince de abril y el seis de mayo de dos mil doce;
- Las campañas difundidas por la Secretaría de Salud y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de prevención de accidentes, así como educación vial en carreteras y autopistas referente al periodo vacacional de semana mayor, misma que será transmitida del uno al catorce de abril de dos mil doce;
- La propaganda con motivo del inicio del Programa de Horario de Verano, a transmitirse del treinta de marzo al uno de abril de dos mil doce, inclusive;
- Las campañas relativas la difusión de las actividades y servicios en materia artística y cultural llevada a cabo por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; y
- La campaña educativa denominada “Cultura del agua, versión Nuevos Hábitos 2012”, a difundirse por la Comisión Nacional del Agua.

Si bien también puntualiza que la propaganda antes referida debía abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía, así como de referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, lo cierto es que este precedente, puede traer como consecuencia que diversas dependencias, en un afán “educativo”, de “información”, de “prevención”, de “asistencia”, etcétera, implementen programas que permitan ser difundidos durante campañas electorales, argumentando que se trata de temas educativos y de salud de interés general, logrando con ello una presencia constante de diversas dependencias del gobierno federal en el ámbito cognitivo de la ciudadanía, aun cuando no se vinculen estrictamente a una acción de gobierno, de política pública, de programas sociales o de contenido político-electoral, en contravención a la idea originaria del Constituyente permanente en el año 2007.

Para evitar este tipo de ilícitos constitucionales, de extralimitación en el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte de la autoridad administrativa electoral y, de interpretación por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la presente reforma tiene como finalidad dejar claro que los servicios y contingencias educativas y de salud solo pueden ser difundidos por las autoridades competentes y encargadas de estos rubros, es decir, las que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3 y 4 de nuestra Carta Magna, están encargadas de las materias educativas y de salud, tales como la Secretaría de Educación Pública en el rubro educativo; la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el rubro de salud.

Asimismo, que dichos mensajes tengan por objetivo anunciar un servicio y contingencia en su acepción más estricta; que sólo estén referidas a casos de interés público y emergencia, por ejemplo, las campañas de vacunación, de información de epidemias, del período de inscripciones, de la práctica de exámenes a nivel nacional, etcétera, pues este fue el espíritu del constituyente permanente en la reforma electoral del año 2007.

#### **Blindaje del procedimiento de designación de los Consejeros Electorales.**

La designación de los últimos tres Consejeros Electorales, sin duda generó suspicacias respecto de imparcialidad y ciudadanización del Instituto Federal Electoral, no sólo por el lapso de 14 meses que transcurrió entre la salida en octubre de 2010 de tres consejeros electorales y la elección de quienes los sustituyeron, sino también por la violación al procedimiento establecido en la Constitución, que precisamente por la naturaleza de la autoridad administrativa electoral, debiera ser el más importantes, al ser un órgano ciudadano y autónomo.

Sí la soberanía residen originaria y esencialmente en el pueblo, es preciso blindar el procedimiento de designación de dichos consejeros, para ello se propone que el procedimiento de elección incluya una convocatoria pública; que la amplia consulta a la sociedad sea irrenunciable y obligatoria; que se dé certeza, mediante la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación con treinta días previos a la salida de los consejeros que terminarán su encargo y; que tales omisiones puedan ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De igual forma, con base en los principios de legalidad, certeza, igualdad y objetividad, sean impugnables los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral en la integración de los consejos locales y distritales de dicha autoridad.

#### **Funcionalidad técnica y práctica a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia electoral y, establecer como supremacía constitucional el principio de impartición de justicia pronta y completa.**

Con motivo de la reforma electoral del año 2007, el Constituyente permanente añadió la Base VI del artículo 41 constitucional como fundamento del sistema de medios de impugnación en materia electoral. Para que dicho cuerpo normativo, al menos en materia electoral, tenga funcionalidad técnica, operativa y práctica, debe suprimirse la Base VI antes mencionada y trasladarla al artículo 99 de la propia Carta Magna, mismo que regula las bases generales del máximo órgano jurisdiccional de la materia.

De igual forma, y ante la evidente judicialización de los procesos electorales, es necesario que la justicia electoral no siga la misma suerte de la justicia común, es decir, evitar que los procesos y procedimientos seguidos en forma

de juicio sean tan largos, con la finalidad de evitar efectos político-electorales irreparables, por tanto, es necesario establecer como supremacía constitucional el principio de impartición de justicia pronta y completa en el ejercicio de la plenitud de jurisdicción por parte de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los medios de impugnación en materia electoral deben tener como fin resolver los conflictos de manera completa e imparcial, en ese tenor, la actual reforma pretende evitar el abundante dictado de las llamadas sentencias para efectos, las cuáles en muchas ocasiones son innecesarias, puesto que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen el ejercicio de la plena jurisdicción.

### **Simplificación de la justicia partidaria**

No sólo a los órganos del Estado se les debe exigir una mayor eficacia en la aplicación de las normas, sino también, los partidos políticos deben asegurar a sus militantes, una simplificación en los medios impugnativos partidarios, por ello, es trascendental que la justicia partidaria sea uninstitucional.

### **Utilización y asignación efectiva de los mensajes de la propaganda electoral**

El artículo 60 del Cofipe establece que la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que se tiene derecho es libre, salvo cuando es un proceso electoral en el que se renueva el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras del Congreso, donde cada partido debe destinar, al menos, un 30% de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma; pero la finalidad de esta disposición no significa que se pueda estudiar el contenido de los promocionales para verificar el estricto cumplimiento con la disposición legal.

En ese tenor y para que tenga eficacia dicha medida, se debe prohibir que los mensajes se refieran e incluyan única y exclusivamente los candidatos postulados por cada tipo de elección.

La reforma ahora propuesta, tiene como finalidad evitar los fraudes a la ley. La libertad de los partidos políticos para determinar el contenido de los spots no se justifica si con ella se trasgrede el derecho al voto activo y pasivo tutelado en el artículo 60, el cual, tiene por objeto que la ciudadanía conozca a todos los candidatos postulados a un cargo de elección popular y, que éstos gocen, efectiva y equitativamente de la prerrogativa de acceso al tiempo de radio y televisión.

De igual forma, con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la contienda electoral, es preciso que en los mensajes o propaganda electoral difundida a través de radio y televisión, los partidos se abstengan de incluir en los mismos a servidores públicos en funciones y personalidades públicas, ya que la propaganda electoral, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 228, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña, deben propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, por tanto, la inclusión de personajes públicos y servidores públicos en funciones, tienen más una finalidad de marketing político, lo cual, debe limitarse.

### **Acceso a tiempos de radio y televisión por precandidatos, que no implique inequidad en relación con precandidatos únicos**

Existe actualmente un tema trascendental en cuanto a la difusión de spots en tiempos de precampañas, ya que en los precandidatos únicos, pudieran tener desventaja en el posicionamiento de su imagen en relación con los partidos que tienen un proceso interno de selección. Por otro lado, permitir que los precandidatos únicos tuvieran acceso a mensajes en radio y televisión, generaría de igual forma inequidad con respecto a otros precandidatos que participen en una contienda partidaria.

Con la finalidad de no generar iniquidades entre precandidatos, es importante regular lo siguiente:

- a) Establecer que del tiempo de radio y televisión que tienen asignado los partidos políticos para sus precampañas, un cuarenta por ciento de sus mensajes tengan un contenido institucional, ya sea para promoverse



como instituto político o para informar a los ciudadanos, militantes y simpatizantes sobre su proceso de selección interna

b) Que solo se pueda utilizarse por los precandidatos, en conjunto, el sesenta por ciento del tiempo de radio y televisión que tienen asignado, con la finalidad de no generar inequidad con posibles precandidatos únicos.

**Rebase de topes de gastos de campaña como causa de nulidad de la elección tanto de diputados como de senadores y presidente de la República y en concordancia con ello ajustes en los plazos para la fiscalización de recursos de los partidos político, para la resolución de los juicios de inconformidad y recursos de reconsideración respectivos**

El rebase en los topes de gastos de campaña necesita una sanción ejemplar en nuestro sistema electoral. El manejo de los recursos públicos destinados a las competencias electorales es un asunto de interés público que no merece ser transparentado al año siguiente en que se celebran las elecciones.

En ese tenor, regularlo como causa de nulidad de una elección no puede ser eficaz, sino se hacen ajustes a los plazos de fiscalización de los recursos y de la solución de los medios de impugnación atinentes.

Por ello, la actual reforma propone instaurar informes mensuales y ajustar el procedimiento para la presentación y revisión de los mismos; pero al tratarse de una facultad administrativa, es importante ajustar los plazos de resolución de los medios de impugnación que se interponen para anular la votación recibida en casilla o la nulidad de una elección; no hacerlo, traería como consecuencia una reforma sustantiva, pero ineficaz.

**Límites de temporalidad a la difusión y publicación de encuestas**

Las encuestas son importantes y necesarias en un sistema democrático, pues su finalidad no solo es informativa para la ciudadanía, sino incluso más, para los candidatos. Precisamente por su trascendencia, es necesario establecer plazos para su difusión y producción. En ese tenor, toda persona física o moral no puede difundir y publicar más de una encuesta en un lapso de quince días, con la finalidad de que la ciudadanía no encuentre en ellas, el único termómetro de la contienda electoral y el único fundamento para la emisión de su voto.

**Limitar el derecho de la ciudadanía a ser informada sobre la gestión de los servidores públicos que eligió y la obligación de éstos a hacerlo**

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 39, 40 y 41 de la Carta Magna, la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo; la voluntad de este fue constituirse en una República representativa, democrática y federal y; el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, para hacer efectivo ese ejercicio, elige periódicamente a sus representantes, siendo éstos, únicamente, los pertenecientes a los poderes legislativo y ejecutivo.

Con base en esta representación son esto y sólo éstos, quienes deben rendir cuenta a la ciudadanía, por tanto, para garantizar el principio de imparcialidad, la presente reforma, tiene como objeto prohibir a los servidores públicos que no fueron electos popularmente, difundir por cualquier medio de comunicación social, un informe de labores o gestión, pues en todo caso, aquellos que forman parte del poder ejecutivo a quien le tienen que rendir cuentas es al titular del mismo y, en ocasiones, a los representantes de la nación, es decir, diputados y senadores de la República Mexicana, por tanto, no se justifica que dichos servidores utilicen la figura de rendición de cuentas, para fines meramente políticos o electorales.

**Optimización del procedimiento especial sancionador.**

El procedimiento especial sancionador tiene una génesis noble, ya que su finalidad es contener la realización de ciertas conductas trasgresoras de la normatividad electoral y de los principios rectores de la misma en un breve lapso.

Sin embargo, por diversas circunstancias, este procedimiento seguido en forma de juicio ha demostrado su ineficacia, por ello es necesario optimizar la misma, a través de diversas reformas tanto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Uno de los principales problemas en la eficacia del procedimiento especial sancionador, consiste en la aplicación discrecional del artículo 368, párrafo 5, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues a pesar de que la Sala Superior del Tribunal Electoral emitió la jurisprudencia número 20/2009, la autoridad administrativa electoral, ha seguido aplicándola erróneamente, lo cual, retrasa la investigación de una conducta presuntamente trasgresora de la normatividad electoral y, también, insta al órgano jurisdiccional a resolver asuntos con un criterio ya superado. En ese tenor la presente reforma tiene como objetivo derogar la hipótesis regulada en el dispositivo normativo antes mencionado.

Otro aspecto importante, es el relativo a la difusión en radio y televisión de propaganda electoral de una campaña local, que si bien, ya también la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que el Consejo General del Instituto Electoral es la autoridad competente, la poca claridad de la hipótesis contenida en el artículo 368, párrafo 1 de la ley comicial federal, hace que la presentación de una queja lleve más tiempo, que el plazo en que debe ser resuelta la misma.

Con el fin de garantizar la naturaleza del procedimiento especial sancionador, es preciso establecer como única autoridad competente para conocer de conductas infractoras relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de procesos electorales de las entidades federativas al Instituto Federal Electoral, así como que la presentación de las denuncias respectivas pueda hacerse indistintamente ante la autoridad comicial local o la federal.

Otro de los temas fundamentales del procedimiento especial sancionar es el tiempo de resolución. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-13/2009 y SUP-RAP-175/2009, ha establecido que el plazo para resolver el procedimiento especial sancionador es de 5 o 6 días máximo, pero lo cierto es que esto no es así. Diversas causas provocan que no lo sea, de entre las que destacan: procedimientos de investigación lentos e incompletos; desecamientos infundados; señalamiento de audiencias fuera de los plazos; citación a sesión de Consejo General fuera de los plazos; imposición de multas no acordes con la gravedad de la conducta; entre otras más.

Pero también la máxima autoridad jurisdiccional contribuye a ello, derivado entre otras cosas al dictado de sentencias para efectos por imposición de multas no acordes con la gravedad de la conducta, pero por un mal razonamiento y no por una inadecuada o ausencia de investigaciones relacionadas con la conducta infractora; la resolución de los medios impugnativos con un mes o más de distancia a la fecha de recepción de los mismos; cadenas impugnativas por la emisión de más de una sentencia para efectos. Para corroborar lo anterior, es preciso mostrar lo siguiente:



La anterior tabla contiene algunos de los Recursos de Apelación interpuestos en el año 2012, en contra de diversas resoluciones de procedimientos especiales sancionadores, a través de los cuales se denunciaron actos anticipados de campaña, de precampaña; difusión de propaganda gubernamental prohibida; de propaganda político-electoral en radio y televisión trasgresora de la normatividad electoral.

De este cuadro, desprendemos ningún procedimiento especial sancionador fue resuelto en el plazo máximo de 6 días regulado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que la resolución final de la Sala Superior fue pronunciada, en el mejor de los casos fue de veintiún días y en el peor de los casos de poco más de diez meses, lo cual pone de manifiesto, el fracaso del procedimiento especial sancionador en cuanto a su expedite en la inhibición de conductas trasgresoras de la norma.

En ese tenor, es preciso regular plazos máximos de resolución de las denuncias y medidas cautelares por parte de la autoridad administrativa electoral y agilizar el trámite y sustanciación del recurso de apelación, así como establecer

un plazo máximo de resolución del medio impugnativo procedente, con la finalidad de darle eficacia a la naturaleza inhibitoria de conductas trasgresoras de la normatividad electoral, del procedimiento especial sancionador.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone reformar diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de regulación de propaganda electoral.

**Proyecto de decreto**

**Primero** . Se reforma el párrafo primero, Apartado C, Base III del artículo 41; el párrafo tercero, Base V, Apartado C; se suprime la Base VI, se adicionan los párrafos cuarto y quinto y reforma el párrafo séptimo del artículo 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41.** (...)

(...)

I. (...)

(...)

(...)

II. (...)

(...)

A) (...)

B) (...)

C) (...)

(...)

(...)

III. (...)

Apartado A (...)

A) (...)

B) (...)

C) (...)

D) (...)

E) (...)

F) (...)

G) (...)

(...)

(...)

(...)

Apartado B (...)

A) (...)

B) (...)

C) (...)

(...)

**Apartado C. (...)**

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en cualquier medio de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las **relativas a servicios y contingencias educativas y de salud por parte de las autoridades encargadas de estos rubros en términos de lo dispuesto por los artículos 3 y 4, párrafo segundo de esta Constitución y las respectivas autoridades locales y del Distrito Federal**, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D (...)

IV- (...)

(...)

(...)

V. (...)

(...)

El Consejero Presidente durará en su encargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, **previa realización de una convocatoria pública y amplia consulta a la sociedad, la cuales son obligatorias e irrenunciables**. De darse la falta absoluta del consejero Presidente y de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el período del vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

VI. (suprimir)

**Artículo 99.** (...)

(...)

(...)

**Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos de esta Constitución.**

**En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.**

(...)

**I.** (...)

**II.** (...)

(...)

**III.** (...)

**IV.** (...)

**V.** (...)

**VI.** (...)

**VII.** (...)

**VIII.** (...)

**IX.** (...)

**Las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, privilegiando el principio de impartición de justicia pronta y completa, tutelado en el artículo 17, párrafo segundo de esta Constitución, resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción.** Asimismo, harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

**Segundo.** Se reforma el numeral 2 del artículo 2; el numeral 1 del artículo 3; el inciso g), numeral 1 del artículo 27; el inciso p) del numeral 1 del artículo 38; se adiciona el numeral 2 al artículo 60; se reforman las fracciones II y III, inciso d), numeral 1 del artículo 83; se reforman los incisos a), b), c) y d), numeral 1 del artículo 84; se reforman los numeral 2 y 5 y se adiciona el numeral 11 al artículo 110; se reforma el numeral 4 del artículo 211; se reforma el numeral 5 del artículo 228; se adiciona el numeral 8 al artículo 237; se modifica el inciso d) y su contenido se recorre al inciso e) del numeral 1 del artículo 345; se reforma el inciso b), se modifica el inciso f) y su contenido se recorre al inciso g), numeral 1 del artículo 347; se reforma el numeral 1, se deroga el inciso b), numeral 5, se reforma el numeral 8 del artículo 368 y; se adiciona el numeral 3 al artículo 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; para quedar como sigue:

## **Artículo 2**

1. (...)

2. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. **Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios y contingencias educativas y de salud por parte de las autoridades encargadas de estos rubros en términos de lo dispuesto por los artículos 3 y 4, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las respectivas autoridades locales y del Distrito Federal, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.**

3. (...)

4. (...)

**Artículo 3**

1. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia, **privilegiando en todo momento el principio de impartición de justicia pronta y completa, tutelado en el artículo 17, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

2. (...)

**Artículo 27**

1. (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

d) (...)

e) (...)

f) (...)

g) Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. **La resolución de conflictos internos será uninstancial.**

**Artículo 38**

1. (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

d) (...)

e) (...)

f) (...)

g) (...)

h) (...)

i) (...)

j) (...)

k) (...)

l) (...)

m) (...)

n) (...)

o) (...)

p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución y se **privilegiara en todo momento, el principio de impartición de justicia pronta y completa tutelado en el artículo 17, párrafo segundo de la propia Constitución;**

q) (...)

r) (...)

s) (...)

t) (...)

u) (...)

2. (...)

#### **Artículo 60**

1. (...)

**2. En los mensajes de campaña de uno de los poderes, los partidos no podrán incluir el nombre o imagen de un candidato distinto de la elección de que se trate. Asimismo deberán abstenerse de utilizar la imagen de servidores públicos en funciones y de personalidades públicas.**

#### **Artículo 83**

1. (...)

a) (...)

D) (...)



II) (...)

III) (...)

IV) (...)

b) (...)

I) (...)

II) (...)

III) (...)

IV) (...)

V) (...)

c) (...)

I. (...)

II. (...)

III. (...)

d) (...)

I. (...)

**II. Los partidos políticos presentarán un informe mensual, con datos al día último de cada mes del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días del mes siguiente del mismo año;**

**III. El último informe mensual, deberá presentarse en conjunción con el informe final a más tardar dentro de los quince días siguientes al de la jornada electoral; y**

IV. (...)

#### **Artículo 84**

1. (...)

**a) La Unidad contará con sesenta días para revisar los informes anuales; treinta días para los de precampaña, y con quince días para revisar los informes de campaña. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;**

**b) Si durante la revisión de los informes la Unidad advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político que haya incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes; la notificación deberá realizarse en un plazo máximo de veinticuatro horas.**

c) La Unidad está obligada a informar al partido político, en un plazo de cinco días posteriores a la presentación de las aclaraciones o rectificaciones, si las mismas subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane contados a partir de dicha notificación, la cual deberá realizarse en un plazo máximo de veinticuatro horas. La Unidad informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo a que se refiere el inciso siguiente para la elaboración del dictamen consolidado;

d) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Unidad dispondrá de un plazo de quince días para elaborar un dictamen consolidado y proyecto de resolución, que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión. Una vez que se presente ante el dictamen consolidado y proyecto de resolución ante el Consejo General, éste deberá sesionar públicamente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes para los efectos señalados en el inciso f) siguiente.

e) (...)

I. (...)

II. (...)

III. (...)

f) (...)

g) (...)

h) (...)

I. (...)

II. (...)

III. (...)

#### Artículo 110.

1. (...)

2. El Consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, **previa realización de una convocatoria pública y amplia consulta a la sociedad, la cuales son obligatorias e irrenunciables. La convocatoria deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, treinta días naturales previos a la fecha en que deba ser sustituido el Consejo Presidente saliente.**

3. (...)

4. (...)

5. Los consejeros electorales serán elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados dentro de los treinta días siguientes, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, **la cual es obligatoria e irrenunciable. La convocatoria deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, treinta días naturales previos a la fecha en que deban ser sustituidos los consejeros electorales salientes.**

6. (...)
7. (...)
8. (...)
9. (...)
10. (...)

**11. La omisión en la realización de una amplia consulta a la sociedad y de la elección del Consejero Presidente y de los consejeros electorales por parte de la Cámara de Diputados, puede ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

#### **Artículo 211**

1. (...)
2. (...)
  - a) (...)
  - b) (...)
  - c) (...)
3. (...)

4. Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a este Código les corresponda para la difusión de sus procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el Instituto Federal Electoral. **Los precandidatos debidamente registrados podrán acceder como máximo, al sesenta por ciento del tiempo que corresponda al partido político por el que pretenden ser postulados en radio y televisión.**

5. (...)

#### **Artículo 228**

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos **electos popularmente**, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. **La difusión de tales informes sólo podrán realizarla servidores públicos**

**electos popularmente**, y en ningún caso podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

**Artículo 237**

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. (...)
7. (...)

**8. Ninguna persona física o moral podrá difundir por ningún medio, más de una encuesta en un lapso de quince días.**

**Artículo 345**

1. (...)
  - a) (...)
  - b) (...)
  - c) (...)

**d) Difundir más de una encuesta en un lapso de quince días.**

**e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.**

**Artículo 347**

1. (...)
  - a) (...)

**b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a **servicios y contingencias educativas y de salud por parte de las autoridades encargadas de estos rubros en términos de lo dispuesto por los artículos 3 y 4, párrafo segundo de esta Constitución y las respectivas autoridades locales y del Distrito Federal****

- c) (...)
- d) (...)
- e) (...)

f) La difusión, por cualquier medio, de informes de labores o gestión de los servidores públicos no electos popularmente, así como de los mensajes para darlos a conocer.

g) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

**Artículo 368.**

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de las entidades federativas, **la única autoridad competente es el Instituto Federal Electoral. La denuncia puede presentarse ante la autoridad electoral administrativa local correspondiente, quien deberá remitirla inmediatamente al Instituto.**

2. (...)

3. (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

d) (...)

e) (...)

f) (...)

4. (...)

5. (...)

a) (...)

**b) Se deroga**

c) (...)

d) (...)

6. (...)

7. (...)

8. Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias **dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contados a partir de la fecha de recepción de la denuncia.**

**Artículo 370**

1. (...)

2. (...)

**3. Toda denuncia deberá ser resuelta en un plazo máximo de diez días contados a partir de la fecha de presentación de la misma.**

**Tercero.** Se reforma el numeral 3 del artículo 6; se adiciona el artículo 46 Bis; se adiciona el artículo 46 Ter; se adiciona el numeral 3 al artículo 47; se reforma el numeral 1 del artículo 58; se reforma el numeral 1 del artículo 69; se adiciona el inciso d) al numeral 1 del artículo 76; se adiciona el inciso d) al numeral 1 del artículo 77; se adiciona el inciso d) al numeral 1 del artículo 77 Bis; se adicionan los numerales 3 y 4 al artículo 79 y; se adiciona la fracción V al inciso a) del numeral 1 del artículo 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, para quedar como sigue:

#### **Artículo 6**

1. (...)

2. (...)

3. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a las disposiciones del presente ordenamiento, **privilegiando el principio de impartición de justicia pronta y completa, tutelado en el artículo 17, párrafo segundo de la Constitución**, resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción.

4. (...)

#### **Capítulo IV Del Trámite y Sustanciación**

##### **Artículo 46. (...)**

1. (...)

2. (...)

3. (...)

##### **Artículo 46 Bis**

**1. Recibido el recursos de apelación, interpuesto con motivo de resoluciones dictadas por el Instituto Federal Electoral en los procedimientos especiales sancionadores regulados en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral, lo remitirá de inmediato a la Sala competente junto con sus anexos, el expediente completo en que se haya dictado la resolución impugnada, el informe circunstanciado que, en lo conducente, deberá reunir los requisitos previstos por el párrafo 2 del artículo 18 del presente ordenamiento. Asimismo, lo hará del conocimiento público mediante cédula que fije en los estrados durante cuarenta y ocho horas. Los terceros interesados y coadyuvantes únicamente podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes dentro de dicho plazo.**

**2. Al vencimiento del plazo antes mencionado, el Instituto Federal Electoral dará cuenta a la Sala competente, por la vía más expedita, de la conclusión del término respectivo, informando sobre la comparecencia o no de terceros interesados.**

##### **Artículo 46 Ter**

**1. Recibida la documentación a que se refiere el párrafo 1 del artículo 46 Bis de la presente ley, el Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente al Magistrado Electoral que corresponda. Asimismo, en cuando se reciba la documentación a que se refiere el párrafo 2 del artículo que antecede, se agregará a los autos para los efectos legales a que haya lugar.**

**Artículo 47**

1. (...)

2. (...)

**3. En el supuesto previsto en el artículo 46 Bis del presente ordenamiento, los recursos de apelación serán resueltos por la Sala competente del Tribunal Electoral, dentro de los cinco días posteriores a la fecha de recepción del medio de impugnación. Tratándose de la adopción de medidas cautelares, los recursos de apelación serán resueltos en plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contados a partir de la fecha de recepción del medio de impugnación.**

**Artículo 58**

1. Los juicios de inconformidad de las elecciones de diputados y senadores deberán quedar resueltos el día **10 de agosto** y los relativos a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a más tardar el **20 de septiembre**, ambas fechas del año de la elección.

**Artículo 69**

1. Los recursos de reconsideración que versen sobre los cómputos distritales de la elección de diputados y de entidad federativa de senadores, deberán ser resueltos a más tardar el día **26 de agosto** del año del proceso electoral. Los demás recursos deberán ser resueltos a más tardar tres días antes al en que se instalen las Cámaras del Congreso de la Unión.

2. (...)

3. (...)

**Artículo 76**

1. (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

**d) El rebase del tope de gastos de campaña.**

**Artículo 77**

1. (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

**d) El rebase del tope de gastos de campaña.**

**Artículo 77 Bis**

1. (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

**d) El rebase del tope de gastos de campaña.**

**Artículo 79**

1. (...)

2. (...)

**3. Es procedente en contra de la omisión, por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la elección del Consejero Presidente y de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como de la emisión de la convocatoria pública y la amplia consulta a la sociedad a que se refiere el párrafo tercero, Base Quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**4. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar los consejos locales y distritales del Instituto Federal Electoral.**

**Artículo 83**

1. (...)

a) (...)

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV (...)

b) (...)

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

**V. En los supuestos previstos en los párrafo 3 y 4 del artículo 79 de esta ley.**



**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 11 de octubre de 2012.

Diputada Karen Quiroga Anguiano (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ANDRÉS DE LA ROSA ANAYA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Andrés de la Rosa Anaya, con el carácter de diputado a la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el penúltimo párrafo del apartado A de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El objeto de este proyecto legislativo es permitir que cualquier ciudadano pueda expresarse libremente en radio y televisión bajo una opinión libre y respetuosa sobre el proceso electoral.

Para lo anterior, se propone reformar el penúltimo párrafo del apartado A de la fracción III del artículo 41 de la Constitución, que para mejor referencia se contrasta a continuación el texto vigente y la propuesta de esta iniciativa, de acuerdo a lo siguiente:

**Texto vigente**

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

**Propuesta de la iniciativa**

**Cualquier ciudadano podrá expresar libremente su opinión en radio y televisión sobre el proceso electoral de que se trate, incluso contratando para tal efecto espacios en dichos medios de comunicación, sujeto a las restricciones previstas en el Apartado C del presente artículo, sin que pueda realizar proselitismo electoral a favor de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.**

Sobre el particular hay que referir que con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, se reformó el artículo 41 constitucional en cuanto a la materia de acceso a la radio y televisión por los partidos políticos nacionales y el establecimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano rector en la materia.

Tal reforma constitucional respondió a la compensación política que el sistema jurídico mexicano otorgaba a las fuerzas políticas perdedoras de la elección de 2006, ya que uno de los argumentos esenciales en contra de dicha elección fue la falta de equidad en la contratación de espacios en radio y televisión.

Cabe señalar, que desde la entrada en vigor de este nuevo régimen ha sido criticado por diversos sectores sociales, quienes consideran que, al margen de la equidad que se busca en la competencia electoral, se ve coartada la libertad de expresión y el derecho a la información de la ciudadanía, cuestión que por supuesto estaría lejos de contribuir al fortalecimiento de la vida democrática del país, por lo que se hace necesario una revisión y reformulación de dicho esquema legal, para revisar fundamentalmente una mejor armonización de derechos.

Sirva de paso exponer, que derivado de dicha reforma constitucional se han expedido entre otras normas jurídicas, las siguientes:

- El Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales (Cofipe) es la norma de carácter secundario que legisla en la materia de mérito, y
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

Asimismo, el proyecto pretende abrir mayores canales de expresión por parte de los ciudadanos para lograr un verdadero proceso de comunicación entre los electores con sus representantes.

Otra limitante es que la contratación de tiempos en radio y televisión no podrá ser con el objeto de hacer propaganda ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular a fin de que el ejercicio de tal potestad no vaya a implicar una inequidad electoral.

Por otra parte, igualmente con esta propuesta no se perturba el contenido del artículo 41 constitucional en lo relativo a que el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al estado en radio y televisión, lo cual se traduce en una restricción a los partidos políticos para que, por sí mismos o a través de terceros, contraten espacios en radio y televisión para difundir sus mensajes político-electorales, por lo que seguirá siendo autoridad en la materia.

Por tanto, con esta propuesta creemos que bajo un principio de progresividad y maximización de los derechos humanos promovemos con la iniciativa una mayor libertad de expresión así como el derecho a la información de los ciudadanos que quieren manifestarse y conocer de lo que sucede en el ámbito electoral.

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores, se somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente:

**Decreto por el que se reforma el penúltimo párrafo del apartado A de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único** . Se reforma el penúltimo párrafo del apartado A de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 41. ...**

...

**I. a II. ...**

**III. ...**

**Apartado A. ...**

**a) a g) ...**

...

**Cualquier ciudadano podrá expresar libremente su opinión en radio y televisión sobre el proceso electoral de que se trate, incluso contratando para tal efecto espacios en dichos medios de comunicación, sujeto a las restricciones previstas en el apartado C del presente artículo, sin que pueda realizar proselitismo electoral a favor de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.**

...

**Apartado B al D. ...**

IV a VI. ...

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá adecuar la legislación electoral de acuerdo a lo previsto en el presente decreto dentro de los seis meses siguientes a su publicación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de octubre de 2012.

Diputado Andrés de la Rosa Anaya (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH ZAVALA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Los que suscriben, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente:

### Planteamiento del problema

En la presente iniciativa se propone hacer del funcionamiento del Congreso y sus comisiones, una labor permanente a través de ampliar los periodos de sesiones, de tal forma que sólo se contemplen vacaciones.

### Exposición de Motivos

El tema de la ampliación de los periodos de sesiones, es uno de los más recurridos cuando se habla de fortalecer a un órgano legislativo. De hecho, es de los que menos oposición encuentra cuando se habla de mejorar el trabajo del Congreso. Sin embargo, es necesario tener una visión clara de sus alcances y limitaciones, para no sobredimensionar su relevancia y planear las actividades legislativas con mayor eficacia.

Se va a entender como periodo de sesiones a los espacios de tiempo hábil en los que un órgano legislativo puede reunirse para realizar sus funciones.<sup>1</sup> Cuando los ordenamientos constitucionales establecen que éste se reunirá solamente en determinadas fechas, los periodos de sesiones pueden ser ordinarios o extraordinarios.

Aunque ciertamente un órgano legislativo que se reúne en fechas muy limitadas es débil, uno que sesiona la mayor parte del año no es necesariamente fuerte. Esto es, si no se tiene la noción de que el trabajo importante no se lleva a cabo en el pleno –donde la mayoría de las declaraciones y discursos son sólo posicionamientos–, sino en las comisiones, y planea sus actividades con el fin de darle tiempos a cada aspecto del proceso legislativo. En palabras de un analista:

No queda claro que los cuellos de botella del Congreso de la Unión se deban a una hipotética brevedad en la duración de los periodos actuales. En muchas ocasiones, el pleno de la Cámara de Diputados, por ejemplo sesiona martes y jueves en periodo ordinario, y concentra su atención en el debate de “puntos de acuerdo” cuyas consecuencias no son del todo claras. El trabajo legislativo debiera privilegiar el trabajo permanente de las comisiones en el sentido ya apuntado, más que en la presencia en el pleno, que en muchas ocasiones distrae a los diputados de tareas más sustantivas.<sup>2</sup>

Respecto a los periodos de trabajo de un órgano legislativo, pueden distinguirse dos tradiciones. La primera, originada en Francia y adoptada por España antes de extenderse por Iberoamérica, define periodos de sesiones perfectamente delimitados temporalmente. En estos casos la tendencia lleva a ampliar, a nivel constitucional, el tiempo en que estas instituciones se reúnen, ya sea extendiendo el tiempo de las sesiones o creando periodos adicionales de sesiones.

Para ilustrar lo anterior, tomemos el caso de Francia. La redacción original del artículo 28 de la Constitución de 1958 establecía que el Parlamento se reuniría en dos periodos de sesiones al año. El primero se abriría el 2 de octubre y su duración sería de 80 días. El segundo se abriría el 2 de abril, no pudiendo su duración exceder de 90 días.<sup>3</sup>

En una reforma reciente a ese mismo artículo, se lee: “El Parlamento se reunirá de pleno derecho en un período ordinario de sesiones que comienza el primer día laborable de octubre y termina el último día laborable de junio. El número de días de sesión que cada Cámara podrá celebrar en el transcurso del período ordinario de sesiones no

podrá exceder de ciento veinte. Se fijarán las semanas de sesión por cada Cámara. El Primer Ministro, previa consulta con el Presidente de la Cámara correspondiente, o la mayoría de miembros de cada Cámara, podrá decidir la ampliación de los días de la sesión.”<sup>4</sup>

La segunda tradición, de origen anglosajón, simplemente define que el órgano legislativo se deberá reunir por lo menos una vez al año y no define por cuánto tiempo. A lo largo de los años, la creciente complejidad de los asuntos públicos ha hecho que estas asambleas tiendan a sesionar durante todo el año –claro, contemplando un receso en verano para vacaciones.

Por ejemplo, el Parlamento del Reino Unido define que la primera sesión es abierta con gran pompa y ceremonia por la Reina, cuatro días después de la conformación de la legislatura. La fecha no está definida, pues en un régimen parlamentario las elecciones pueden convocarse en cualquier momento, según el apoyo del Primer Ministro. Su duración depende de la agenda a desahogar, aunque por lo general las cámaras sesionan un promedio de 170 días al año.<sup>5</sup>

Como ya se comentó, de poco sirve que un órgano legislativo sesione durante todo el año, si no se comprende que sus actividades más importantes no tienen lugar en el Pleno. En ese entendido algunas instituciones deliberativas, como el Parlamento Europeo, dedica una semana al mes para trabajo plenario, dos para comisiones, y la otra para acuerdos dentro del grupo parlamentario y otras actividades como viajes al país al que el miembro pertenece.<sup>6</sup>

Para el caso de México, la redacción original de la Constitución de 1917 estableció un periodo ordinario: del primero de septiembre, sin prolongarse más allá del 31 de diciembre. En 1986, como resultado de la idea de fortalecer y beneficiar la actividad parlamentaria, se estableció un doble periodo de sesiones: del 1º de noviembre al 31 de diciembre, y del 15 de abril al 15 de julio. En 1993 se reformó otra vez la ley fundamental, con lo que el Congreso sesionaría ordinariamente del 1 de septiembre al 15 de diciembre, y del 15 de marzo al 30 de abril.<sup>7</sup>

Quienes buscaban ampliar los periodos de sesiones presentaban tres argumentos. Primero, la existencia de cinco meses de trabajo inhibía el óptimo funcionamiento del Poder Legislativo en su conjunto, pues las decisiones más importantes se concentran en las últimas semanas de cada periodo. Segundo, el cabildeo tanto del Ejecutivo como de los grupos de interés se hace más difícil y lento. Tercero, el trabajo en comisiones tampoco es eficiente, pues no cuentan en los recesos con el mismo número de miembros de la capital para deliberar de manera condensada.

Por lo tanto, sus proponentes pensaban que esta reforma permitiría programar mejor los trabajos legislativos, a la vez que fortalecería a las comisiones como verdaderas instancias de actividad parlamentaria.

Finalmente, el 2 de agosto de 2004 se reformó de nueva cuenta el artículo 65, quedando de la siguiente manera: “El Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y el 1º de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias”. Con esto, se reúne siete meses al año.

Para revisar la conveniencia o no de ampliar los periodos de sesiones, veamos qué nos arrojan dos comparaciones. La primera con otras naciones y la segunda con las entidades federativas. Al respecto la tabla 1 muestra los días efectivos en sesión para cámaras bajas de varios países, basado en información provista por la Unión Interparlamentaria.

**Tabla 1**  
**Días efectivos en sesión para cámaras bajas, 2010**

<b>País</b>	<b>Días en sesión</b>
Alemania	69
Argentina	29
Australia	55
Brasil	160

Canadá	119
Chile	136
Colombia	61
Costa Rica	172
Dinamarca	111
España	90
Estados Unidos	127
India	81
Italia	152
México	54
Reino Unido	145

De esa forma se observa que México no sesiona con la frecuencia de otros países que ven el trabajo de sus órganos legislativos como una actividad permanente.

Por otra parte, y aunque podría suponerse que dado que la agenda legislativa de las entidades federativas no es tan grande o compleja como la de la federación, las legislaturas locales no deberían sesionar tanto como el Congreso de la Unión, sin embargo, la estadísticas muestran que la mayoría incluso se reúne más que el órgano legislativo federal. La siguiente tabla (2) muestra los tiempos que se reúnen los congresos locales.

**Tabla 2**

Periodos ordinarios de sesiones de los congresos locales

Entidad federativa	Número de periodos	Primer periodo	Segundo periodo	Tercer periodo	Días del periodo
Aguascalientes	2	15 nov-15 feb	30 abr-31 jul	-	185
Baja California	3	1 oct-31 ene	1 feb-31 may	1 jun-30 sep	365
Baja California Sur	2	15 mar-30 jun	1 sep-15 dic	-	214
Campeche	2	1 oct-20 dic	1 abr-30 jun	-	162
Chiapas	2	16 nov-15 feb	15 may-15 ago	-	184
Chihuahua	2	1 oct-31 dic	1 mar-30 jun	-	214
Coahuila	2	1 mar-30 jun	1 oct-31 dic	-	214
Colima	2	1 oct-30 ene	1 abr-15 jun	-	214
Distrito Federal	2	17 sep-31 dic	15 mar-30 abr	-	150
Durango	2	1 sep-15 dic	15 mar-15 jun	-	198
Estado de México	2	5 sep-30 dic	2 may-31 jul	-	207
Guanajuato	3	25 sep-31 dic	15 feb -31 may	1-31 ago	230
Guerrero	3	15 nov-15 feb	1 abr-15 jun	1 sep-15 oct	214
Hidalgo	2	1 abr-30 jul	1 sep-31 dic	-	243
Jalisco (1)	1	1 feb-31 ene	-	-	365
Michoacán (2)	1	15 ene-14 ene	-	-	365
Morelos	2	1 sep-15 dic	1 feb-1 jul	-	290
Nayarit	2	18 ago-17 dic	18 feb-17 may	-	208
Nuevo León	2	1 sep-20 dic	30 mar-30 jun	-	203
Oaxaca	2	15 nov-31 mar	1 jun-15 ago	-	208
Puebla	3	15 ene-15 mar	1 jun-31 jul	15 oct-15 dic	182
Querétaro	2	27 sep-31 dic	1 abr-31 jul	-	217
Quintana Roo	2	26 mar-26 jun	20 sep-15 dic	-	177
San Luis Potosí	2	15 sep-15 dic	1 mar-30 jun	-	212
Sinaloa	2	1 dic-1 abr	1 jun-1 ago	-	182
Sonora	2	16 sep-15 dic	1 abr-30 jun	-	181
Tabasco	2	1 feb-30 abr	1 oct-15 dic	-	148
Tamaulipas	2	1 mar-31 may	1 sep-15 dic	-	195
Tlaxcala	2	14 ene-15 may	1 ago-15 dic	-	255
Veracruz	2	5 nov-31 ene	2 may-31 jul	-	177
Yucatán	3	1 sep-15 dic	16 ene-15 abr	16 may-15 jul	214
Zacatecas	2	8 sep-15 dic	15 mar-30 jun	-	246

Fuente: Constituciones de las entidades federativas.

(1) Aun cuando el periodo ordinario abarca todo el año, el Congreso sesiona, de conformidad con la Ley Orgánica, por lo menos dos veces por semana durante los periodos comprendidos del 1 de febrero al 31 de marzo y del 15 de septiembre al 15 de diciembre, fuera de los cuales sesiona al menos dos veces por mes.

(2) El Congreso sesiona por años legislativos y no por periodos ordinarios.

Como ahí puede apreciarse, la mayoría de las legislaturas locales cuentan con dos periodos de sesiones, salvo Jalisco y Michoacán, que tienen uno, y Baja California, Guanajuato, Guerrero, Puebla y Yucatán, que tienen tres. El promedio de días que sesionan está sobre los 214. La ALDF es el segundo órgano legislativo que menos tiempo se reúne (150 días). La única legislatura local que sesiona menos días es la de Tabasco, con 148. El siguiente estado que sesiona menos tiempo sería Campeche, con 162. Pareciera mentira, pero ese es el tiempo en que se reúne el órgano legislativo de la entidad donde residen los poderes federales.

Además, la mayoría de las constituciones locales contemplan que las comisiones de sus legislaturas deben operar incluso durante los recesos. Por ejemplo, la fracción IV del artículo 108 Ley Orgánica del Poder Legislativo de Aguascalientes, establece que las comisiones deben reunirse al menos dos veces al mes. Además, no hay razón para que se detenga su trabajo tratándose de entidades con poca extensión territorial.



De esa forma podemos concluir que el trabajo de un órgano legislativo debe ser de tiempo completo, por lo que el concepto de periodos de sesiones debe ser superado.

Sin embargo, el trabajo permanente no implicaría por sí mismo un desempeño más eficaz cualitativa o cuantitativamente hablando. Lo que permitiría la ampliación de los tiempos para sesionar, es una mejor planeación de los trabajos legislativos entre los poderes ejecutivo y legislativo a lo largo del año, sin sujetar la agenda a recesos o al poder de veto que podría tener un grupo parlamentario para tratar asuntos de importancia.

Además, se podrían programar días para que sesione el pleno o las comisiones en función de los temas a discutir, y no a criterios fijos, pudiendo aumentar o disminuir según la carga de trabajo. El resto de los días podrán usarse para las actividades de los legisladores en sus distritos, en cumplimiento de sus funciones representativas.

La iniciativa que aquí se presente, busca concebir al trabajo parlamentario con base en dos grandes periodos. El primero sería del 1 de agosto al 15 de diciembre, y el segundo del 1 de enero al 15 de junio. Habría sólo dos recesos: el primero para vacaciones decembrinas, y el segundo durante el periodo electoral, con el fin de que las contiendas políticas tanto federal como las locales, no interfieran con el trabajo parlamentario.

Con esta propuesta se pretende que cada una de las Cámaras, organice su programación de trabajo de la manera que mejor les convenga, a fin de atender el trabajo parlamentario encomendado, tanto en el pleno como en las comisiones.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

#### **Decreto**

**Único.** Se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

...

**Artículo 66.** Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 15 de junio del mismo año.

...

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1997), pp. 69-70.

2 Alonso Lujambio, “Los congresos locales: la precaria institucionalidad”, en Robert Balkin (coordinador), *El Poder Legislativo Estatal en México. Análisis y diagnóstico* (México: State University of New York, 2004), página 185.

3 *Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones* (México: Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 1994), Tomo VII, página 549.

4 Constitución del 4 de octubre de 1958 (actualizada a 2006), consultada en: <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp>.

5 J.A.G. Griffith, Michael Ryle y M. A. J. Wheeler Booth, *Parliament. Functions, Practice and Procedures* (Londres: Sweet & Maxwell, 1989), páginas 181-184.

6 Richard Corbett, Francis Jacobs y Michael Shackleton, *The European Parliament* (Londres: Catermill Publishing, 1995), páginas 37-38.

7 Susana Thalía Pedroza de la Llave, obra citada, páginas 72-73.

Dada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de octubre de 2012.

**Diputados:** Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica), Arturo Escobar y Vega (rúbrica), Héctor Narcia Álvarez, Rubén Acosta Montoya, Ernesto Núñez Aguilar, Ricardo Astudillo Suárez, Nabor Ochoa López, Enrique Aubry de Castro Palomino, Javier Orozco Gómez, Felipe Arturo Camarena García, Carla Alicia Padilla Ramos, Carlos Octavio Castellanos Mijares, María del Rosario de Fátima Pariente Gavito, Antonio Cuéllar Steffan, Rosa Elba Pérez Hernández, Mónica García de la Fuente, David Pérez Tejada Padilla, Ana Lilia Garza Cadena, Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, Federico José González Luna Bueno, Bárbara Gabriela Romo Fonseca, Judit Magdalena Guerrero López, Miguel Sámano Peralta, Lourdes Adriana López Moreno, Tomás Torres Mercado, Laura Ximena Martel Cantú, Amílcar Augusto Villafuerte Trujillo, Gabriela Medrano Galindo, Martha Edith Vital Vera.

## QUE DEROGA EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Ricardo Monreal Ávila, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se deroga el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito.

### Exposición de Motivos

En México la crisis económica evidenció la vulnerabilidad de nuestra economía, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) nuestro país fue el que tuvo el peor desempeño económico debido al modelo neoliberal en América Latina durante 2009, además presentó una contracción económica del producto interno bruto (PIB) de 6.5 por ciento, ubicándonos lejos de la caída promedio mundial de 2.1 por ciento.

Para agravar más la situación, en la administración del señor Calderón se ha incrementado la tasa de pobreza de 31.7 por ciento a 34.8 por ciento generando una brecha mayor de desigualdad social.

Por si fuera poco lo anterior, el artículo 61 de la Ley General de Instituciones de Crédito, permite incautar los ahorros de los cuentahabientes que han logrado depositar a lo largo de su vida en un banco, y que no realizan movimientos en sus cuentas durante 3 años.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) en 2010 se presentaron 50 casos, en 2011 más de 9 reportes de cuentas que se integraron y en lo que vamos del año las cifras siguen aumentando a una cuenta global que siguen este procedimiento, por considerarlas cuentas “inactivas”.

Esta gente de modestos recursos, son en su mayoría ancianos y subempleados, que mantienen en el banco poco dinero, para poder hacer frente a una enfermedad, emergencia o imprevisto, con la confianza de que podrán disponer de él cuando les sea necesario.

Las cuentas hasta por la cantidad de 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (18 mil 699.00 pesos) corren el riesgo de ser entregados a la beneficencia pública de la Secretaría de Salud, si sus propietarios los mantienen sin “movimientos”. ¿Por qué las cuentas con recursos mayores a 300 salarios mínimos no tienen esta suerte si no reportan movimientos durante 3 años?

Se está dejando en indefensión a un sector de la sociedad que no cuenta con los medios económicos para estar realizando retiros o depósitos en sus cuentas de forma permanente.

A las cuentas con un monto superior a los 300 salarios mínimos se les otorgan garantías, como el nombramiento de beneficiarios, y los bancos buscan mantenerse actualizados en sus domicilios, ya sea para cobrar o para enviar promociones y otras cosas, sin embargo para este sector con un ahorro mínimo, lo que sucede es que se les quita el dinero, lo único que tiene que cumplimentar el banco para trasladar el recurso a la cuenta global, es acreditar que se notificó al titular de que hiciera algún movimiento 90 días antes de la transferencia.

Hay que apuntar que el cobro de comisiones que hace el banco muy puntualmente y en cantidades excesivas no es tomado en cuenta como movimiento.

El artículo 61 señala que estos fondos, de las cuentas sin movimiento por 3 años, serán enviados a una “cuenta global” donde permanecerán otros tres años y, de no reclamarlas, sus propietarios perderán ese dinero, que pasará a la beneficencia pública.

Por lo tanto el grupo parlamentario presenta iniciativa para derogar el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito que daña a los cuentahabientes.

Derivado de lo anterior es que someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se deroga el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito**

**Único.** Se deroga el artículo 61 de la Ley General de las Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

#### **Artículo 61. (Se deroga)**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Los fondos de las cuentas a las que se refería el artículo que se deroga, que se encuentren en la cuenta global de cualquier banco, se regresarán al titular de la cuenta respectiva.

#### **Notas**

1. Es la cuenta administrada por un Operador o por un Socio Liquidador en donde se registran las operaciones de uno o varios Clientes siguiendo sus instrucciones en forma individual y anónima

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de octubre de 2012.

Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA GARFIAS GUTIÉRREZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

**Planteamiento del problema**

El escenario más adverso de la participación política de las mujeres en México se encuentra en el ámbito local.

El reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, en especial la participación política, es un derecho humano que debe estar garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, es relevante dar la pauta para que las entidades federativas armonicen sus legislaciones electorales en materia de paridad y otras acciones afirmativas, porque de lo contrario, según proyecciones será hasta el año 2050, en el que se espera que la paridad en México sea una realidad.

Los derechos políticos se contemplan en el catálogo de derechos humanos, es decir, son un conjunto de prerrogativas y libertades inherentes a la persona. La lucha de las mujeres por la igualdad y la no discriminación, se originó en la anhelada conquista de sus derechos políticos.

El derecho a la participación política, el derecho a votar y a ser elegida o elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública, son los principales derechos políticos reconocidos por la normativa internacional y regional.

Los principales son éstos: Declaración Internacional de Derechos Humanos, Carta Democrática Interamericana, pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, Convención Americana de Derechos Humanos, Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos políticos de la Mujer, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de las Naciones Unidas, Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Declaración y Programa de Acción de Viena y Declaración y Plataforma de Beijing.

Sin las mujeres en el ejercicio del poder político se empobrece la democracia. La democracia se reviste en los derechos políticos, existe en su reconocimiento y deja de existir en su anulación. Sin embargo, el concepto de democracia de ninguna forma puede reducirse a estos, por lo que también es indispensable el acceso pleno a los derechos civiles y sociales.

Los movimientos feministas han utilizado a lo largo de la historia los derechos políticos de la democracia para conquistar otros derechos. Las mujeres han participado en la construcción de una ciudadanía activa, pues no han esperado a que el Estado respete e implemente sus derechos, han luchado y cooperado, han hecho valer sus argumentos en el espacio público y han buscado desde la sociedad civil construir alianzas con la clase política en la promoción de un proyecto democrático participativo.

De acuerdo con el folleto *Mujeres, participación política en México 2012*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la participación política de las mujeres es fundamental y está basada en tres valores universales: justicia, eficiencia y democracia. El primero, porque se considera injusto que el poder político esté monopolizado, por lo tanto, la participación de las mujeres es un asunto de equilibrar el acceso a dicho poder. La eficiencia hace referencia a que si las mujeres no están en cargos públicos se desperdicia la mitad del talento del país. La democracia implica, entre otras cosas, que un Congreso donde más de la mitad de la población está subrepresentada, no puede considerarse representativo.

Si no hay condiciones de igualdad para hombres y mujeres para participar en la toma de decisiones o competir por puestos de elección popular, no hay democracia. Las mujeres representan más de la mitad de la población, por lo que la democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las naciones, la cual no se basa exclusivamente en una razón de género, implica que esta deba tener una composición similar a la de la sociedad.

El derecho a la participación política de las mujeres implica participar activamente y de manera equitativa en las instituciones gubernamentales, la administración pública, los órganos legislativos y los tribunales judiciales.

También, tomar decisiones en igualdad de condiciones que los hombres, tanto en el ámbito privado como en el público, y recibir capacitación para fomentar el liderazgo de las mujeres.

El Estado mexicano ha firmado los tratados, convenios y demás disposiciones internacionales antes mencionadas y por lo tanto ha adquirido la obligación de promover la participación política de las mujeres. En los últimos años se han logrado reformas, ajustes y modificaciones legislativas que han permitido impulsar la presencia de más mujeres en espacios de representación pública.

### **Argumentación**

Los avances en materia legislativa federal se puntualizan en medidas de acción afirmativa que han sido las cuotas de género y los presupuestos etiquetados para promover liderazgos. Esto ha garantizado a las mujeres la igualdad en condiciones para tener una mayor participación política.

En 1993 se reformó el numeral 3 del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), señalando que los partidos deben promover mayor participación de mujeres en la vida política. En 1996 se pactó que los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que en las candidaturas a diputados y senadores no habrá más de 70 por ciento de candidatos del mismo sexo.

Para 2002 se aprobaron los incisos a) a c) del artículo 175, que suscribían: no habrá más de 70 por ciento de candidatos del mismo sexo; en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de sexo distinto, y si un partido político o coalición no cumple con lo anteriormente establecido el Consejo Federal del Instituto Federal Electoral (IFE) le dará un plazo de 48 horas para rectificar la situación, vencido el cual lo amonestará públicamente. En caso de reincidencia se lo sancionará con la negativa de registro de las candidaturas correspondientes. Quedan excluidas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo.

En las reformas de 2008, el artículo 219 establece que de la totalidad de las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, deberán integrarse con al menos el 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. En esta reforma se exceptuaban las candidaturas de mayoría relativa que fuesen resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido. Para el caso de las listas de representación proporcional, se exigía que en cada una hubiera dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

La histórica sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 30 de noviembre de 2011, significó la eliminación de cualquier tipo de excepción al cumplimiento de la cuota. Quedó establecido:

En caso de que el partido político elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, deberá presentar como mínimo 120 y 26 (40 por ciento) candidatos propietarios de un mismo género, a diputados y senadores respectivamente...

La sentencia en comento puso fin a las llamadas “Juanitas de San Lázaro” (12 diputadas federales electas por mayoría en 2009 renunciaron a su cargo para dejar a su suplente hombre). La sentencia determinó: “En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género (mínimo 40 por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos de un mismo género”.

Para la elección federal de 2012 se aumentó en un 9.2 por ciento la representación de mujeres en comparación con el 2009, hoy 36.8 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados corresponde a mujeres (184), proporción nunca antes alcanzada. En el Senado hay 42 mujeres, que representan 32.8 por ciento, en comparación con 2009 que apenas si alcanzaban 22.7.

Esto se logró pese a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, presentados por algunos candidatos (hombres) de partidos políticos. Lo que implica reveses en cuanto a la voluntad de las dirigencias partidistas para ceder dichos espacios a las mujeres.

Los argumentos relevantes que emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el acuerdo CG94/2012, aprobado el 22 de febrero de 2012, sustentan los avances antes señalados:

- a) Es obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular;
- b) Es obligación de los partidos políticos garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en las candidaturas a cargos de elección popular;
- c) Los partidos políticos deben promover y garantizar la igualdad de oportunidades y procurar la paridad de género en la vida política del país a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión tanto de mayoría relativa como de representación proporcional;
- d) De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse invariablemente con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género, procurando llegar a la paridad; y
- e) Que en caso de que un partido político o coalición no cumpla con lo establecido en los artículos 219 y 220 del mencionado Cofipe, el Consejo General del IFE, debe realizar hasta dos requerimientos para que rectifique las solicitudes de registro de candidaturas y en caso de no hacerlo, sancionar con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

Sin embargo es necesario que los avances hasta ahora mencionados sean un derecho y se garantice en las entidades federativas, donde sigue sin acatarse.

Aunque el avance en la participación política de las mujeres en el ámbito local ha sido lento. Seis entidades federativas de 32 que conforman el país han sido gobernadas por mujeres: Colima, por Griselda Álvarez; Tlaxcala, por Beatriz Paredes; Yucatán, por Dulce María Sauri e Ivonne Ortega; el DF, por Rosario Robles y Zacatecas, por Amalia García.

Cuatro de estas seis mujeres fueron dirigentes nacionales de sus partidos: Amalia García, Dulce María Sauri, Beatriz Paredes (Secretaria General y Presidenta) y Rosario Robles.

El escenario más adverso de la participación política de las mujeres en México se encuentra en el ámbito municipal. En 25 años, sólo se ha incrementado 3 puntos porcentuales las presidencias encabezadas por mujeres. De los 2440 municipios y 16 delegaciones que existen en el país, únicamente 156 están presididos por una mujer, esto representa 6.8 por ciento. Las regidurías son el espacio más accesible para que las mujeres lleguen a formar parte del cabildo (4 mil 454 de 11, 580 en todo el país), e incidir así en la toma de decisiones a nivel de un gobierno local.

Es indispensable la participación de la mujer en el ámbito local, pues es donde mayor resistencia se encuentra a la transformación de los roles y estereotipos de género, donde el escenario es más discriminatorio y existe más violencia contra las mujeres que participan.

El ámbito municipal es un campo de posibilidades para la igualdad de género, fortalecer los liderazgos para la participación política de las mujeres en el ámbito local debe ser una medida inaplazable, tiene que ser complementada con la tendencia del reconocimiento constitucional del acceso a la participación política de las mujeres para abonar a la cultura democrática del país y sea por mandato constitucional el reconocimiento de acciones afirmativas como las cuotas de género y la asignación de recursos para la promoción y desarrollo de los liderazgos de las mujeres.

Actualmente, las mujeres representan 23.6 por ciento en los Congresos locales, es decir, hay aproximadamente 255 legisladoras y 885 legisladores, del total de mil 140. Ocho de las 32 entidades superan la masa crítica de 30 por ciento de mujeres en sus Congresos: Oaxaca (35.7 por ciento), Chiapas (35), Campeche (34.3), Baja California Sur (33), Tamaulipas, Morelos, Zacatecas y Veracruz (30).

Sin embargo, entidades como Aguascalientes, Coahuila y Puebla no superan 15 por ciento de mujeres. Los 32 códigos o leyes electorales locales hacen mención a la importancia que tiene impulsar mecanismos que fomenten la participación equitativa de las mujeres en cargos de elección popular; sin embargo, los diseños electorales y sus alcances difieren.

Algunas entidades incorporan cuotas para candidaturas de propietario y suplente, tanto para candidaturas de mayoría (uninominales) como de representación proporcional (plurinominales), mientras que en otras sólo aplican en algunos casos o lo hacen únicamente para propietarios o propietarias. En cuanto al porcentaje de la cuota, 9 estados consideran la paridad (50 por ciento) en candidatura de representación proporcional, en tanto que el resto estipula cuotas que van del 40 al 30 por ciento, con excepción del estado de Nayarit, que únicamente recomienda promover la equidad de género y etnia en las candidaturas.

Las legislaciones más avanzadas en la materia corresponden a los estados de San Luis Potosí, Zacatecas, Sonora, Morelos, Tlaxcala, Chihuahua, Chiapas, Campeche y Coahuila, en tanto que las más deficientes pertenecen a Nayarit, Nuevo León, Guanajuato, Michoacán y Puebla.

En un análisis de armonización legislativa realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres, donde catalogan por colores de semáforos los avances en cuanto a la paridad y regulación de las cuotas de género, encontramos que la mayoría, incluso aquellos estados donde se establece paridad (50/50) se encuentran en color amarillo:

- No consideran sanción u obligación alguna para garantizar que las candidaturas ganadas por mujeres no sean sustituidas después por varones, es decir, no menciona que candidaturas y suplencias deben ser del mismo género.
- No consideran la negación del registro lo que hace muy factible el hecho de no cumplir con la cuota.
- Establece la paridad en candidaturas propietarias y suplentes, salvo en los cuando las candidaturas sean resultado de procesos de selección interna, por medio de consulta directa.

En más de dos legislaciones las disposiciones son vagas y confusas, hablan de paridad y de igualdad de oportunidades. Exceptúan de la cuota las candidaturas de mayoría relativa producto de selección interna. Algunos refieren a la normatividad interna del partido en lo concerniente a la cuota de género para señalar que las fórmulas de propietarios y suplentes deberán ser del mismo sexo.

En cuanto al financiamiento para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, a escala local 16 entidades también establecen en sus códigos electorales la etiquetación de entre 2 y 15 por ciento del financiamiento para el mismo fin. Sin embargo, a escala federal apenas en junio de 2011 se expidió un reglamento para la fiscalización del 2 por ciento designado a todos los partidos políticos, donde se establece a que se refieren cada uno de los rubros de capacitación, promoción y desarrollo, por lo que el avance en lo local en este rubro aún es más lento, pues implica reformas en 16 legislaciones.

Aunado a lo anterior, es indispensable la armonización legislativa en materia de acciones afirmativas en cuanto a la participación política de las mujeres en el ámbito local, como hemos referido, la existencia de mujeres en el poder también da visibilidad a otras mujeres, promueve sus trayectorias políticas y profesionales y establece redes amplias de sustento y legitimidad social.

Resulta una obligación para los partidos políticos que las mujeres participen en los cargos de dirección estatal o municipal en sus partidos políticos, pues la confluencia de experiencias, saberes, calificaciones y redes es lo que sustentó sus candidaturas, así como las diversas situaciones de coyuntura en el municipio.

Para los partidos políticos institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género, es un reto que implica voluntad política, pero también sensibilidad. Reformar estatutos, reglamentos, prácticas organizacionales, cultura organizacional en ello, repercutirá en la participación política de las mujeres.

El documento *Construyendo reglas para la igualdad de género en derechos políticos y electorales*, desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y auspiciado por el TEPJF, PNUD y Onumujeres, señala que una



normatividad electoral que realmente garantice el derecho de las mujeres a ser electas debe incluir los siguientes mandatos:

- Paridad (50 por ciento mujeres, 50 por ciento hombres) en las listas de candidaturas de mayoría relativa, representación proporcional e integración de ayuntamientos, tanto para propietarios/as como para suplentes.
- Las listas de representación proporcional deben alternar de manera sucesiva e ininterrumpida un candidato hombre y una candidata mujer o viceversa.
- Si las listas de representación proporcional se integran con los segundos ‘mejores ganadores’ de mayoría relativa, debe respetarse la alternancia de género.
- No excepción a la cuota aún si las candidaturas son producto de una elección interna/democrática.
- Candidaturas propietarias y suplentes del mismo sexo en el caso de la cuota.
- Sanción por incumplimiento resultante en no registro de las listas.
- Disposición de al menos 2 por ciento del presupuesto ordinario de los partidos políticos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Como diputada integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, estoy a favor de seguir legislando en materia de equidad de género, si bien es cierto que el cuerpo de mujer no garantiza efectivamente una conciencia con perspectiva de género, considero un deber propiciar desde nuestra trinchera la igualdad en condiciones para que exista una sociedad democrática.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71.II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 41, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adicionan un párrafo tercero a la fracción I del artículo 41 y uno segundo a la fracción II; y se reforman el párrafo cuarto y el inciso j) de la fracción IV del artículo 116, y la fracción I, Base Primera, Apartado C, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41. ...**

**I. ...**

...

**Los partidos políticos deberán promover y garantizar, conforme a la ley, la igualdad de oportunidades, la equidad entre mujeres y hombres y la paridad de género, en materia de participación política, en todos los cargos de elección popular**

**II. ...**

**Artículo 116. ...**

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

**Los partidos políticos deberán promover y garantizar, conforme a la ley, la igualdad de oportunidades, la equidad entre mujeres y hombres y la paridad de género, en materia de participación política, en todos los cargos de elección popular.**

...

**Las legislaturas de los estados se integrarán con diputadas y diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, basado en listas plurinominales que garanticen la igualdad de oportunidades y la paridad de género en los términos que señalen sus leyes;**

...

...

...

...

...

**III. y IV. ...**

**a) a i) ...**

**j) Los partidos políticos promoverán y garantizarán conforme a la ley la igualdad de oportunidades, la equidad entre mujeres y hombres y la paridad de género, en materia de participación política para todos los cargos de elección popular**

**k) a n) ...**

**V. a VII. ...**

**Artículo 122. ...**

...

...

**A. a C. ...**

**I. Los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo, secreto y bajo los principios de igualdad de oportunidades y paridad de género, en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;**

**II. a V. ...**

**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 deberá realizar las reformas de las leyes secundarias que correspondan en un plazo máximo de hasta seis meses, contados a partir del día siguiente de la entrada en vigor del presente decreto.

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 18 de octubre de 2012.

Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 50. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ALEJANDRO MONTANO GUZMÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado José Alejandro Montano Guzmán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en 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 del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la honorable asamblea el proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 50. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

México es un país que cuenta con 11 mil kilómetros de costas, de los cuales 8 mil 475 km corresponden al litoral del Pacífico (76 por ciento) y 3 mil 117 kilómetros al Golfo de México y Mar Caribe (24 por ciento); 12 mil 500 kilómetros cuadrados de lagunas costeras y esteros; 6 mil 500 kilómetros cuadrados de aguas interiores como lagos, lagunas, represas y ríos, en donde se desarrolla una actividad pesquera que nos ha posicionado en el lugar número 16 a nivel mundial.

En esta actividad que se reconoce fundamental para la política alimentaria nacional encontramos una población pesquera que produce más de 1.7 millones de toneladas anuales de productos pesqueros, que realiza un gran esfuerzo para el sostén de su industria, de las familias que dependen de ella, así como de un sistema de vida que se hereda de generación en generación.

Son miles los mexicanos que dedicados a la noble actividad pesquera enfrentan una problemática recurrente en el oficio que los sustenta: La aplicación de vedas a la producción pesquera, para proteger el desarrollo de especies, sin que se les brinde a los pescadores alternativas de empleo temporal que les permita mantener a sus familias.

Si bien el artículo 50. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la libertad al trabajo, lo cierto es que la población que depende de la pesca cada año enfrenta el dilema de abandonarla temporalmente, generando pobreza entre las familias que dependen de ésta.

Los más de 200 mil pescadores frente a las vedas que cada año se establecen quedan en la indefensión, sin fuente de trabajo y sin apoyos por parte de la autoridad para poder subsistir.

Siendo una potestad del Estado mexicano el proteger la fauna que crece en las aguas nacionales susceptible de explotación pesquera, a efecto de promover una pesca sustentable, también es su responsabilidad el impacto social de la población que depende de esta actividad.

Tengamos presente que la libertad de trabajo que prescribe la Constitución, es una de las garantías que más contribuyen a la realización de la felicidad humana, ya que el individuo suele desempeñar la actividad que más esté de acuerdo con su idiosincrasia, preparación, habilidades e inclinaciones natas o innatas, y el trabajo constituye el medio por el que el hombre puede conseguir lo que se ha propuesto, como fama, dinero, reconocimiento social, etc., además de conseguir sus fines vitales, el medio por el cual adquiere su sustento diario y el de su familia.

La disposición consagrada en el artículo 50. constitucional, tiene ciertas limitaciones, como que el trabajo a desempeñar sea lícito y no vaya en contra de las buenas costumbres sociales o a las normas del orden público. Por otra parte, una vez más este artículo consagra la igualdad, ya que en sus términos indica que esta libertad al trabajo se hace extensiva a todo gobernado, sin distinción alguna.

Para José María Lozano, el trabajo es el elemento principal que el hombre tiene a su disposición para llevar a los altos fines de su conservación, su desarrollo y su perfeccionamiento, resultado de la combinación de su inteligencia y de sus facultades físicas. Provee a sus necesidades y las pone en aptitud de desempeñar los principales deberes

que tiene para con la sociedad. Es uno de los primeros derechos, porque corresponde a uno de sus principales deberes, importa como todos los derechos del hombre, es una condición indispensable de su naturaleza, por consiguiente, la ley que impide el trabajo, que le restrinja, que le imponga condiciones irracionales, viola los derechos de la humanidad.

En atención de lo expuesto, someto a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad; En el caso de que por causas naturales, sociales o económicas, se deteriore el ejercicio de estos derechos, el Estado desarrollará medios alternativos para proveer fuentes de trabajo digno permanentes o provisionales en tanto se restablezca la situación original. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

...

...

...

**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.** En el caso específico de las vedas de la actividad pesquera, el Poder Ejecutivo desarrollará programas especiales de empleo temporal, que auxilien a las personas dedicadas a esta actividad a garantizar su ingreso y el de sus familias.

Palacio legislativo, a 11 de octubre de 2012.

Diputado José Alejandro Montano Guzmán (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 74 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MEJÍA BERDEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Ricardo Mejía Berdeja y suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción II, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno, la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 73 fracción XXVIII Bis, 74, fracción VII, y 117 fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En México, el desarrollo del mercado local de financiamiento a estados inició a finales de los años noventa, cuando la calificadora Fith Ratings asignó a Sonora la primera calificación de riesgo crediticio a una identidad mexicana. En la misma época, un grupo de estados tomaron la decisión de ser calificados: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Quintana Roo, estado de México, San Luis Potosí, Puebla, Tabasco, Nuevo León, Morelos y Veracruz.

Las valuaciones de Fith resultan importantes ya que describen los puntos más vulnerables de cada estado lo que permite observar que áreas deben ser tratadas con urgencia. Para realizar esta labor se audita la deuda de cada entidad con el fin de conocer las capacidades de cumplir las obligaciones contractuales, medir el impacto de riesgos asumidos y analizar la administración de inversiones. Los resultados de la última evaluación 2010 de algunos estados son los siguientes:

**Aguascalientes:** Alto endeudamiento relativo, deterioro en gasto operacional, alta dependencia de ingreso federal.

**Coahuila:** Alto nivel de endeudamiento a corto y largo plazo, poca claridad y transparencia en el registro de deuda y contable. Fuerte desequilibrio presupuestal.

**Chihuahua:** Altos niveles de inseguridad que afectan la actividad económica. Dependencia de ingresos federales. Altos niveles de apalancamiento y sostenibilidad de la deuda.

**Estado de México:** Presiones presupuestarias debido al alto nivel de población y por lo tanto a la demanda de infraestructura. Importante aportación económica en el contexto nacional.

**Morelos:** Presiones en materia de seguridad pública. Gran dependencia de ingresos federales y contingencias a mediano plazo relacionadas con el pago no fondeado de pensiones y jubilaciones.

**Puebla:** Registra contingencias relacionadas con la deuda avalada y con la operación del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla; presenta presiones financieras relacionadas con el pasivo laboral a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los poderes del Estado.

**Tabasco:** Presenta un elevado nivel de pasivos de corto plazo, con bajos niveles de generación de ahorro interno e inversión estatal en términos relativos, mantiene una dependencia significativa de ingresos federales y registra contingencias en el largo plazo derivadas del pasivo no fondeado del sistema de pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del estado.

**Veracruz:** Alto crecimiento del gasto operacional en los últimos años, lo cual ha deteriorado significativamente la flexibilidad crediticia del estado, y un elevado nivel de pasivo circulante en los últimos ejercicios. Registra un

déficit estructural de las finanzas públicas. Dependencia de ingresos federales. Contingencias a mediano plazo relacionadas con el pago no fondeado de pensiones y jubilaciones.

En diciembre de 1999, la Secretaría de Hacienda emitió reglas de capitalización para la banca con lo que de manera indirecta se buscó regular el financiamiento subnacional. Fue entonces cuando se introdujo un esquema de requerimientos de capitalización bancaria, en función de los porcentajes de ponderación de riesgo crediticio de dos calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Con tal medida se buscaba desalentar extraordinarios rescates financieros del gobierno federal; otorgar mayor independencia y responsabilidad en el manejo de las finanzas y deuda a estados y municipios; diversificar sus alternativas de crédito y acceso al mercado bursátil; y diferenciar el riesgo crediticio entre entidades calificadas y no calificadas.

En 2010, en su reporte especial titulado “Mayor gasto y endeudamiento de las entidades subnacionales: menor flexibilidad financiera y una difícil perspectiva”, la calificadora Fitch Ratings señalaba que la flexibilidad financiera de estados y municipios se había reducido en el periodo 2004-2009, producto de diversos factores tales como crecimiento del gasto operacional por encima de los ingresos corrientes; aumento sustancial en el endeudamiento de largo plazo para mantener o incrementar los niveles de inversión pública y presiones de liquidez.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también ha confirmado que, en términos generales, las calificaciones crediticias de todos los estados del país han ido a la baja. No obstante, si bien una calificación de riesgo crediticio proporciona información al mercado, por sí misma no es suficiente para otorgar certidumbre en materia de endeudamiento subnacional, sobre todo si se carece de marcos regulatorios claros que incluyan disposiciones en materia de transparencia y fiscalización.

### **Argumentación**

Nuestro marco jurídico otorga a las entidades federativas facultades para contratar créditos bajo los límites que impone la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece que los empréstitos deben destinarse a inversiones públicas y ser pagaderos en moneda nacional.

La deuda pública es una de las herramientas financieras que durante los últimos años ha sido utilizada, con mayor frecuencia por parte de los gobiernos estatales para poder obtener recursos adicionales a los generados por la recaudación de impuestos locales y a los aportados por la federación. Estos recursos muchas veces han sido manejados con total opacidad.

Entre 1994 y 2010 se ha registrado un crecimiento sostenido de la deuda de estados y municipios, al pasar de 26 mil 728.5 millones de pesos a 314 mil 664.5 millones de pesos y para junio de 2012 a 404 mil 409.5 millones de pesos.

Mientras que en 1994 el monto del endeudamiento subnacional presentaba 1.6 por ciento del producto interno bruto (PIB) y 64.5 por ciento en relación con las participaciones federales; en 2010, el porcentaje respecto al PIB se incrementó a 2.4 por ciento y a 72 por ciento respecto de las aportaciones federales.

El crecimiento insostenido de la deuda de entidades federativas se debe principalmente a la falta de monitoreo y leyes efectivas derivada de la subordinación de los poderes legislativo y judicial locales a cacicazgos gubernamentales. La equidad en división de poderes en muchos estados de nuestro país sólo exista en la teoría, ya que el poder hegemónico del gobernador impone cualquier decisión aún cuando sólo favorezca intereses particulares.

Es por esto que resulta de suma importancia que cualquier empréstito contraído por entidades o municipios sea autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual deberá manejarse de acuerdo a controles basados en reglas que establezcan medidas para mejorar la gestión financiera, tomando en cuenta el riesgo moral de que los gobiernos locales no se conduzcan con cautela debido a la creencia de que el gobierno federal debe rescatarlos en caso de urgencia.

Derivado de lo anterior, es notable el crecimiento de las deudas públicas que las entidades federativas en los últimos años han incrementado, resulta contundente la crisis financiera en la que se encuentra nuestro país, por lo cual es de suma importancia establecer urgentemente medidas que eviten este mal.

La deuda de estados incluye obligaciones con la banca comercial, la banca de desarrollo, emisiones bursátiles y fideicomisos. El nivel de endeudamiento con la banca comercial es el que se ha convertido en el mayor acreedor de estados y municipios.

No podemos permitir que uno de los mecanismos de los estados para hacerse de recursos sea el endeudamiento. Además de fortalecer la transparencia y la fiscalización de los créditos contratados por entidades federativas, es necesario poner “**candados**” a los gobiernos estatales que deseen contratar deuda pública.

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

**Decreto, por el que se reforma y adicionan los artículos 73 fracción XXVIII Bis, 74, fracción VII, y 117 fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforman y adicionan los artículos 73 fracción XXVIII Bis, 74 fracción VII, y 117 fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para quedar como sigue:

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

I. a XXVIII. ...

**XXVIII Bis. Para expedir leyes sobre la contratación de empréstitos o créditos de los estados.**

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

I. a VI. ...

**VII. Aprobar la contratación de empréstitos o créditos a los estados.**

**Artículo 117.** Los estados no pueden, en ningún caso:

I. al VII. ...

**VIII.** Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, **conforme a lo dispuesto por esta constitución y las leyes respectivas.**

**Transitorio**

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

Dado en el salón legislativo de San Lázaro, a 18 de octubre de 2012.

Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica)



**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ALBERTO VILLARREAL GARCÍA Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, con el carácter de diputado y coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar autonomía constitucional a la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público de la federación, y cambiar su denominación a Fiscalía General de la República**, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**I. Panorama general**

A lo largo de los años, se ha puesto en evidencia en nuestro país la existencia de un proceso penal cuya práctica se realiza alejada de los principios del sistema acusatorio.

Entre los principales problemas apareció la ausencia del juez durante el proceso, su celebración con base en expedientes escritos, de forma lenta y burocrática y con el desahogo y valoración de pruebas ante el Ministerio Público.

Al promulgarse la Constitución en 1917 se estableció, en materia penal, una doble función del Ministerio Público, es decir, como titular de la acción penal y jefe de la policía judicial, así como la persecución de los delitos.

Sumado a lo anterior, al procurador general de la República se le confiere el carácter de abogado de la nación al fungir como consejero jurídico del gobierno e intervenir en los negocios en que la federación fuera parte.

Con lo anterior queda claro que la institución del Ministerio Público durante el siglo XX y en el actual siglo, ha estado bajo la tutela del Ejecutivo federal.

Circunstancias como la anteriores además de un desarrollo de un sistema de justicia por años cuestionado propició la necesidad de reformar la Constitución Política en ese rubro, por ello, el 18 de junio de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma integral con la finalidad de instaurar el sistema procesal acusatorio y la ampliación de derechos en el proceso penal, la concesión de mayores medios al Estado para combatir el crimen organizado y diversos aspectos relacionados con el Ministerio Público.

No obstante, considerando que la justicia es un sistema integrado por diferentes componentes que interactúan e influyen entre sí para la consecución de su objetivo, se debe considerar que los jueces, el órgano investigador y acusado, el procesado, las víctimas y otros participantes en el procedimiento penal deben influir unos con otros para lograr el adecuado funcionamiento del sistema de justicia acusatorio.

Así las cosas se debe permitir la adecuada función del Ministerio Público como órgano de persecución de los delitos, por lo cual, una forma de conseguirlo es la creación de la Fiscalía General de la Federación como un órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Dicha figura permitirá que el Ministerio Público deje de ser representante del Poder Ejecutivo y se convertirá en un verdadero representante de la sociedad.

Esta institución que se propone erigir realizará a través del Ministerio Público de la federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

Haciendo el señalamiento que la designación del titular de dicho Instituto no recaerá como se viene realizando en el arbitrio del poder ejecutivo, motivo por el cual las actividades de investigación y persecución del delito estarán supeditadas únicamente a la voluntad de su propio titular.

## **II. Propuesta normativa**

La historia del proceso penal mexicano ha sido, en su mayor parte, poco favorable para la protección de los derechos humanos de cada ciudadano.

Durante años, el proceso penal se llevó a cabo, en la práctica, alejado de los principios del sistema acusatorio. Entre los principales problemas apareció la ausencia del Juez durante el proceso, su celebración con base en expedientes escritos, de forma lenta y burocrática y con el desahogo y valoración de pruebas ante el Ministerio Público.

Sumado a lo anterior, el Ministerio Público ha sido una de las instituciones más controvertidas y criticadas por sus deficiencias en la investigación de los delitos y en los juicios en los que participa.

Ante los problemas que presenta el sistema de justicia penal los distintos Poderes de la Unión, han reaccionado mediante una reforma a las disposiciones constitucionales en materia de justicia penal.

Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y tiene la finalidad de instaurar el sistema procesal acusatorio y la ampliación de derechos en el proceso penal, la concesión de mayores medios al Estado para combatir el crimen organizado y diversos aspectos relacionados con el Ministerio Público.<sup>1</sup>

Es de esa manera que el primer párrafo del artículo 20 constitucional señala que el proceso penal será acusatorio y oral, por lo que se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. No obstante, hasta la fecha existe una divergente discusión en diversos foros de derecho, sobre los grandes problemas que afronta el Ministerio Público por formar parte del Poder Ejecutivo.

Dicha subordinación implica que las decisiones de los agentes del ministerio público corran el peligro de estar sujetas a las pretensiones del titular del Ejecutivo federal y de ningún otro poder estatal, poniendo en riesgo la eficaz procuración y administración de justicia.

En ese sentido, en la Constitución de 1917 se estableció, en materia penal, una doble función del Ministerio Público Federal. Por un lado, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial, por el otro la persecución de los delitos del orden federal.

Sumado a lo anterior, se le otorgó al procurador general de la República el cargo de consejero jurídico del gobierno e intervenir en los negocios en que la Federación fuera parte. De esta forma, a través de la historia la procuración de justicia ha estado sometida a una estructura jerárquica que la mantiene subordinada a la voluntad del Ejecutivo Federal.

Lo anterior queda firmemente establecido por la Carta Magna en su artículo 89, fracción, IX, según el cual es facultad del Ejecutivo federal designar, con ratificación del Senado, al procurador general de la República.

Sin lugar a dudas, la reforma constitucional de 2008 que introdujo el nuevo sistema de justicia acusatorio representa un gran avance para la construcción de un sistema de procuración y administración de justicia propia de un régimen democrático y garantista.

No obstante, esa reforma no debe ser vista de forma aislada. La justicia es un sistema integrado por diferentes componentes que interactúan e influyen entre sí. Para que el sistema cumpla con su objetivo es necesario que cada uno de sus elementos dé efectividad para la consecución de ese objetivo.

En ese sentido se debe considerar que los jueces, el órgano investigador y acusado, el procesado, las víctimas y otros participantes en el procedimiento penal deben influir unos con otros para lograr el adecuado funcionamiento del sistema de justicia acusatorio.

Con base en lo anterior, es imperioso proponer una reforma que permita al Ministerio Público cumplir más adecuadamente su función constitucional de órgano de persecución de los delitos.

De esta forma, el objetivo de esta iniciativa es crear a la Fiscalía General de la Federación como un órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por tanto, el Ministerio Público dejará de ser representante del Poder Ejecutivo y se convertirá en un verdadero representante de la sociedad; asimismo, se cumplirá con uno de los principios fundamentales del sistema penal acusatorio, como lo es la igualdad entre las partes.

Además de la citada reforma constitucional de 2008, existen los siguientes antecedentes legislativos que por su importancia fueron analizados para la presentación de esta iniciativa:

1. Iniciativa de 24 de abril de 2007. El senador Mario López Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República y de las procuradurías estatales, para otorgar la autonomía al Ministerio Público del fuero federal y del fuero común.
2. Iniciativa de 26 de abril de 2007. Presentada por el senador René Arce Islas, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de procuración y administración de justicia.
3. Iniciativa de 4 de octubre de 2007. Presentada por el diputado Andrés Lozano Lozano; en nombre propio y de diversos diputados del Grupo Parlamentario del PRD, con el proyecto de reforma, adición y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Procuración de Justicia.
4. Iniciativa de 14 de febrero 2008. Presentada por el diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI, con el proyecto que reforma los artículos 21, 94 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Iniciativa de 06 de marzo de 2008. Presentada por el diputado Fernando Enrique Mayans Canabal, del Grupo Parlamentario del PRD, con el proyecto de reforma de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
6. Iniciativa de 13 de noviembre de 2008. El Senador René Arce Islas, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta la iniciativa que contiene proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se cambia la denominación y se dota de autonomía al ministerio público.
7. Iniciativa de 10 de junio de 2009. Presentada por la diputada Claudia Lilia Cruz Santiago, del Grupo Parlamentario del PRD, con la propuesta de reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de procuración de justicia.

Para Acción Nacional siempre ha sido una prioridad contar con instituciones modernas y que constituyan un verdadero equilibrio del poder. En tal virtud, el 24 de marzo de 2004 fue presentada por el Ejecutivo federal a cargo

de Vicente Fox Quezada, la iniciativa por la que se reforma la Constitución a efecto de crear a la Fiscalía General de la Federación como un organismo autónomo.

Por ello, es que ahora se propone crear la Fiscalía General de la Federación como un organismo constitucional autónomo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tendrá a su cargo la función del Ministerio Público.

Además, tendrá la obligación de, a través del Ministerio Público de la federación, llevar a cabo la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

La Fiscalía General de la Federación estará presidida por un fiscal general elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de los grupos parlamentarios.

Con lo anterior, se le retira totalmente al presidente de la República cualquier tipo de participación en el nombramiento del fiscal general.

Por tanto, las actividades de investigación y persecución del delito ya no estarán subordinadas a cualquier voluntad distinta de la de su propio titular.

Sumado a lo anterior se propone que el consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, figura que ya existe dentro de la estructura de la Presidencia de la república, esté a cargo del Ejecutivo federal y tendrá las funciones que, para tal efecto, establezca la ley y representará al Ejecutivo en los asuntos en que sea parte.

En la misma consonancia de que la nueva Fiscalía General de la Federación, que sustituye a la Procuraduría General de la República, tenga absoluta y verdadera autonomía respecto del Jefe del Ejecutivo Federal y de cualquier otro poder público, proponemos que las instituciones de procuración de justicia de los estados se transformen en fiscalías generales.

Debiendo advertir que el cambio de nombre no sólo es nominativo, sino que se presupone un cambio estructural de fondo, basado en la autonomía de las nuevas fiscalías y cuya actuación este alejada de cualquier tinte, interés o venganza política.

En Acción Nacional, seguimos creyendo que las instituciones no deben utilizarse para fines personales o de grupo, sino que deben atender al bien común de todas las ciudadanas y ciudadanos, por ello estimamos que sólo con instituciones fuertes y autónomas, ya en la federación o bien en los estados, se abonara a que las decisiones en materia de procuración de justicia y representación social serán imparciales de los poderes clásicos instituidos.

En ese sentido, proponemos adicionar una fracción IX al artículo 116 para enunciar expresamente que los fiscales generales de las entidades federativas deberán ser autónomos e independientes de los Poderes de los estados, debiendo las Constituciones y leyes locales establecer las normas para su designación, organización y su funcionamiento.

Finalmente, reiteramos nuestro compromiso con los ciudadanos para que el poder reformador de la Constitución esté dirigido a crear instituciones autónomas y cuyo funcionamiento no se vea mermado por una dependencia o subordinación jerárquica a los propios sujetos que vigila, y máxime cuando se trata de instituciones que están orientadas a la rendición de cuentas sobre las acciones de los gobernantes.

De esta manera, en Acción Nacional estamos dispuestos a garantizar el Estado democrático de derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una procuración de justicia federal eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos, en colaboración con instituciones de los tres órdenes de gobierno y al servicio de la sociedad.

Gracias a estas reformas, México tendrá una institución investigadora de delito eficiente, eficaz y confiable, integrada por servidores públicos éticos, profesionales y comprometidos.

Con la aprobación de esta iniciativa la Fiscalía General de la República estará sólidamente organizada bajo un enfoque autónomo, integral, operativamente ágil; con contundencia legal y cercana a la sociedad, que coadyuve al desarrollo del país y al disfrute de las libertades y derechos en la nación.

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

### Decreto

**Único:** Se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar autonomía constitucional a la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público de la Federación, y cambiar su denominación a Fiscalía General de la República, para quedar como sigue:

### Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. **La Fiscalía General de la Federación** y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) a e) ...

**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, **Consejero Jurídico del Gobierno y la Fiscalía General de la Federación** con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

...

...

...

...

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

I. ...

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

**Hacer el nombramiento del titular de la fiscalía general de la Federación por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República;**

III. a XII. ...

**Artículo 78.** ...

...

I. a IV. ...

**V. Hacer la designación del Fiscal General de la Federación por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República,**

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

**Artículo 82.** ...

I. a V. ...

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, **fiscal general de la Federación**, gobernador de algún estado ni jefe de gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. ...

**Artículo 89.** ...

I. a VIII. ...

**IX. Se deroga.**

X. a XX. ...

**Artículo 95. ...**

I. a V. ...

VI. No haber sido secretario de Estado, **fiscal general de la Federación** o del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

...

**Artículo 102.**

**A. La ley organizará la Fiscalía General de la Federación que será un organismo constitucional autónomo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tendrá a su cargo la función del Ministerio Público.**

Incumbe a la Fiscalía General de la Federación a través del Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

**La Fiscalía General de la Federación estará presidida por un fiscal general. Para efectos de su designación se estará a lo siguiente:**

**Será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de los grupos parlamentarios. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.**

**El fiscal general de la Federación sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. Los Fiscales de Circuito serán removidos en los casos y términos que señale la ley correspondiente.**

...

**El fiscal general de la Federación** intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

**El fiscal general de la Federación** y sus fiscales, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

**El consejero Jurídico del Ejecutivo Federal representará al Ejecutivo federal en los litigios de los que sea parte y tendrá las funciones que, para tal efecto, establezca la ley.**

B. ...

**Artículo 105. ...**

I. ...

a) a k) ...

**l) El fiscal general de la Federación y el titular de la Procuraduría de Justicia de alguna de las entidades federativas;**

**m) El titular de fiscal general de la Federación y el Poder Ejecutivo federal;**

II. ...

...

a) a g) ...

**III.** De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del **consejero Jurídico del Ejecutivo Federal**, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

**Artículo 107. ...**

I. a IV. ...

V. ...

a) a c) ...

d) ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, **o del fiscal general de la Federación**, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. y VII. ...

VIII. ...

a) ...

b) ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, **o fiscal general de la Federación**, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

IX. a XII. ...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el **fiscal general de la Federación**, los mencionados tribunales y sus integrantes, los jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.



...

...

...

XIV. ...

**XV. El fiscal general de la Federación** o, en su caso, el agente del Ministerio Público federal que este designe, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.

XVI. .a XVIII. ...

**Artículo 116.** ...

...

**IX. Los fiscales generales de las entidades federativas deberán ser autónomos e independientes de los poderes de los Estados, las Constituciones y leyes locales establecerán las normas para su designación, organización y su funcionamiento.**

**Artículo 119.** ...

Cada estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la **Fiscalía General de la Federación**.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo federal en coordinación con la **Fiscalía General de la Federación en su respectivo ámbito de competencia**, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

**Transitorios**

**Artículo Primero.** Para el caso de la Fiscalía General de la Federación, el presente decreto entrará en vigor al año siguiente de que el Congreso de la Unión emita la declaratoria en la que señale expresamente que el procedimiento penal acusatorio ha sido incorporado al marco jurídico aplicable, de conformidad con el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

**Artículo Segundo.** El Ejecutivo federal en un plazo no mayor de un año a la entrada en vigor del presente decreto deberá expedir las disposiciones reglamentarias y administrativas correspondientes.

**Artículo Tercero.** Las entidades federativas deberán adecuar sus ordenamientos legales para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor del mismo.

**Artículo Cuarto.** Cualquier denominación que se haga en los tratados internacionales y ordenamientos legales al procurador general de la República, se entenderá hecha al Fiscal General de la Federación, y las referencias a la Procuraduría General de la República se entenderán hechas a la Fiscalía General de la Federación.

**Artículo Quinto.** Los servidores públicos de las áreas gubernamentales que son objeto de este Decreto, seguirán en funciones hasta que se determine de conformidad con los procedimientos de ingreso de personal, previstos en la ley, si ocupan cargos en los nuevos organismos y dependencias que al efecto determina o son creadas por el presente Decreto.

**Artículo Sexto.** El Ejecutivo federal realizará las adecuaciones presupuestarias necesarias para que le sean asignados o transferidos a la Fiscalía General de la República, los recursos presupuestales que corresponden a la Procuraduría General de la República.

**Nota**

1 Carpizo, Jorge, “La reforma del Estado en 2007 y 2008” en *Cuestiones Constitucionales*, número 19, julio-diciembre 2008, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008, página 34.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de octubre del 2012.

Diputado Luis Alberto Villareal García (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, A CARGO DE LA DIPUTADA LILIA AGUILAR GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

La suscrita diputada federal, Lilia Aguilar Gil, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en esta LXII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 6, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman los artículos 34, 48, 51, 53, 66, 99, 111 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma el artículo 61 y se adiciona el artículo 61 Bis a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo anterior al tenor de las siguientes

**Consideraciones**

“El objetivo del gobierno representativo debe ser promover la virtud y la inteligencia del pueblo”

John Stuart Mill

Una de las principales características de los gobiernos priistas y panistas de las últimas décadas ha sido la mentira, en campaña prometen al pueblo de México que trabajarán para su bienestar y después de tomar posesión, dan la puñalada en la espalda. En campaña dicen ser candidatos del empleo y en función promueven reformas para violentar los derechos del pueblo trabajador como la reciente iniciativa preferente en materia laboral enviada por el señor Calderón.

Mientras en los medios dicen trabajar por la seguridad del pueblo mexicano, promueven acciones violentas como la guerra fallida contra el narcotráfico. Dicen ser diferentes, haber cambiado y solo vean las represiones contra los movimientos sociales, hay que voltear a ver la situación actual en Michoacán, donde hoy son masacrados normalistas y docentes por parte de los gobiernos federal y estatal.

Las mentiras son incuantificables y arteras, otra de ellas, tema que nos ocupa en la presente iniciativa, fue la propuesta del hoy presidente electo, el señor Peña, que de manera populista miente al pueblo con el discurso de la disminución de 100 diputaciones plurinominales con la finalidad del ahorro en el presupuesto, buscar una mayor funcionalidad del Congreso y la disminución de gastos injustificables del Poder Legislativo.

Pero, ¿cual es la verdadera finalidad de la propuesta del presidente electo? Es un retroceso democrático, pues con este tipo de acciones se busca eliminar la representación de las minorías, regresar al autoritarismo priista del siglo XX, que no venga este señor a querernos comprar con espejitos.

Si verdaderamente interesa eliminar gastos superfluos, injustificables, debemos hacer un análisis serio, donde fomentemos la aplicación de los principios de austeridad y gasto responsable de los recursos públicos, debemos transparentar los gastos en el poder legislativo, así verdaderamente podremos llevar a cabo acciones de fondo; si buscamos la disminución de gastos, es muy sencillo, debemos transparentar las cuentas públicas y sus erogaciones con acciones como promover que el poder legislativo sea en realidad y no en letra muerta, un sujeto obligado de revisión por parte del Instituto Federal de Acceso a la Información.

Por nuestra parte, el objetivo de esta iniciativa es señalar que no podemos acabar con la pluralidad de la representatividad de los diputados con argumentos económicos, sin antes dar una salida basada en la eficiencia, la transparencia, la eficiencia en el gasto y la austeridad legislativa.

Para que un sistema político funcione, debe ir de la mano de fines, objetivos y principios. En una Democracia Real, el poder se usa para crear gobernantes con mentalidades comprensivas, responsables, racionales y solidarias con los ciudadanos.

Sin embargo compañeros legisladores, ¿cómo podemos cumplir el fin de la política y de la democracia en un país que ha documentado por años un enorme gasto administrativo, que durante décadas ha multiplicado el aparato del poder político y privilegiado su manutención por encima del bienestar social y los derechos legítimamente obtenidos por todos?

No es posible que estemos más prestos a la reducción de la voz legítima del pueblo en esta asamblea, después de años de lucha por el reconocimiento y el respeto a nuestros derechos políticos y que no estemos dispuestos a atacar al problema de fondo.

¿Cuál es este problema?

En primera la enorme carga presupuestal que el aparato administrativo de esta Cámara ejerce, de manera desproporcionada e irracional.

Segundo, la falta de transparencia y fiscalización con las que se manejan ambas Cámaras.

A esta Cámara lo que le hace falta entonces es reconocer y cumplir con los principios de transparencia, austeridad y eficiencia en el gasto, e implica que éste debe ajustarse rigurosamente a la Ley, comprometido con lo sobrio y a lo estrictamente necesario al ejercer el presupuesto.

Como una acción de solidaridad ante el pueblo mexicano y ante las traiciones de los legisladores que votaron a favor de la reforma laboral, es que proponemos la siguiente reforma, donde se privilegia el principio de austeridad antes que el beneficio personal de muchos servidores públicos que ven en el erario público, su modus vivendi.

El objetivo de esta iniciativa es subrayar que no podemos acabar con la pluralidad y representatividad de los diputados con un argumento económico, sin dar primero una salida basada en la eficiencia y eficacia en el gasto operativo y en la austeridad legislativa.

Se busca con la presente iniciativa, el ahorro de recursos por parte del poder legislativo, con lo cual podremos ahorrar millones de pesos del erario y los podremos invertir en políticas en materia de educación, salud, vivienda, de desarrollo social en su conjunto.

Debemos aplicar la austeridad en el gasto público, eliminar lo superfluo y ostentoso para seguir el camino de la eficiencia y no mirar estas acciones como debilitamiento, si no como una acción de verdadera responsabilidad ética por parte de los administradores de los dineros del pueblo, orientando mayores recursos a los programas enfocados a promover el desarrollo social de los mexicanos.

Por ejemplo, si tomamos en consideración el presupuesto aprobado para 2012, nada más de la Cámara de Diputados, podemos observar que se tiene asignado nada más para gasto corriente, sin tomar en consideración servicios personales (sueldos y dietas de diputados y personal), alrededor de 2 mil 534 millones 607 mil 339.15 pesos.

Estos 2 mil millones se gastan en los siguientes rubros

Materiales y suministros

Servicios generales

Bienes muebles, inmuebles e intangibles

Inversión pública

Inversiones financieras y otras provisiones

Comparando estas cifras, si consideramos que cada diputado tiene derecho entre dieta y prerrogativas a 150 mil 15 pesos, con un total de 75 millones 7 mil 500 pesos por mes entre todos los diputados (y esto suponiendo que todos gastan y hacen uso total de las prerrogativas), lo que al año representa 900 millones 90 mil pesos. Sin tomar en cuenta que una parte de estas prerrogativas es las que se destinan a asesores y apoyos directos a la ciudadanía.

Pero no se queda aquí, nada más en esta Cámara existen 5 mil 805 plazas, entre bases y de confianza, mandos medios, superiores y homólogos, así como por honorarios, quienes en total se llevan 2 mil 832 millones 44 mil 691 pesos, casi tres mil millones de pesos, que comparados con los 900 millones que cuestan todos los diputados, no representa ni el 50 por ciento. Entonces díganme, en qué radica el ahorro significativo, si no es en democracia y pluralidad.

Las propuestas que piden eliminar cien, doscientos diputados, lo único que estarían ahorrando a los contribuyentes es a lo máximo 15 o 30 millones, pero se seguirían desperdiciando todavía 4 mil millones de pesos.

Entonces el problema no está en la pluralidad y en la representación de las diversas voces políticas de nuestro país. El problema está en un gasto desproporcionado e irracional, así como en la falta de transparencia. Hasta ahora nadie sabe con claridad cuánto se gana y cómo se gasta el dinero de todos los ciudadanos. Estas cifras que fueron tomadas de la propia página de la Cámara de Diputadas, es incluso omisa en la cantidad de recursos que se asigna a cada grupo parlamentario.

Es por lo expuesto y fundado, que presento a esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 6, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactados de la siguiente manera:

Artículo 6. ...

I. a VII. ...

**Para garantizar y hacer efectivo el adecuado y pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales, el Estado contará con un organismo público autónomo, especializado e imparcial, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, denominado Instituto de Transparencia y Eficiencia en el Gasto Público Gubernamental, el cual tendrá facultad de ejercer su competencia y sancionar a los sujetos obligados conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás normatividad aplicable.**

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

I. a III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, **respetando en todo momento los principios de transparencia, eficiencia en el gasto y austeridad;** una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

...

V. a VIII. ...

**Artículo 79.** La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad, **transparencia, eficiencia en el gasto, austeridad** y confiabilidad.

...

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 34, 48, 51, 53, 66, 99, 111 y 113 de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar redactados de la siguiente manera:

**Artículo 34.**

1. ...

a) a i) ...

**En lo referente a los incisos d), e), f) y g), la Junta de Coordinación Política realizará sus funciones bajo la observancia y aplicación de los principios inviolables de transparencia, austeridad, legalidad y eficiencia en el gasto.**

**Artículo 48.**

1. La Secretaría General observa en su actuación las disposiciones de la Constitución, de esta ley y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos, **así como el respeto inviolable de los principios de legalidad, transparencia, eficiencia en el gasto, austeridad y confiabilidad;** y constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

2. a 4. ...

**Artículo 51.**

1. y 2. ...

**3. Los servicios establecidos en el párrafo primero del presente artículo serán ejercidos conforme a los principios de legalidad, transparencia, eficiencia en el gasto, austeridad y confiabilidad.**

**Artículo 53.**

1. y 2. ...

**3. La Contraloría Interna y sus direcciones, a través de sus titulares llevarán a cabo sus funciones respetando y aplicando en todo momento, los principios inviolables de legalidad, transparencia, eficiencia en el gasto, austeridad y confiabilidad.**

**Artículo 66.**

1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, **transparencia, austeridad y eficiencia en el gasto,** y tendrá las siguientes facultades:

2. ...

3. ...

**Artículo 99.**

1. ...

**2. La comisión deberá observar la aplicación inviolable del principio de austeridad, eficiencia en el gasto y transparencia al momento de cubrir las dietas, sueldos, apoyos y otros gastos de todos los empleados de la cámara incluidos los senadores. Asimismo deberá considerar el principio de eficiencia en el gasto, transparencia y austeridad al momento de asignar el presupuesto asignado al gasto corriente.**

**3. Durante los recesos del Congreso, los presupuestos serán presentados a la Comisión Permanente para el mismo efecto.**

**Artículo 111.**

1. La Tesorería de la Cámara **realizará todas sus tareas bajo los principios inviolables de transparencia, eficiencia en el gasto y austeridad**, y tendrá las siguientes atribuciones:

...

2. ...

**Artículo 113.**

1. La Contraloría Interna, tendrá las siguientes atribuciones:

a) Realizar la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara. También auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara, para lo cual deberán presentar un informe semestral. **En toda acción, buscará sea respetado el principio de transparencia, eficiencia en el gasto y austeridad;**

b) a n) ...

2. ...

3. ...

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 61 y se adiciona el artículo 61 Bis a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para quedar redactado de la siguiente manera:

**Artículo 61.** El Poder Legislativo federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, **se sujetarán a lo establecido por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta ley.

...

**Artículo 61 Bis. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación deberá hacer pública la siguiente información, de tal forma que facilite su uso y comprensión y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.**

I. El número de plazas y montos asignados para sueldos y salarios;

II. La cantidad asignadas en dietas, prerrogativas, subvenciones, estímulos o apoyos económicos a los grupos parlamentarios; y

III. Las dietas y prerrogativas a Diputados y Senadores, así como los documentos que den cuenta de cómo ejercieron el presupuesto que se les asigne para pago de asesores y atención ciudadana.

**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 23 de octubre de 2012.

Diputada Lilia Aguilar Gil (rúbrica)



**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA GARFIAS GUTIÉRREZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

**Planteamiento del problema**

La educación es un derecho básico y fundamental de todo ser humano puesto que contribuye a elevar el nivel de vida de los ciudadanos, al disminuir la ignorancia, la violencia y la pobreza.

Dado que el paradigma educativo del mundo ha cambiado, la simple memorización de conocimientos se ha vuelto obsoleta, ya que la cantidad de información que se produce en el mundo ahora se duplica cada 18 meses. Esto ocasiona que las formas de enseñanza desarrolladas en el siglo XX dejen de ser trascendentales para el desarrollo profesional de los individuos. Está comprobado que sólo aquellos tecnológicamente educados podrán adquirir los conocimientos recién creados y con ello ser competitivos en la economía global.

Es por esto que en el siglo XXI el Internet se ha consolidado como un instrumento indispensable con vertiginosas consecuencias para nuestra sociedad.

La resolución aprobada el 5 de julio de 2012 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y suscrita por México, contempla que los derechos humanos deben de ser protegidos en Internet, sobretudo, derechos como la información y la libertad de expresión, debido al creciente número de personas que utilizan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

De igual forma, la resolución exhorta a que los Estados promuevan y faciliten el acceso a Internet, como fuerza impulsora del desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información en todos los países, alentando procedimientos especiales que tengan estas cuestiones en cuenta para sus mandatos actuales, según proceda.

La resolución del Consejo de Derechos Humanos, se basa en el reporte especial del relator de la ONU, Frank La Rue, sobre los derechos de libertad de opinión y expresión. Dicho reporte señala las condiciones del acceso a Internet en México; a lo cual se indican diversos retos para poder ampliar este servicio:

“El relator de la ONU explicó que en 2005, cerca de 18.7 por ciento de los hogares mexicanos contaban con una computadora. Para 2010, la cifra ascendió a 29.8 por ciento, lo cual reveló que 70 por ciento de los mexicanos no tiene computadora en casa, de este total, 59 por ciento tiene como motivo la falta de recursos económicos.

En materia de acceso a Internet, el experto en nuevas tecnologías indicó que sólo 22.2 por ciento de los hogares mexicanos cuenta con este servicio.

Agregó que México es uno de los países que más caro paga el acceso a Internet, hecho que impide el disfrute del derecho al acceso libre a la súper carretera de la información en el país. Además de contar con un servicio deficiente, debido a que “a pesar de tener el Internet de alta velocidad más bajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se paga una de las cuotas más altas por este servicio”.

Así, comparó los precios del servicio en México, 91 dólares, con los de países como Chile, donde se pagan cuotas de 56 dólares, o en Grecia, de 22 dólares, por el mismo servicio.

Explicó que si un mexicano quisiera contratar el servicio de Internet de una conexión menor a 2.5 Mbps sin contratar una línea telefónica, tendría que pagar el servicio más caro de la OCDE, es decir 44.31 dólares americanos, mientras que en países como Suiza, un ciudadano tendría que pagar alrededor de 14 dólares.” (Notiese.org; México DF, julio 05 de 2011)

México tiene el compromiso de incorporar a sus leyes la protección de los derechos humanos en torno al Internet, y con esto, desarrollar las condiciones para que éste sea suplido en todo el territorio nacional para garantizar la igualdad de oportunidades.

España es uno de los países europeos que ya ha implantado en sus políticas públicas el garantizar el acceso universal a internet. En noviembre de 2011, el ministro de Industria de ese país anunció que para 2011 todos los ciudadanos tendrían derecho a internet de por lo menos un mega de capacidad.

El reporte “Libertad en la Red 2012” realizado entre enero y mayo de 2012 por Nelly Sanja, investigadora de la organización Freedom House, ha colocado la libertad de información por medios electrónicos en México al mismo nivel que en países como Egipto, Líbano y Venezuela. Esta comparación muestra que México no está contribuyendo al derecho de la información de los ciudadanos como las condiciones de un Estado de Derecho lo exigen. Por tanto, se está faltando al pleno cumplimiento de las garantías individuales de libertad de expresión e información plasmadas en nuestra constitución.

Si ya se ha establecido que todos los derechos deben de ser preservados sin consideración de las barreras y por cualquier procedimiento, el derecho a la libertad de expresión y a recibir una educación con las características que señala nuestra Constitución Política es un derecho que debe preverse y maximizarse con el manejo de un instrumento como el Internet, que es fuente de gran cantidad de conocimiento fácilmente accesible, si se cuentan con los medios tecnológicos suficientes.

De igual manera, la resolución 59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en 1946, así como por el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que establece el derecho fundamental a la libertad de expresión incluye el derecho de “investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. En consecuencia, garantizar el acceso a Internet significa establecer una condición homogénea para la libertad de expresión de los individuos.

La UNESCO ha señalado en diversos foros mundiales que el derecho a saber es esencial para promover la democracia y asegurar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. En el mismo sentido, se señala que el derecho a la información es parte integrante del derecho a la libertad de expresión, y que ambos son pilares fundamentales de la democracia y de todos los otros derechos y libertades.

Un Estado que establece el derecho de sus ciudadanos a acceder a Internet, contribuye decididamente a generar condiciones de libertad de expresión, comunicación e información para los gobernados. El ejercicio de estos derechos acorta las desigualdades sociales y ayuda en el combate a la discriminación y a la segregación.

Evidentemente, el Internet es un instrumento que puede ser utilizado de manera errónea, lo que puede originar conflictos, vicios y problemas graves para una sociedad. No obstante, el uso del Internet de manera ética, responsable y civil puede contribuir a erradicar el retraso educativo, a generar una sociedad más informada y participativa en los asuntos públicos.

Las libertades consentidas en la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación deben limitarse hasta donde no se afecten los derechos previstos por la Ley Suprema de la Unión. En este sentido la ONU señala que la libertad de Internet llega hasta donde no afecte la reputación de otros, la seguridad nacional y la salud de la vida pública.

La Organización de Naciones Unidas ha señalado que garantizar el acceso a Internet debe de ser una prioridad de todo los Estados miembros como parte del combate a la inequidad y como acelerador del desarrollo humano.

### **Argumentos**

La motivación para establecer el derecho al acceso a Internet en los artículos 3o. y 6o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos radica en que la información vertida en las redes de comunicación generadas por Internet conforman un aglomerado compilatorio del conocimiento humano, mismo que es susceptible de ampliarse y modificarse como toda producción intelectual del hombre. De tal forma, esta fuente abundante de conocimiento e

información es indispensable para la construcción del conocimiento individual, para la libertad de expresión y, sobretodo, para cualquier estudiante en formación.

El rápido ritmo de desarrollo tecnológico en la información y la comunicación ha ocasionado el interés de los ciudadanos y de los gobiernos por adaptar los derechos, en particular el derecho a la libertad de expresión y de información a las nuevas prácticas trae consigo el avance de las tecnologías. Es por ello que consideramos que nuestra Constitución Política debe adaptarse coherentemente a los cambios que la sociedad presenta conforme se aplican las nuevas tecnologías.

En la reforma del artículo sexto constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, donde adiciona a dicho artículo un segundo párrafo y siete fracciones, se establece un artículo tercero transitorio donde “la Federación, Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información (...) a mas tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten con el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.”

Este artículo transitorio establece una primera condición a los gobiernos para que los ciudadanos puedan acceder a la información pública por medio del Internet. Así mismo, ya se incluyen los medios electrónicos como parte de la aplicación a una reforma constitucional, lo que nos da una aproximación de la gran necesidad de incorporar los medios electrónicos a nuestra legislación.

El rezago en materia digital y en tecnologías de la comunicación e información es importante para la administración pública y de justicia, así como en materia educativa. Este rezago en gran medida se debe a que las autoridades deben constreñirse a leyes que no facilitan la utilización de medios electrónicos para hacer eficientes los procedimientos. El proyecto que se plantea permite avanzar el marco normativo mexicano respecto a las tecnologías de la información y la comunicación; y con ello se facilite el acceso a México a la sociedad del conocimiento.

Con esta reforma, nuestro país responde a las exigencias internacionales de comunicación y de libertad de expresión. Esto permitirá a los gobiernos diseñar e implementar políticas públicas que atiendan los asuntos pendientes de la agenda nacional digital.

Las adiciones a los artículos 3º y 6º de nuestra Carta Magna busca los siguientes propósitos: facilitar el acceso a la información; expandir la comunicación de las personas, incrementar la observancia ciudadana para que las instituciones rindan cuentas, promover la activa participación ciudadana en la construcción democrática y la libertad de expresión.

Esta reforma constitucional pretende aportar una simiente para la protección y regulación de los derechos electrónicos a la información y a la comunicación, que comprenda una responsabilidad por parte de los gobiernos, empresas y ciudadanos.

El Internet es un medio valioso para la educación como un derecho determinante para el ser humano. De igual forma, existen derechos que se expresan solo a través de otros, como el derecho a la vida digna, que va coaligado con el derecho a la alimentación, al agua, al trabajo, a la vivienda etcétera. Es así que el derecho a la educación y a la información puede desdoblarse de mejor manera para el progreso de una población, si el Internet es parte complementaria de estos derechos.

Cabe señalar que Internet, como otros instrumentos, son facilitadores de los derechos. A pesar de esto, el Internet por sí solo representa la opción de todo individuo de acceder al conocimiento de forma rápida, directa y eficiente, las 24 horas del día. Por tanto, tan importante instrumento debe estar accesible a todos los individuos, como una forma en la que los gobiernos garantizan el derecho a la cultura, información, libertad de expresión y educación.

La libertad de expresión es un derecho individual de gran importancia en la medida en que la difusión y conocimiento de la información es accesible a todos los individuos. En ello radica la importancia y beneficios

sociales de la presente iniciativa, en cuanto a los beneficios individuales de la comunicación y la libertad expresión que todo ciudadano puede ejercer con dicho instrumento.

El Estado tiene la obligación de fijar los límites del acceso al Internet, principalmente de aquellos relacionados con los derechos individuales a la intimidad, a la protección de datos personales, los derechos de la niñez y demás que necesitan ser salvaguardados.

Otro objetivo de la reforma es fomentar la educación autodidacta, abierta y a distancia, como métodos distintos al escolarizado para recibir educación. El programa de Telesecundarias es un claro ejemplo de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la educación a distancia, ejemplo que todavía no ha sido explotado a plenitud.

El implementar las tecnologías de la información y comunicación desde la educación básica permitirá crear generaciones más preparadas y competitivas ante el mundo globalizado.

El fin último de esta proposición es reducir la marginación, fomentar el desarrollo y reducir la pobreza. El Internet representa un sinfín de posibilidades de acceder a oportunidades de empleo, educación formal y autodidacta, creatividad, productividad y demás elementos que permiten una mejor calidad de vida e interacción con nuestro entorno.

### **Fundamento legal**

Los suscritos, diputados Lucila Garfias Gutiérrez, René Fujiwara Montelongo, Fernando Bribiesca Sahagún, María Sanjuana Cerda Franco, Cristina Olvera Barrios, Sonia Rincón Chanona, Dora María Guadalupe Talamante Lemas, José Angelino Caamal Mena, Rubén Benjamín Félix Hays y Luis Antonio González Roldán, integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracción XXIX-F, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 77, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. y 6o. de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

### **Denominación del proyecto**

Proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. y 6o. de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para garantizar el acceso a Internet.

**Primero.** Se adiciona un numeral V, recorriendo los subsecuentes del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

### **Artículo 3o. ...**

I. a IV. ...

V. El Estado garantizará el acceso a las redes de comunicación internacional denominadas Internet; como parte de la educación que reciba todo individuo.

VI. 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 superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VII. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

IX. 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.

**Segundo.** Se reforma el primer párrafo del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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 tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información y el acceso a las redes de comunicación internacional denominadas como Internet, serán garantizados por el Estado.

...

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** La federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal tomarán medidas conforme al alcance de sus posibilidades, para garantizar el acceso gratuito a las redes de comunicación internacional denominadas como Internet.

Palacio Legislativo, a 23 de octubre de 2012.

Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica)

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS AGUILAR VEGA Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Villarreal García Luis Alberto, Aguilar Vega Marcos, Alonso Morelli Humberto, Álvarez Tovar Martha Berenice, Anaya Cortes Ricardo, Anaya Llamas José Guillermo, Angulo Parra Carlos Fernando, Aquino Calvo Juan Jesús, Argüelles Loya Consuelo, Azuara Zúñiga Xavier, Borboa Becerra Omar Antonio, Botello Montes José Alfredo, Bueno Torio Juan, Cáceres De La Fuente Juan Francisco, Camarillo Ortega Rubén, Cárdenas Guízar Gabriel De Jesús, Carreño Muro Genaro, Castaños Valenzuela Carlos Humberto, Coronado Quintanilla Alberto, Cortázar Lara Gerardo Maximiliano, Cortes Berumen Isaías, Cruz Mendoza Eufrosina, Chan Lugo Sergio Augusto, Dávila Delgado Mario Alberto, De La Rosa Anaya Andrés, De La Rosa Escalante Arturo, Díaz Trujillo Alberto, Dorador Pérez Gavilán Rodolfo, Flores Flores Enrique Alejandro, Fuentes Solís Víctor Oswaldo, Galindo Delgado David Cuauhtémoc, García Gonzalez Carlos Alberto, García Ramírez José Guadalupe, García Rojas Mariana Dunyaska, Gastélum Buenrostro Juan Manuel, Gómez Ramírez Raúl, González Aguilar Lazara Nelly, González Carrillo Adriana, González Manríquez Víctor Rafael, González Morfín José, Gonzalez Serna José Ángel, Gordillo Castillo Néstor Octavio, Heredia Lizárraga Martín Alonso, Jiménez Castillo Blanca, Jiménez Cerrillo Raquel, Jiménez Esquivel María Teresa, Labastida Sotelo Karina, Larrazábal Bretón Fernando Alejandro, Licea González Margarita, López Cisneros José Martin, López Landero Leticia, López López Raudel, López Noriega Alejandra, Lorenzini Rangel Julio César, Lugo Barriga Patricia, Llanas Alba José Alejandro, Micalco Méndez Rafael Alejandro, Mondragón González Ma. Guadalupe, Morgan Navarrete Tania Margarita, Muñoz Márquez Juan Carlos, Neblina Vega Heberto, Niño De Rivera Vela Homero Ricardo, Oliveros Usabiaga José Luis, Orta Coronado Marcelina, Ortiz Mantilla María Isabel, Othón Zayas Máximo, Oviedo Herrera J. Jesús, Pacheco Díaz Germán, Pantoja Hernández Leslie, Paz Alonzo Raúl, Pedraza Aguilera Flor De María, Pelayo Covarrubias Francisco, Peña Avilés Gerardo, Pérez Camarena Carmen Lucía, Prieto Herrera Humberto Armando, Quintana Salinas Esther, Ramírez Diez Gutiérrez María Concepción, Ramírez Romero Luis Miguel, Reina Lizárraga José Enrique, Reza Gallegos Rocío Esmeralda, Ricalde Magaña Alicia Concepción, Rivadeneyra Hernández Alfredo, Rivera Villanueva Erick Marte, Robledo Leal Ernesto Alfonso, Rodríguez Doval Fernando, Rodríguez Vallejo Diego Sinhue, Romero Sevilla Leonor, Rosiñol Abreu Jorge, Sada Pérez Verónica, Saldaña Hernández Margarita, Salinas Garza José Arturo, Salinas Mendiola Glafiro, Sampayo Ortiz Ramón Antonio, Sánchez Ruiz Mario, Serralde Martínez Víctor, Sosa Govea Martha Leticia, Sotomayor Chávez Jorge Francisco, Torres Cofiño Marcelo De Jesús, Trejo Reyes José Isabel, Urciel Castañeda María Celia,, Uribe Padilla Juan Carlos, Valladares Couoh Cinthya Noemí, Vargas Martín Del Campo Elizabeth, Villalobos Seañez Jorge Iván, , Villarreal García Ricardo, Yamamoto Cazares Beatriz Eugenia, Yáñez Robles Elizabeth Oswelia, Zamora García Alfredo, Zavala Peniche María Beatriz y Zepeda Vidales Damián, con el carácter de diputados federales de la LXII Legislatura en el Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 6, numeral 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Cámara de Diputados, la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**I. Reformas constitucionales propuestas**

**Primera- Eliminación del fuero legislativo**

Actualmente la Constitución Política contempla el fuero de los servidores públicos, sin embargo, la experiencia con la existencia de tal figura no ha sido otra más que generar la impunidad en la comisión de delitos.

Por tanto, resulta de suma importancia eliminarla del marco constitucional para establecer un verdadero plano de igualdad ante la ley entre los ciudadanos y aquellos que ejercen un cargo público, logrando establecer un freno a la impunidad, la corrupción y a la existencia de creación de privilegios indebidos a través de la deformación de las instituciones.

La idea original, al momento de establecer esta figura era una genuina preocupación del constituyente, ya que se trataba de evitar los ataques infundados o venganzas políticas que revestían la forma de una acusación penal, dando como resultado una separación constante de los cargos que afectase la buena marcha de la administración o gobierno.

Sin embargo, actualmente es dable señalar que en la democracia mexicana moderna, los argumentos que crearon el fuero podrían verse superados por la fortaleza y autonomía de las instituciones tanto de procuración de justicia como de impartición de la misma, máxime si tomamos en consideración que dicha institución ha servido como sinónimo de impunidad para fincar responsabilidades a los servidores públicos.

Por lo tanto esta institución debe reformularse con el objeto de que no se constituya en un privilegio indebido para aquellos servidores públicos, cuyo encargo y función merece tal protección y de esta forma dejar de tolerar abusos e impunidad en el ejercicio de los cargos públicos, queremos que el ciudadano se sienta en igualdad con los ciudadanos que ejercen el poder.

### **Segunda. Eliminación del procedimiento de declaración de procedencia**

Se han explicado en párrafos anteriores los motivos por el cual se considera pertinente la eliminación del fuero legislativo, los cuales básicamente consisten en terminar con una figura completamente rebasada para su aplicabilidad.

Hemos asentado también, que el objeto de eliminar esta figura es precisamente el terminar con prácticas perniciosas donde fluye la corrupción y la impunidad y crear un verdadero estado de igualdad entre los ciudadanos

Bajo esta tesis, al considerar la eliminación del fuero constitucional por ende, deberá eliminarse la figura de la “declaración de procedencia”, esto es, como consecuencia lógica y natural de la supresión anterior.

Lo anterior toda vez que ésta se trata de un procedimiento celebrado ante la Cámara de Diputados para llevar a cabo su desafuero, por lo que al eliminar el fuero legislativo, regular un procedimiento de una figura inexistente es a todas luces inviable.

Reiterando ante todo que la finalidad de la eliminación de estas figuras no es otra más que dejar patente que ningún ciudadano o persona esté por encima de la ley y que haya igualdad de trato en el enjuiciamiento de los delitos que se cometan.

### **Tercera. Eliminación del juicio político**

El desempeñar uno de los más altos cargos públicos, conlleva sin lugar a dudas una gran responsabilidad para con la sociedad, por lo cual, es imprescindible que en su desempeño se apeguen al cumplimiento irrestricto de los principios constitucionales que rigen la función pública, como lo son el de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y que en caso de que éstos se conduzcan en forma deshonesta, serán merecedores de la respectiva sanción.

En nuestro marco Constitucional se contempla que se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El procedimiento de esta figura deberá ventilarse en las Cámaras del Congreso de la Unión, donde la Cámara de Diputados adquiere la calidad de Cámara de acusación ante la Cámara de Senadores, la cual a su vez se constituye como Jurado de sentencia y cuya función principal consiste en aplicar la sanción correspondiente.

Empero, la figura del “juicio político”, ha corrido prácticamente la misma suerte que las figuras del “fuero constitucional” y “la declaración de procedencia”, ya que también ha resultado ser una figura ineficaz, puesto que está lejos de ser una figura imparcial ya que no siempre castigará al culpable, por el contrario ha sido un instrumento de poder.

Como ejemplo de lo anterior cabe señalar que a la fecha no se cuenta con ningún registro que indique la resolución de alguna de las solicitudes de juicio político y mucho menos que esto haya generado la destitución o inhabilitación de servidores públicos.

De lo anterior, es claro, que en consecución de sancionar en forma eficaz a quien realiza acciones en franca violación de las leyes por las cuales debe regir su conducta y sobre todo tratándose de quienes fungen como servidores públicos, resulta necesario eliminar del texto constitucional las disposiciones concernientes al Juicio Político.

Asimismo, en lugar de esta obsoleta e inoperante figura deberá de establecerse un mecanismo mediante el cual los servidores públicos enfrenten en forma real procesos justos que sirvan para ser sancionados en forma eficaz en caso de hallarlos responsables de conductas deshonestas y que ante todo permee la ética en el desempeño de sus funciones.

#### **Cuarta. Creación del Tribunal Federal de Rendición de Cuentas como órgano constitucional autónomo**

Los servidores públicos son parte importante dentro de la administración pública que precisamente debe tener como principal beneficiario la vida en sociedad de los mexicanos, por tanto es de vital importancia que los mismos se conduzcan en plena observancia del marco constitucional y legal que los rige.

Lamentablemente en el desempeño de la administración pública fue arraigada una cultura de deshonestidad y corrupción por parte de los servidores públicos en perjuicio de los ciudadanos.

Hemos asentado con antelación la necesidad de hoy día, de contar con servidores públicos profesionales, comprometidos con el desempeño de sus funciones, por lo que para el caso contrario, deberán ser sancionados.

Si bien podemos resaltar el avance que a través de los años se ha alcanzado con el objeto de alcanzar un eficaz funcionamiento de la administración pública como el servicio profesional de carrera, las cartas compromisos, etc., también es cierto que subsisten prácticas corruptas por parte de servidores públicos sin ética.

Parte de ello es contar con un marco legal de responsabilidades para los casos en que los servidores públicos se conduzcan en forma deshonesta y puedan ser sancionados.

Sin embargo, pese a los esfuerzos que se han venido realizando por sancionar debidamente a los servidores públicos que cometen faltas administrativas, aún continúan presentándose anomalías dentro del proceso sancionador.

Es cierto que se han creado órganos internos de las dependencias con la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía, pero recientemente se ha señalado que estos órganos no son los idóneos para imponer sanciones.

Por lo que ante todo ello, sumado a la problemática que significa el hecho de que quien impone las sanciones administrativas es la misma autoridad que detecta tales faltas, se considera necesario que se instauren los mecanismos pertinentes para garantizar que a los servidores públicos que se conduzcan ajenos a los marcos legales, se les enderezará un procedimiento equitativo y en su caso se les sancione conforme a la ley.

Así las cosas, se considera pertinente crear el Tribunal Federal de Rendición de Cuentas, como un órgano constitucional que cuente con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Tribunal que conocerá de las responsabilidades de tipo resarcitorio, disciplinario, de evolución patrimonial y de responsabilidad política.

Con ello se mejoraría el actual sistema de rendición de cuentas por uno que resulte más eficiente y que a la vez permita a los ciudadanos iniciar los procedimientos en contra de aquellos funcionarios que actúen apartados del margen legal, abonando sin lugar a dudas a la igual entre ciudadanos y gobernantes.

## **II. Propuesta normativa**



## **1. Eliminación del fuero y eliminación de la declaración de procedencia o desafuero**

El objeto de ésta iniciativa de reformas es eliminar del marco constitucional mexicano las siguientes figuras:

- a) El fuero de los servidores públicos, y
- b) El procedimiento de declaración de procedencia, mejor conocido como desafuero.

Las principales justificaciones para desterrar del texto constitucional tanto el fuero como el procedimiento de desafuero, es en razón de que tal garantía de protección del ejercicio y cumplimiento de los cargos públicos ha generado impunidad en la persecución de los delitos, y más importante resulta que haya un mismo rasero de igualdad ante la ley entre los ciudadanos y aquellos que ejercen un cargo público, es un freno a la impunidad, la corrupción y a la existencia de creación de privilegios indebidos a través de la deformación de las instituciones.

Para efecto de justificar con mayor profusión y puntualidad tanto la eliminación del fuero como la supresión del procedimiento constitucional de declaración de procedencia para retirar el fuero, dividimos la exposición de motivos según se trate de cada figura.

### **A. Eliminación de la figura del fuero**

La existencia de la figura del fuero para ciertos servidores públicos prevista en el artículo 111 constituye una garantía del servicio público, consistente en un impedimento procesal para que el servidor público sea juzgado o procesado durante el ejercicio del cargo público que ocupa, pero de ningún modo puede tener el alcance de liberarlo o eximirlo de las responsabilidades penales en que hubiese incurrido.

La figura del fuero constitucional surge para proteger la estabilidad del servicio público, de proteger la continuidad de las funciones que realiza quien ejerce el cargo, resulta de una ponderación entre el valor de la persecución inmediata de los delitos frente a la regularidad y continuidad de los servicios públicos.

La creación de figuras como el fuero, no significa que haya o se genere impunidad, sino que será necesario un procedimiento previo conocido como declaratoria de procedencia, que determina desde el punto de vista político, si la acusación penal es suficiente y razonable para iniciar un proceso penal que tendrá como consecuencia que el servidor público se separe del cargo, con las consiguientes consecuencias que podrían generar en el servicio público que se presta ante la designación de un nuevo servidor público, la existencia de un proceso de aprendizaje en las funciones del cargo, entre otros.

No debe olvidarse, que el ejercicio de un cargo público es la ejecución de un espacio de poder político, y que por tanto desde el texto constitucional se le limita como clara función de una constitución para controlar el ejercicio del poder, pero también la propia constitución protege a los poderes que se constituyen a fin de que haya regularidad temporal de los mismos, y que les permitan cumplir con las funciones para las que se han elegido o designado.

Por tanto, la teleología de la creación de figuras como el fuero, responde a la satisfacción de un interés público y social, donde la regularidad y permanencia de un órgano de gobierno no se vea afectada por otros actos de poder, generando sólo una lucha constante dejando en segundo plano el desarrollo social y económico, sin embargo en nuestro país, tales fines fueron desdénados y el fuero se ha utilizado como una institución de impunidad, por lo que ante la falta de congruencia con sus fines se hace necesario eliminarlo.

Sobre lo anterior, interesantes resultan las discusiones del Congreso Constituyente de 1917, precisamente en la sesión del 18 de enero de 1917 donde en relación al fuero, se manifestaba lo siguiente:

“...para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados”

Nótese que la preocupación del constituyente eran los ataques infundados o venganzas políticas a revestidos de la forma de una acusación penal que podrían estar generando una separación constante de los cargos que afectase la buena marcha de la administración o gobierno.

Sobre el particular, tal preocupación se enmarca en un país con instituciones al servicio de quien las dirige y no un país de instituciones públicas autónomas e imparciales, por tanto, creemos que debemos avanzar de concepción y proceder a eliminar el fuero y confiar más en la función de las instituciones que hemos creado.

Claramente podemos mencionar que actualmente en la democracia mexicana moderna, los argumentos que crearon el fuero podrían verse superados por la fortaleza y autonomía de las instituciones tanto de procuración de justicia como de impartición de la misma, superando las mezquinas rencillas que pudiesen dar lugar a una persecución política haciendo uso de las instituciones y considerando además la existencia de libertades de información y transparencia de los asuntos públicos.

Además, reiteramos que dicha institución ha servido como patente de corso o salvoconducto de impunidad, en franca contradicción a un régimen democrático de responsabilidades de los servidores públicos; y en Acción Nacional queremos asegurarle a la ciudadanía que quien cometa un delito pague y se le finquen responsabilidad, máxime si es servidor público.

En consecuencia es una institución que por consenso político debe reformularse con el objeto de que no se constituya en un privilegio indebido para aquellos servidores públicos, cuyo encargo y función merece tal protección. Debiendo precisar que los cambios no sólo deben contemplar a los legisladores sino a todos los altos servidores públicos que actualmente gozan de tal privilegio.

No es óbice señalar, que el fuero de no procesabilidad fue tergiversando bajo el auspicio de un sistema político totalitario que dispensaba canonjías y privilegios a la clase política predominante de la época, generando excesos al grado de que ciertos servidores públicos cometían delitos a sabiendas de que no serían procesados penalmente, de ahí el reclamo generalizado de la sociedad para revisar la institución e insertarla dentro de un régimen adecuado de rendición de cuentas, que privilegie la transparencia en el ejercicio de la función de gobierno.

Por otra parte, la propuesta de eliminar el fuero es acorde y congruente con las propuestas de Acción Nacional, donde se ha postulado como una constante que no haya trabas para la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, por ello en el pasado hemos propuesto acotar y eliminar el fuero a los servidores públicos, entre las iniciativas que podemos destacar de las últimas dos legislaturas en la Cámara de Diputados (LX y LXI) estarían:

- Con fecha 22 de febrero de 2007, los Diputados Federales Carlos Navarro Sugich y Antonio Valladolid Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Con fecha 14 de septiembre del año 2008, el Diputado Federal Obdulio Ávila Mayo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Con fecha 6 de octubre de 2009, los Diputados Federales Oscar Martín Arce Paniagua, Gabriela Cuevas Barrón y Jesús Ramírez Rangel, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se reforman los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Con fecha 29 de abril de 2010, el Diputado Federal José Antonio Arámbula López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por la que se reforman los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Con fecha 6 de diciembre de 2011, se recibió en Cámara de Diputados minuta que reforma los artículos 61 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tuvo como origen la iniciativa del senador Guillermo Enrique Marcos Tamborrel Suárez del PAN.

Por tanto, la propuesta de eliminar el fuero o de acotarlo ha sido una bandera que ha enarbolado el Partido Acción Nacional, y que ahora proponemos su eliminación lisa y llana, para mandar un mensaje claro a la sociedad de que no podemos seguir tolerando abusos e impunidad en el ejercicio de los cargos públicos, queremos que el ciudadano se sienta en igualdad con los ciudadanos que ejercen el poder.

En tal tesitura, los representantes populares de Acción Nacional queremos un nuevo marco constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, previsto en el Título Cuarto de la Constitución, un sistema normativo visto desde la óptica del ciudadano, que establezca con toda claridad los sujetos, causas, órganos y procedimientos de responsabilidades de quien o quienes desempeñan una función de servicio público.

Esta reformulación de los principios de un nuevo marco de responsabilidades, forzosamente debe contemplar la eliminación del fuero de los servidores públicos, y es una propuesta en la que debemos alcanzar los consensos políticos suficientes para desterrar la idea del fuero del marco constitucional.

Con el ánimo de entender mejor el modelo constitucional vigente de responsabilidades y entender con claridad que estamos modificando al eliminar el fuero, explicamos breve y sucintamente el referido Título Cuarto de la Constitución.

En el artículo 108 constitucional, mismo que da inicio al Título Cuarto mencionado, prevé en su primera parte, la adopción de un concepto genérico de servidor público, a los cuales se les aplicará el esquema de responsabilidades señalado en el mismo, y en los que se incluyen a todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los órganos federales, así como en el Distrito Federal.

En el segundo párrafo señala dicho numeral constitucional, que el Presidente de la República únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; y en el párrafo siguiente, es decir, el tercero; sujeta al esquema de responsabilidades, a determinados servidores públicos del orden local, como son los Gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, y en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales; respecto de éstos, se prevé en el enunciado normativo, que serán responsables por violaciones a la propia Constitución Federal, a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El cuarto y último párrafo, dispone que las Constituciones de los Estados de la República, precisaran en los mismos términos del primer párrafo de dicho artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo cargo o comisión en los Estados y Municipios.

Es el artículo 109 de la propia Constitución General, el que prevé en sus cuatro párrafos y tres fracciones, los diversos tipos de responsabilidades a que puede hacerse acreedor una persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la función pública, refiriendo que la naturaleza de las responsabilidades enmarcadas por este numeral son la política, la penal y la administrativa.

Por lo que toca al artículo 110 constitucional, tenemos que versa sobre la figura del juicio político, donde la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado y la Cámara de Senadores se erigirá como Jurado de sentencia.

En lo que atañe a los artículos 111 y 112 de la Constitución son los que propiamente tratan la materia que es objeto de esta iniciativa, la previsión del fuero y de la declaración de procedencia, que para mejor referencia se transcriben:

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, 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.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, 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, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la (las, sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (y, sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

En lo que corresponde a los artículos 113 y 114 constitucionales, el primero de ellos previene un régimen de responsabilidades administrativas y de responsabilidad patrimonial del Estado, y el segundo reglas específicas sobre la prescripción de las responsabilidades que se tratan en la Constitución.

De lo expuesto, observamos que las responsabilidades de los servidores públicos son de carácter civil, administrativo, penal, política y una responsabilidad objetiva del Estado, y es precisamente en la responsabilidad de orden penal donde la eliminación del fuero cobra especial relevancia, ya que proponemos que no haya obstáculo procesal alguno para enjuiciar penalmente a un alto servidor público.

No está demás, recalcar que el fuero de los servidores públicos se creó para salvaguardar el servicio o la actividad pública que se desempeña, sin que dicha protección constituya una ventaja o beneficio indebido para que un servidor público se sustraiga de la acción de la justicia, tal y como se ha tornado en la realidad, por lo que creamos que en la valoración entre justicia y la regularidad de un servicio público, debe preponderar la justicia.

Para apoyar lo anterior, el Pleno de nuestro máximo tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 37/96, bajo el rubro "Controversias constitucionales. Fuero, concepto de"; de acuerdo al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de Junio de 1996, se enuncia lo siguiente

El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.

Adviértase, que claramente el interprete judicial refiere con toda claridad que no se trata de un excluyente de responsabilidad sino de un impedimento legal salvable, por lo que éste impedimento procesal para que un servidor público sea juzgado o procesado no es absoluto sino que puede ser retirado como ya se sabe a través de la declaración de procedencia, pero de ninguna manera y por ninguna circunstancia tendrá el alcance de liberarlo o eximirlo de la responsabilidad penal en que hubiese incurrido.

Sin embargo, tal impedimento procesal salvable, se ha convertido en una traba real e insuperable, donde las fuerzas políticas protegen a los propios integrantes de las clases y grupos que las integran.

Aunado al fuero, existe el concepto la inviolabilidad parlamentaria, en términos generales, consiste en el no reproche de los dichos y afirmaciones que haga un parlamentario complementado con la imposibilidad de arresto sin un previo procedimiento, por lo cual debemos dejar claramente dicho que la eliminación del fuero no afectará la libertad de expresión o inviolabilidad de las manifestaciones de un parlamentario, libertad que es fundamental en un parlamento. Al respecto se cita el artículo 61 constitucional:

**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.

El Presidente 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.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el fuero, ya que tal prerrogativa se pone en entredicho y podría estimarse que es un resabio histórico que ya se agotó, propio de una época anterior donde el gobernante se colocaba por encima de los ciudadanos.

Por otra parte, y a fin de que haya mayores luces sobre el tema, se cita a continuación a miembros de la academia jurídica que se han pronunciado sobre el tema del fuero de acuerdo a lo siguiente:

El constitucionalista Elisur Arteaga Nava señala al respecto:

“... Como el privilegio acompaña a la función el servidor público gozará de aquél a partir del momento en que legalmente asuma el puesto, cargo o comisión. En todos los casos éste se asume no a partir del nombramiento, sino a partir del momento en que se rinde la protesta prevista en el artículo 128...”

Legalmente mientras no haya protesta no hay función. Asimismo, existen algunos principios que hay que tomar en cuenta para los efectos de determinar cuándo cesa el privilegio. La regla general sigue siendo válida: habrá privilegio si hay función, cuando ésta cesa por haberse vencido el periodo legal, por destitución, renuncia o licencia, no hay privilegio...

Un servidor público destituido, que ha renunciado o pedido licencia, deja de gozar del privilegio desde el momento en que se le notifique legalmente su destitución, ha sido aceptada su renuncia o le ha sido concedida la licencia solicitada...”

Don Felipe Tena Ramírez manifiesta:

“Refirámonos ahora a los efectos que produce en el fuero la licencia otorgada a los altos funcionarios. Preside toda la materia de inmunidades el ya conocido principio de que el fuero se instituye para proteger a la función. Retirado de ésta por virtud de la licencia, el funcionario abandona concomitante y simultáneamente el fuero hasta el momento en que por haber cesado la licencia regresa a la función...”

El reconocido amparista, Ignacio Burgoa Orihuela establece:

“El funcionario investido con fuero de no procesabilidad sólo goza de él cuando desempeña el cargo respectivo y no durante el lapso que dure la licencia que hubiese obtenido para separarse de él temporalmente; y el suplente, que no ejerza las funciones del titular no es sujeto de dicho fuero, sino en la hipótesis contraria.”

Y finalmente, Don Jesús Orozco Henríquez señala:

“Ahora bien, a diferencia de lo sostenido anteriormente por la Suprema Corte de Justicia, el artículo 112 en vigor establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos correspondientes cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo (ya que lo que se protege es la función no al funcionario); pero sí será necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad...”

Una vez vistas las diferencias y coincidencias sobre la figura que pretendemos eliminar, señalamos que hemos valorado todas y cada una de las consecuencias políticas que implica la supresión, manifestando que debemos evitar excesos y arbitrariedades de ciertos servidores públicos que se han aprovechado de la falta de regulación secundaria, así como de la tergiversación de su naturaleza que han generado que el fuero adquiriera una connotación de privilegio personal.

Este tipo de excesos e impunidad han provocado la necesidad de establecer un régimen adecuado de responsabilidades y de rendición de cuentas, que privilegie la igualdad ante la ley, de ahí que se plantee la desaparición de figuras como el llamado fuero y en consecuencia, del procedimiento de desafuero.

La eliminación del fuero que se propone, igualmente responde a una constante evolución histórica de cualquier sociedad, donde la función legislativa debe acatar el sentir y la expresión ciudadana que condena el uso indebido y discrecional de las instituciones, sin lugar a dudas que los ciudadanos desean que haya medidas eficaces y contundentes para combatir la impunidad de los gobernantes.

Por tanto, la nueva realidad política-social nos lleva a considerar la necesidad de replantear los esquemas de protección constitucional conferidos a determinados cargos públicos, para su adecuado ejercicio. No podemos hablar de cambios institucionales, sin hablar de cambios a nuestro sistema de responsabilidades a fin de propiciar una mayor eficacia en el ámbito de la rendición de cuentas.

Asimismo, debemos manifestar que la propuesta de eliminar o acotar el fuero no resulta extraña en otros regímenes jurídicos, al respecto se citan los siguientes casos de derecho comparado:

Constitución Española

Artículo 102.

1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.
3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.

En el caso español, se observa que la regla general es que la responsabilidad criminal de los miembros del gobierno siempre será exigible, pero en tratándose de los delitos de traición y contra la seguridad del Estado, se requerirá de un acto del congreso, por tanto la no procesabilidad está dirigida u orientada sólo respecto de ciertos delitos que contienen elementos normativos de interés público, pero no respecto de cualquier delito como rige actualmente en México.

En el caso de Argentina, tenemos lo siguiente:

Constitución Nacional de Argentina

Artículo 68. Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador.

Artículo 69. Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Artículo 70. Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

Énfasis añadido

Como se aprecia, en Argentina existe la protección al ejercicio de cargos públicos, pero tal régimen excepcional se ve acotado y no se permite la impunidad en el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún delito, debiéndose notificar al órgano político, quien en su caso podrá suspender las funciones del servidor público acusado.

Nótese en este caso, que el fuero esta acotado a que el servidor público sea descubierto precisamente en el acto criminal o delictivo, para que pueda ser privado de la libertad y sujeto a proceso, que contrastado con lo que dispone el sistema jurídico mexicano resulta más justo y congruente en ánimo de que cualquier delito sea perseguido y castigado, máxime si se arresta a la persona en el acto ilícito mismo.

En lo tocante al texto constitucional del Perú:

Constitución Política del Perú

Artículo 40. La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.

Artículo 41. Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley.

Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.

La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.

El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.

Artículo 93. Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

En lo que atañe al régimen jurídico del Perú, se previene un régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, donde existe prevención específica sobre el delito de enriquecimiento ilícito, y se duplica el plazo de prescripción en el caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado; igualmente se establece la figura del fuero de no procesabilidad sin previa autorización del Congreso, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, salvo por lo que se refiere a delitos flagrantes.

Asimismo, destaca el establecimiento de un plazo de 24 horas, para que el órgano parlamentario resuelva sobre la procedencia del enjuiciamiento penal del servidor público, lo cual evita que la institución del fuero retrarde o retrase la persecución y procesamiento de los servidores públicos, al existir un plazo cierto y pronto para resolver sobre la procesabilidad penal.

Siguiendo con la comparativa, tenemos en Colombia lo siguiente:

Constitución Política de Colombia

Artículo 124°.

La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Artículo 185°.



Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.

Artículo 186°.

De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.

Artículo 174°.

Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

Artículo 175°.

En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.
2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.
3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.
4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes.

Lo que resulta más trascendental en el caso colombiano es lo relativo a que será la Corte Suprema de Justicia de Colombia, la que en forma única puede ordenar la detención de los servidores públicos y juzgue sobre la responsabilidad penal; dicha regla es digna de análisis, ya que dada la importancia de un proceso penal contra un servidor público cuya función gozaba de fuero, en dicho caso sea la máxima autoridad jurisdiccional del país, la que resuelva sobre el fondo del asunto.

Por lo que atañe al orden jurídico italiano, citamos su texto constitucional en la parte que interesa:

Constitución de la República Italiana

Artículo 68

Los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

Sin autorización de la Cámara a la que pertenezca, ningún miembro del Parlamento podrá ser sometido a registro personal o domiciliario, ni podrá ser detenido o privado de alguna manera de su libertad personal, ni mantenido en prisión salvo en ejecución de una sentencia condenatoria firme o cuando sea sorprendido en flagrante cometiendo un delito para el que estuviese prevista la detención obligatoria.

Se requerirá la misma autorización para someter a los miembros del Parlamento a la interceptación de conversaciones o comunicaciones de cualquier tipo y al secuestro de la correspondencia.

Para Italia destaca el supuesto de que en caso de que exista una sentencia condenatoria firme, es decir, efectivamente se ha acreditado la responsabilidad penal en la comisión de un delito se debe ejecutar la sentencia penal, o bien exista flagrancia.

Del anterior ejercicio de derecho comparado, vemos que la figura del fuero tiene diferencias de grado, sin embargo una constante es ante todo que no sirva como obstáculo para el castigo de los delitos, por lo que este proyecto de reformas para eliminar el fuero sería una idea de avanzada, que como ya dijimos nos permita tener un nuevo marco de responsabilidades de los servidores públicos.

Finalmente por lo que hace a la justificación y exposición de la eliminación del fuero pasamos a explicar en qué consisten las reformas en específico. Sobre el particular, se reforman el segundo párrafo del artículo 61; el primer y segundo párrafo del artículo 108, y los artículos 111 y 112 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 61 constitucional eliminamos la expresión fuero, a fin de que sea un vocablo que caiga en desuso en el sistema jurídico mexicano, y de esta manera sea un concepto o término que ya no se utilice, y sustituirlo con la expresión protección constitucional del cargo.

En el mismo numeral 61, se acota la inviolabilidad parlamentaria a la libre exposición de ideas de los legisladores y la inviolabilidad del recinto de sesiones.

Para mejor referencia, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Proyecto de Iniciativa
<b>Artículo 61.</b> Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente 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.	<b>Artículo 61.</b> ... El Presidente de cada Cámara velará por el respeto a la <b>protección constitucional del cargo que ejerzan</b> los miembros de la misma <b>en los términos del párrafo anterior</b> y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

En lo que corresponde a las modificaciones propuestas al artículo 108 constitucional, tenemos que en el artículo con el que inicia el Título Cuarto de la Constitución relativo a las responsabilidades de los servidores públicos se define cuales son los tipos de responsabilidades de los servidores públicos, a saber: política, penal, administrativa, responsabilidad objetiva civil y resarcitoria.

Con ello, se pretende definir con toda claridad cuáles serán las consecuencias de un actuar indebido por parte de un servidor público.

En el mismo artículo 108, se propone modificar la responsabilidad penal del Jefe del Ejecutivo Federal, estableciendo que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Para mejor referencia de los cambios planteados al artículo 108, igualmente presentamos un cuadro comparativo:

Texto vigente	Proyecto de Iniciativa
<p>Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.</p> <p>Las Constituciones de los Estados de la República 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.</p>	<p><b>Artículo 108. Las responsabilidades de los servidores públicos a que alude este Título serán política, penal, administrativa, responsabilidad objetiva civil y resarcitoria.</b></p> <p>...</p> <p>...</p>

En lo que atañe a las reformas planteadas al artículo 111 y 112, al desaparecer la figura del fuero de los servidores públicos cambia radicalmente el contenido de tales numerales, ya que se elimina el catálogo de servidores públicos que gozan de fuero e igualmente se suprimen las reglas del procedimiento de declaración de procedencia.

Entre los cambios que destacamos, esta una norma que dispone perseguir los delitos, ya sea que se hayan cometido durante el tiempo de su encargo o con anterioridad al mismo, a fin de que ocupar un cargo público no constituya una ventaja indebida.

Igualmente, y sin soslayar que el fuero pretendía proteger la regularidad de los servicios públicos, se mandata desde el texto constitucional que tanto el Ministerio Público como la autoridad judicial deberán dictar aquellas medidas necesarias y suficientes que eviten entorpecer la regularidad del servicio público, dejando claramente establecido que el dictado de dichas medidas no deberá facilitar o permitir la evasión de la justicia por parte del servidor público.

Asimismo, se manifiesta expresamente que una detención de un servidor público en flagrancia o por caso urgente no se considerará que se afecte el servicio público, por lo que la propuesta privilegia la persecución oportuna de los delitos.

La propuesta de reforma por otro lado enuncia que si un servidor público incumple con las obligaciones de vinculación al procedimiento penal o se evade de la acción de la justicia, perderá de inmediato y en forma definitiva

el ejercicio del cargo; tal previsión es con el objeto de que no haya impunidad y de que los servidores públicos enfrenten las consecuencias de los hechos que se le imputan, por lo que si rehúsa a someterse a las instituciones, en automático perderá el cargo y cualquier otro beneficio.

La reforma que se propone establece que la sujeción a proceso tendrá como efecto separar al servidor público de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal, esto es que la etapa de investigación y preinstrucción el servidor podrá estar en libertad y sólo será una resolución de vinculación o sujeción a un proceso penal la que tendrá como consecuencia separar temporalmente al servidor público.

En seguimiento de lo anterior, el proyecto propone que si el proceso penal concluye con una sentencia absolutoria o en el sobreseimiento del proceso, el inculpado podrá reasumir su función siempre que aun esté vigente el periodo del cargo y no exista impedimento legal para ello; esta disposición con el fin de que haya certeza en el ejercicio del cargo, y no considerarlo como parte de un derecho adquirido de aquel que estuvo sujeto a proceso.

De la misma manera en que está previsto en el texto constitucional vigente se replica la disposición de que si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto; ya que se estima que la misma sigue siendo adecuada y oportuna para los fines que se persiguen.

Finalmente en lo que corresponde a la propuesta de nuevo artículo 111 constitucional, y con el objeto de las instituciones de procuración y administración de justicia (procuradores y jueces) no se utilicen indebidamente para la persecución política se añade una regla que previene que la Ley penal sancionará a las autoridades que ejerzan acción penal o tramiten un proceso penal sin pruebas idóneas y suficientes que acrediten la responsabilidad del servidor público de que se trate; tal norma es de suma importancia, ya que al eliminar el fuero debe igualmente proscribirse el uso indiscriminado y temerario de iniciar un procedimiento penal contra un servidor público.

Por lo que atinente al artículo 112 constitucional, que regulaba el procedimiento de desafuero, al eliminarse el fuero en el artículo 111, se suprime por consecuencia lógica el procedimiento de desafuero por lo que el nuevo texto del artículo 112 constitucional se reordenan las previsiones, ya existentes en el texto vigente, relativas a la forma de determinar las sanciones penales, económicas y de reparación del daño.

Igualmente en la propuesta de artículo 112 se reitera el principio ya vigente de que cualquier servidor público puede ser demandado en el ámbito civil, sin que su cargo constituya obstáculo procesal alguno.

En conclusión eliminamos el fuero y el procedimiento de declaración de procedencia de los artículos 111 y 112 constitucionales, y reorganizamos los contenidos ya existentes sobre la responsabilidad penal, haciendo precisiones que eviten que la posibilidad abierta de denunciar y acusar penalmente a los servidores públicos afecte lo menos posible la regularidad de los servicios públicos.

Para mejor referencia de lo anteriormente glosado, se presenta un cuadro comparativo:



Por lo que atañe al régimen transitorio o de aplicación temporal de las normas que se proponen, la vigencia será al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y se obliga a las Entidades Federativas para que dentro de los seis meses siguientes a la fecha de publicación del Decreto se eliminen de sus Constituciones Locales y de su legislación correspondiente, la figura del fuero a los servidores públicos así como cualquier otro obstáculo procedimental que exista para investigar y perseguir los delitos que cometan o hayan cometido.

A manera de corolario, los cambios que hoy proponemos al régimen de responsabilidades públicas eliminado el fuero de los servidores públicos, se basan en una ética de la responsabilidad, donde sólo con instituciones fuertes se podrán enfrentar los desafíos del presente y del futuro, donde estamos llamados a preservar el futuro por la acción responsable del presente, parafraseando a Don Carlos Castillo Peraza.

## **B. Eliminación de la declaración de procedencia o desafuero.**

La justificación para eliminar el procedimiento de declaración de procedencia resulta ser la misma que para eliminar el fuero.

Efectivamente, ya que al desaparecer el fuero de no procesabilidad para los servidores públicos previstos en los artículos 111 y 112 de la Constitución deja de tener sentido la existencia de un procedimiento ante la Cámara de Diputados para desaforarlos, en suma es una consecuencia lógica y natural al eliminar el fuero.

Para mayor entendimiento de en qué consiste el procedimiento de declaración de procedencia, tenemos que el Diccionario universal de términos parlamentarios define la declaración de procedencia como:

“I. Término que sustituye el de declaración de desafuero. Procedencia viene del latín proceder, que significa ‘adelantar’, ‘ir adelante’, con el sentido de ‘pasar a otra cosa’ o ‘progresión’, ‘ir por etapas sucesivas de que consta’. En español también se le conoce como antejuicio.

II. El término declaración de procedencia, antes denominado fuero constitucional, es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales.”<sup>1</sup>

La anterior definición, se fortalece con los argumentos de la tesis jurisprudencial P./J. 38/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro “**Controversias constitucionales. Desafuero, procedimiento de. Sus notas distintivas**” cuyo texto es el siguiente:

La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.

Lo anterior apunta o delinea, a que la figura del fuero constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales, es decir se debe valorar y decidir por el órgano político si se instruye proceso en contra de un servidor público cuya función goza de tal beneficio, pero de ningún modo prejuzga sobre la acusación y responsabilidad penal.

De la misma mara, resulta aclarador el contenido de la tesis aislada P. LXVIII/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre los efectos y objeto del procedimiento de declaración de procedencia para suprimir el fuero a un servidor público, cuyo rubro y texto se refiere a continuación:

### **Declaración de procedencia (desafuero). Objeto y efectos de la resolución de la Cámara de Diputados en el procedimiento seguido en contra de los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución federal.**

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como “desafuero”), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal (“fuero”) que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera

penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.

Por tanto, se reitera que la existencia del juicio de procedencia o desafuero ha venido a convertirse en un obstáculo de orden político para proceder penalmente contra un mal servidor público, por lo que aspiramos a que no haya trabas o componendas políticas para proteger a la delincuencia que se escuda en el ejercicio de un cargo público.

Es necesario, que ningún ciudadano o persona esté por encima de la ley y que haya igualdad de trato en el enjuiciamiento de los delitos que se cometan, por lo que esta propuesta legislativa se enmarca en una concepción ciudadana de que no debemos seguir tolerando que desde las instituciones se proteja a quienes han faltado a su deber y han agraviado el interés del bien común, por lo cual queremos desterrar del orden constitucional la figura del juicio de procedencia como obstáculo para la justicia.

Finalmente, en Acción Nacional entendemos al poder como servicio a los demás, y no para servirse a sí mismos, por lo que las instituciones que nos hemos dotado no pueden ser usadas para proteger el actuar indebido e ilícito sino para corregir las desviaciones de la conducta humana.

## **2. Eliminación del juicio político**

Las acciones emprendidas en nuestro país durante la última década en materia de buenas prácticas en la administración pública federal, han abarcado tanto la simplificación de trámites, como los esfuerzos por fortalecer la buena conducta de los servidores públicos, de manera que ésta se apegue a los ordenamientos legales que la rigen, y velando por el cumplimiento irrestricto a los principios constitucionales que rigen a la función pública, como lo son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Considerando la responsabilidad que se les confiere a los servidores públicos señalados en la Constitución Política Federal, resulta mayor la exigencia de que éstos cumplan, respeten y hagan respetar dichos principios en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones, sobre todo si consideramos la existencia de ciertos factores que pudieren influir en la voluntad del servidor público para no adecuar su conducta a dichos preceptos legales.

En general, se considera servidor público a toda persona que desempeña un trabajo en el gobierno, independientemente del nivel en que éste sea ejercido, es decir, local, estatal o nacional.<sup>1</sup>

El maestro Gabino Fraga define al servicio público como una “actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regulación y uniformidad”.<sup>2</sup>

Sin duda, esta definición nos ayuda a establecer claramente las bases que debe seguir la prestación del servicio público, siendo una de las principales el tratar de satisfacer las necesidades de la mayor cantidad posible de personas. De ahí que el actuar de las personas encargadas de realizar y aplicar los programas que permitan mejorar las condiciones de vida a la sociedad, siempre deben de realizar sus actividades de manera transparente, donde prevalezca la ética, ya que de no hacerlo, se hará merecedor a la sanción respectiva.

En el marco del derecho “un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado”.<sup>3</sup>

Y es que si entendemos a la responsabilidad como la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente,<sup>4</sup> dentro de la Administración Pública Federal, podemos señalar que los servidores públicos pueden hacerse acreedores principalmente a diferentes tipos de responsabilidades, según la conducta de que se trate, tal y como lo han reconocido ya algunos Tribunales.

Para el caso específico de esta iniciativa, vemos que la responsabilidad política es considerada como aquella que adquieren los servidores públicos mencionados en el artículo 110 Constitucional, por la realización de actos u

omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho,<sup>5</sup> y es hecha valer a través del procedimiento de Juicio Político señalado en la Constitución Política.

Podemos observar que los antecedentes del Juicio Político se remontan al año de 1641, cuando en Inglaterra el parlamento sometió a juicio y condenó y ejecutó a Thomas W. Stranfford, el ministro del rey. Este procedimiento, que desde entonces se denominó impeachment, se incorporó a las normas y costumbres constitucionales inglesas y formó parte de la larga lucha por la supremacía política entre el Parlamento y La Corona.<sup>6</sup>

Su plasmación jurídica se dio con la Constitución Norteamericana de 1787. Como ocurrió con las principales instituciones políticas el origen histórico del juicio político fue inglesa, su lucubración teórica francesa y su aplicación práctica norteamericana.

El impeachment reglado por la Constitución Norteamericana se erigió en modelo de juicio político para los demás países. Fue consagrado en su artículo 2, sección cuarta, que dice que “ el Presidente, el vice Presidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de sus cargos si se les acusare y hallare culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves”.<sup>7</sup>

En nuestro país, la protección de dicha garantía tiene sus orígenes en los primeros ordenamientos patrios, que tienen antecedentes coloniales como el Juicio de Residencia; el cual consistía en un enjuiciamiento a que era sometido toda autoridad colonial, desde el virrey hasta los alcaldes ordinarios cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de funciones,<sup>8</sup> pero es hasta 1982 cuando se instaura el procedimiento para determinar la responsabilidad política.

Siguiendo los anteriores antecedentes, nuestro texto Constitucional establece que se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, las cuales consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Además señala claramente que no procederá juicio político por la mera expresión de ideas.

Como se sabe, el juicio político es un procedimiento que se desarrolla por las Cámaras del Congreso de la Unión, donde la Cámara de Diputados adquiere la calidad de Cámara de acusación ante la Cámara de Senadores, la cual a su vez se constituye como Jurado de sentencia y cuya función principal consiste en aplicar la sanción correspondiente.

Nuestra Constitución establece que contra las resoluciones y declaraciones de ambas Cámaras no procederá recurso alguno y que sólo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público.

Algunos estudiosos del tema, como Luis Raigosa Sotelo<sup>9</sup> han señalado que “el juicio político es un mecanismo de control parlamentario, respecto a la parte en que intervienen los órganos parlamentarios en el conocimiento de este proceso”. De igual manera el maestro Manuel González Oropeza, ha señalado que el juicio político es un instrumento de control constitucional diferente a los de competencia del Poder Judicial, tales como el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad de investigación, y “adquiere su gran dimensión de control constitucional , cuando se refiere a las violaciones a las garantías individuales, a la división de poderes y a la forma de gobierno, es decir, cuando cubre las partes dogmática y orgánica de la Constitución”.<sup>10</sup>

Sin embargo, la historia ha demostrado que la existencia de ésta figura jurídica no responde a la exigencia de que los servidores públicos sean sancionados, podría decirse, incluso, que se trata de una figura ineficaz, tal y como lo han señalado algunos estudiosos de la materia, como Elizur Arteaga al señalar que “El juicio político no es imparcial ni está exento de prejuicios. No busca la verdad; no siempre castigará al culpable y absolverá al inocente. Es ante todo un instrumento de poder; tiende a hacer llevaderas las relaciones de sometimiento y obediencia. Responde a una moral: la del dominio”.<sup>11</sup>

Esta afirmación puede ser justificada además, con los antecedentes legislativos en la Cámara de Diputados, ya que no se ha encontrado registro de que alguna de las solicitudes de juicio político haya sido resuelta y por tanto, se haya aplicado la destitución ó inhabilitación a algún servidor público.

Además, también puede apreciarse que el juicio político es constantemente confundido con el procedimiento de declaración de procedencia. Baste citar por lo menos dos casos: Demanda de juicio político, en contra del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Samuel del Villar Kretchmar, presentada por la ciudadana Luisa Bezares Maldonado viuda de Rodríguez el 8 de mayo de 2000,<sup>12</sup> y Demanda de juicio político promovida por el ciudadano Luis de Guerrero-Osio y Rivas para la remoción del fuero constitucional del ciudadano Jorge Madrazo Cuéllar, Procurador General de la República, el 1 de junio de 1998.<sup>13</sup> En ambos casos, la resolución de la Sección Instructora señaló que no procede la solicitud formulada y que la solicitud debería remitirse a la Procuraduría General de la República a efecto de que realice la indagatoria sobre los hechos que se señalan e inicie la averiguación previa y determine lo conducente.

Acción Nacional se encuentra convencido de que es tiempo de que quien realiza acciones contrarias a la ley y a nuestra norma fundamental, debe recibir la debida sanción, erradicando con ello la impunidad en el servicio público, más aún, cuando quien comete la acción ocupa alguno de los principales cargos públicos en algún orden de gobierno.

Por ello se propone eliminar del texto constitucional las disposiciones relativas al procedimiento de Juicio Político que se realiza ante las Cámaras del Congreso de la Unión a efecto de permitir que los servidores públicos previstos en el artículo 110 constitucional sean debidamente sancionados por un Tribunal que deje de lado los intereses políticos, cuando por sus acciones incurran en responsabilidad política.

Se trata pues de crear un mecanismo mediante el cual los servidores públicos enfrentarán los procesos de responsabilidad política, ante un Tribunal encargado de realizar la investigación cuando sea presentada una denuncia, y en caso de que los medios de prueba y demás diligencias sean suficientes para determinarla, se imponga efectivamente la sanción correspondiente.

Debemos hacer énfasis en las ventajas que tendrá la eliminación del procedimiento de juicio político ante las Cámaras del Congreso:

- Se reforzará la ética de los servidores públicos en el entendido que, por ser servidores públicos deben de responder por sus actos de manera más responsable y pronta que los ciudadanos.
- Se fortalecerá su buena conducta, de manera que ésta se apegue al cumplimiento irrestricto a los principios constitucionales que rigen a la función pública, como lo son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- Se les sancionará real y efectivamente, dejando de lado la negociación política para la aplicación de sanciones o para su no aplicación.
- Se clarifica el procedimiento a seguir tratándose de responsabilidad política, por lo cual quedará claramente diferenciada de la administrativa, la penal y la civil, donde para las dos últimas ya existen las instancias correspondientes para hacerlas efectivas.
- Se eliminan los efectos declarativos que tienen actualmente las resoluciones del Congreso de la Unión tratándose de servidores públicos de los Estados, de manera tal que éstos puedan enfrentar los procedimientos ante el Tribunal Federal en un esfuerzo por garantizar igualmente la aplicación de sanciones, si consideramos que la mayoría de los integrantes de los Congresos son del mismo partido que los Gobernadores, lo cual puede provocar que queden en la impunidad las violaciones que pudieren cometer.

Como lo señala el autor Andreas Schedler, para que la rendición de cuenta sea efectiva, nuestro marco jurídico debe ir acompañado de mecanismos de monitoreo para que no pase desapercibido cuando alguien viola una norma, así como contar con mecanismos de sanción para que no quede sin el castigo debido.



El mismo autor señala que ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real del poder.<sup>14</sup> En este caso, el procedimiento de juicio político que se desarrolla ante las Cámaras del Congreso de la Unión no es más que una simulación disfrazada de eficacia.

Acción Nacional ha reafirmado su compromiso con la sociedad para eliminar las prácticas corruptas de sus servidores públicos, y para ello, se requiere ir forjando dentro de nuestras instituciones y de sus funcionarios, en especial los de alto cargo, la cultura de la legalidad, de manera tal que éstos asuman a cabalidad su responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la ley, ajustando su conducta a la satisfacción del interés público, y para garantizar a la población que los servidores públicos que toman las decisiones fundamentales para el país, buscarán siempre ajustar su conducta para beneficio general.

### **3. Creación del Tribunal Federal de Rendición de Cuentas de los Servidores Públicos como órgano constitucional autónomo**

A partir del año 2000, en nuestro país se empezaron a fortalecer las medidas encaminadas al mejoramiento de la Administración Pública, en el ámbito de atención al ciudadano, y por ende, a regular de una manera más eficiente y eficaz la actuación de los servidores públicos, tanto de los encargados de atender directamente las solicitudes de la población, como de aquellos encargados de tomar las decisiones fundamentales por las cuales se guiarán las acciones de todas las dependencias que integran la Administración Pública Federal.

Instrumentos como el Servicio Profesional de Carrera, así como las acciones implementadas por la ahora Secretaría de la Función Pública tendientes a combatir la corrupción de los servidores públicos, mediante estrategias como el usuario simulado, las cartas compromiso al ciudadano, así como la creación de la contraloría social y el monitoreo ciudadano, han ayudado a reducir los niveles de corrupción, así como también se ha agilizado la realización de los trámites que día a día son solicitados por miles de personas.

En este sentido, los servidores públicos son parte importante dentro de nuestro andamiaje institucional, y como sujetos de control administrativo es de vital importancia que estos ajusten sus conductas de acuerdo al marco constitucional y legal que los rige, y que en caso de no hacerlo, reciban la sanción correspondiente atendiendo a la gravedad de dicha falta, más aún, cuando el servidor público ocupa alguno de los altos cargos dentro de los órdenes de gobierno.

La doctrina ha establecido que los actos u omisiones de los servidores públicos que vayan en demérito de la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, darán lugar a responsabilidad administrativa, la cual, es independiente respecto de cualquier otro tipo de responsabilidad, lo cual además ha sido establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>15</sup>

Las sanciones administrativas aplicables, de acuerdo a la individualización particular que por ley debe de hacerse, son la suspensión o la destitución del puesto, la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, la amonestación pública o privada de los servidores públicos y sanciones económicas, y deben de ser establecidas por el poder ejecutivo federal o estatal correspondiente, de acuerdo con lo establecido, también, por la SCJN.<sup>16</sup>

Sin embargo, pese a los esfuerzos que se han venido realizando por sancionar debidamente a los servidores públicos que cometen faltas administrativas, aún continúan presentándose anomalías dentro del proceso sancionador. No obstante que para la aplicación de dichas sanciones se transformaron ciertos órganos internos de las dependencias, como lo fue el caso de los ahora Órganos Internos de Control, quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos, recientemente ha habido criterios que señalan que estos órganos no son los idóneos para imponer las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Uno de los acontecimientos legislativos relevantes que dan origen a esta problemática, fue la reforma por la cual se otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de instruir tribunales de lo Contencioso

Administrativo competentes para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones, y donde dentro de los dictámenes por la que se aprobó dicha reforma, ya se preveía que era necesario evitar que la imposición de sanciones derivadas de responsabilidades administrativas en que incurran servidores públicos sea realizada por la misma autoridad que detectó la presunción de tal responsabilidad, y que en su caso la investigó y presuntivamente determinó, es decir impedir el que tal autoridad se constituya en juez y parte.

Ante esta situación, es necesario establecer mecanismos adecuados que garanticen a los mismos servidores públicos que estos procesos sancionadores estarán apegados en todo momento a las disposiciones jurídicas, así como también dotarlos de las instancias pertinentes para que estos puedan defenderse, tal y como lo señala Carlos María Saenz: “Se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa”,<sup>17</sup> mientras que para los ciudadanos se deberá de garantizar que los actos realizados por estos servidores serán debidamente sancionados.

Por todo lo anterior, debemos transitar hacia el rediseño del procedimiento mediante el cual podamos garantizar que cualquier servidor público sin excepción, y sobre todo, aquellos que ocupan los altos cargos como lo son los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, sean sancionados efectivamente en caso de que cometan alguna conducta contraria al servicio público, de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de acuerdo también por lo expuesto por la Red por la Rendición de Cuentas, organización civil que ha resaltado la necesidad y oportunidad de crear una instancia jurisdiccional especializada para desahogar las responsabilidades administrativas.<sup>18</sup>

En esta parte es oportuno señalar un antecedente importante, el problema que existe al momento de regular la facultad del Congreso para instituir tribunales de lo contencioso encargados de aplicar sanciones administrativas.

Y es que decimos que es un problema, porque hay quienes afirman que la reforma al artículo 73 fracción XXIX-H careció de claridad, ya que de la lectura de dicha disposición puede inferirse que ésta atribuye a los ya existentes Tribunales Contencioso Administrativo la facultad de aplicar sanciones administrativas a servidores públicos, lo cual no está acorde con el fin primordial de la iniciativa que puede deducirse de la exposición de motivos del dictamen aprobado en la Cámara de Senadores, donde se señalaba que “...es conveniente que la instancia que conozca de la aplicación de las sanciones administrativas que determine la ley, lo sea un tribunal de lo contencioso administrativo, con la característica propia de éstos, como lo es la plena autonomía para dictar sus fallos. Sin embargo, toda vez que el ejercicio de la atribución sancionadora le daría, en el ámbito administrativo, la naturaleza de un tribunal de plena jurisdicción, se considera que esta facultad debe ser conferida a una instancia especializada y no a un tribunal ya existente que conoce de otras materias, a efecto de que responda de manera pronta y expedita a la delicada labor de administrar la justicia administrativa, tal y como lo ordena el artículo 17 Constitucional.”<sup>19</sup>

Precisamente, una de las personas que critican esta reforma es la maestra Luz del Carmen Martí Capitanachi, quien señala que: “...es de puntualizarse el hecho de que el texto de la nueva fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, no refleja la voluntad del legislador constitucional, ya que permite, sin violentarlo en su texto expreso, que la nueva facultad de imponer las sanciones se adscriba al actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”<sup>20</sup>

Este es el contexto en el cual se fundamenta la propuesta de creación de un órgano autónomo que se conforme por un cuerpo colegiado con la capacidad de sancionar justamente a quienes en el desempeño de un cargo público se conduzcan con deshonestidad, mismo órgano que deberá estar alejado de cualquier influencia política que le permita libertad en sus determinaciones que sean de naturaleza técnica y no política que permita optimizar los procedimientos de las contralorías y con ello se combata con mayor eficacia la corrupción.

Un propósito de ésta iniciativa es crear e integrar el Tribunal Federal de Rendición de Cuentas, como un órgano constitucional que cuente con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Tribunal que conocerá de las responsabilidades de tipo resarcitorio, disciplinario, evolución patrimonial y de responsabilidad política.

Esta iniciativa de reformas constitucionales se inserta en una dinámica de control del poder, con la pretensión indubitable de otorgarle autonomía plena a la autoridad que conocerá y resolverá sobre las responsabilidades de los servidores públicos.

La autonomía deriva necesariamente de la inexistencia de una relación jerárquica entre el sujeto que fiscaliza y el que es revisado, ya que si el órgano revisor depende jerárquicamente al ser un inferior jerárquico, o fue nombrado por el ente a revisar, es claro que no habrá autonomía alguna, sino una relación jerárquica de obediencia, haciendo nugatoria cualquier facultad, atribución o poder concedido.

Al respecto sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia No. 95/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 863 del tomo XXVI de diciembre de 2007 del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto a continuación se transcribe:

**Agencia de Noticias del Estado Mexicano. La objeción a la designación de su director general por el Senado o, en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, no viola el artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La disposición contenida en el artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, para que el Senado o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión “objeten” la designación del Director General de la Agencia que realice el Presidente de la República, no viola el artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque, se trata de un organismo descentralizado que, si bien forma parte de la administración pública federal, no se ubica dentro de la administración pública centralizada y, por tanto, **no existe entre este organismo y el Titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica y, porque la función que tiene encomendada tal organismo se vincula con un derecho constitucionalmente relevante, como es el de acceso a la información contemplado en el artículo 6o. de la Constitución Federal y, por ende, para cumplir con dicha finalidad de tutelar tal derecho fundamental, es razonable la instrumentación de un esquema de neutralización de los actores políticos, a fin de asegurar que la información que se genere sea imparcial.** Por consiguiente, la objeción del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente respecto a la designación indicada resulta una vía adecuada para alcanzar la plena autonomía de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, pues existe participación razonable de ambos poderes y no se produce un desplazamiento o usurpación de las funciones del Ejecutivo, ya que, en principio, la tutela del derecho fundamental de acceso a la información no le corresponde en exclusiva; asimismo, tal mecanismo constituye un contrapeso inter-órganos, por el que pretende evitarse que el nombramiento del servidor público que ocupe ese cargo quede a voluntad absoluta del Presidente de la República, y a posibles censuras en cuanto a la emisión de la información, dado que si en esa designación participan el Presidente de la República y el Senado o la Comisión Permanente, existe un elemento de mayor seguridad para que el referido Director General lleve a cabo su función con plena confianza y libertad, toda vez que, tanto legal como legítimamente, su nombramiento cuenta con el respaldo de dos órganos detentadores de distintos poderes de la Unión, los que, en determinado momento, pueden neutralizarse ante una posible censura o intervención del otro en la actividad de protección de la información que corresponde a la Agencia, redundando ello en beneficio de los principios de libertad de expresión, información y prensa contenidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República. Además, la “objeción” al nombramiento realizado por el Presidente de la República debe entenderse como una facultad sujeta en todo caso a los requisitos que la propia ley establezca para ocupar el cargo en cuestión y debe estar debidamente fundada y motivada.

**Énfasis añadido**

En el caso que se reseña, se advierte la importancia de la inexistencia de una relación de subordinación jerárquica entre un organismo y el Titular del Poder Ejecutivo con el objeto de que la función que tiene encomendada tal organismo se asegure que haya imparcialidad en la toma de resoluciones y cumplir con el mandato constitucional asignado.

En seguimiento, podemos afirmar que los poderes que derivan de una relación jerárquica no pueden considerarse autónomos, ya que el superior jerárquico tendrá sobre el inferior: la potestad de mando, de vigilancia, disciplina, de

dirimir conflictos de competencia, de revisión y por supuesto de remoción, lo que implica que ante una resolución en contra del superior jerárquico, este podrá simplemente removerlo.

Al respecto, Don Ignacio Burgoa Orihuela<sup>21</sup> señalaba

Otro colaborador inmediato del presidente es el funcionario llamado “Procurador General de la República”...su nombramiento y remoción provienen de la voluntad presidencial...

Por lo anterior, no podemos permitir que siga sucediendo que la Procuraduría General de la República, las procuradurías de los Estados o el nuevo Tribunal Federal de Rendición de Cuentas dependen jerárquicamente del Ejecutivo Federal o de los gobernadores de los Estados, según sea el caso, invalidando de facto cualquier actuación que se realice en su perjuicio, de ahí la importancia de dotar de plena autonomía a los órganos constitucionales que hemos referido.

Así mismo, esta propuesta de reforma constitucional es el principio de un paquete de reformas que prevé, la expedición de la respectiva Ley Orgánica del Tribunal Federal de rendición de cuentas, así como las respectivas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de clarificar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Asimismo, se fortalecerá la función de los órganos internos de control de las dependencias cuya función será eminentemente de control administrativo preventivo, ya que las funciones de imposición de sanciones recaerán en el nuevo Tribunal Federal de Rendición de Cuentas, con lo que habrá una clara distinción de funciones en la materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Es importante destacar que la Secretaría de la Función Pública no desaparecerá del sistema jurídico, ya que primeramente reconocemos la importancia de que haya un control previo al interior de la administración pública federal, que no esté dirigido propiamente a la imposición de sanciones sino al mejoramiento y evaluación de la función pública, sus procedimientos, su eficacia e impacto como un primer control administrativo, que conoce de primera mano el funcionamiento de las instituciones.

Asimismo, se recalca que la Secretaría de la Función Pública a través de los órganos internos de control tendrá una función preventiva, de anticipación de las posibles irregularidades del servicio público, implementando buenas prácticas, revisando la eficiencia de los procedimientos, detectando fallas y errores que puedan ser oportunamente atendidos.

Por lo anterior, la facultad de sanción a los servidores públicos recaerá en el nuevo Tribunal Federal de Rendición de Cuentas, quien deberá actuar como juzgador imparcial, autónomo, independiente en los procedimientos de responsabilidades que sean de su conocimiento, constituyendo una garantía jurisdiccional correctiva, y cuyas resoluciones orientaran la función pública para posteriores actuaciones, por lo que indirectamente también tendrá una función preventiva.

El Tribunal estará constituido por una Sala Superior integrada por 5 Magistrados y 32 Salas Estatales, cada una conformada por 3 Magistrados, quienes durarán en su encargo hasta 15 años, mismos que podrán ser destituidos del encargo por causas graves. La Presidencia de la Sala Superior durará tres años sin posibilidad de reelección.

Por lo que hace al proceso de selección de los Magistrados en materia de Responsabilidades Administrativas de la Sala Superior, obedecerá a un procedimiento democrático participativo, que iniciará y culminará en la H. Cámara de Diputados, a través de una convocatoria abierta con requisitos que deberán cumplir los aspirantes como él ser mexicanos por nacimiento, tener un mínimo de 30 años de edad y con título de licenciatura emitido con una antigüedad de diez años o más; acudir los aspirantes que cumplieron en forma y tiempo con todos los requisitos a una entrevista de oposición con representantes de las Comisiones de Justicia, Función Públicas y/o de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, quienes tendrán que emitir un dictamen con el grupo de aspirantes finalistas, que podrán ser más de diez y será la Junta de Coordinación Política, la que decidirá a los 5 candidatos que deberán

ser ratificados por una mayoría calificada del Pleno de la Cámara de Diputados, de lo contrario será bajo el procedimiento de insaculación que se decidirá de entre el grupo propuesto por las Comisiones.

Cabe señalar un antecedente importante sobre el tema en comento, ya que éste es un modelo que ya opera en el Municipio de Querétaro, en donde se permite la autonomía de la autoridad para aplicar las debidas sanciones a quienes tengan un mal comportamiento en el ejercicio de la función, garantizando la autonomía de la función sancionadora a cargo del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas.

De igual manera, y a fin de que haya uniformidad y concordancia en las entidades federativas con el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos que estamos proponiendo, se adiciona una fracción VIII al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de que en cada entidad federativa exista un equivalente al Tribunal Federal de Rendición de Cuentas que conozca y resuelva sobre las responsabilidades de los servidores públicos locales.

Es de suma importancia, que en nuestro orden jurídico federal y local exista armonía, es por ello que la propuesta de que haya Tribunales en materia de responsabilidades administrativas y políticas de los servidores públicos locales, pretende o busca que haya una visión de conjunto y sistema que tienda a construir y desarrollar instituciones fuertes y congruentes a una dinámica constitucional que tiene por objeto que los servidores públicos rindan cuentas.

La propuesta de que haya una institución de garantía judicial en cada Estado equivalente al Tribunal Federal de Rendición de Cuentas busca dar legitimidad al nuevo régimen de responsabilidades, y que no se vea como un esfuerzo aislado del ámbito federal, sino como una decisión conjunta de todos los integrantes de la Federación para renovar un sistema de responsabilidades públicas.

De esta manera, Acción Nacional presenta una propuesta para mejorar el sistema de rendición de cuentas de los servidores públicos, pero sobre todo generar un plano de igualdad entre ciudadanos y gobernantes.

Por lo anteriormente expuesto someto a la consideración del Pleno de la Honorable Cámara de Diputados la siguiente Iniciativa con Proyecto de

#### Decreto

**ÚNICO: Se reforman:** el segundo párrafo del artículo 61; la fracción XXIX-H del artículo 73; la fracción I y el cuarto párrafo de la fracción III del artículo 109; el artículo 110; el artículo 111; el artículo 112; el primer párrafo del artículo 114; la fracción V del artículo 116; el primer y segundo párrafo de la Base Quinta del artículo 122; **y se adiciona:** un apartado B al artículo 108; y una fracción VII al artículo 116; **todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:**

#### Artículo 61. ...

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto a **la protección constitucional del cargo que ejerzan** los miembros de la misma **en los términos del párrafo anterior** y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

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

I. a XXIX-G. ...

**XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales dotados de plena autonomía para dictar sus fallos en materia de lo contencioso-administrativo que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; y tribunales autónomos constitucionales en materia de responsabilidades administrativas y políticas de los servidores públicos, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, así como para imponer sanciones aplicables por los actos u**

**omisiones en que incurran los servidores públicos por los actos u omisiones que hace referencia el artículo 109 y que determinen sus leyes, las que establecerán las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;**

XXIX-I. y XXIX-Q. ...

XXX. ...

**Artículo 108. Las responsabilidades de los servidores públicos a que alude este Título serán política, penal, administrativa, responsabilidad objetiva civil y resarcitoria.**

A. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, 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 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.

**B. El Tribunal Federal de Rendición de Cuentas, conocerá de las controversias en materia de responsabilidades administrativas y políticas de los servidores públicos que hace referencia la fracción XXIX-H del artículo 73. Tendrá plena autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.**

**El tribunal estará constituido por una Sala Superior integrada por cinco Magistrados y treinta y dos Salas Estatales, cada una conformada por tres Magistrados, quienes durarán en su encargo hasta quince años y podrán ser destituidos del encargo por causas graves que la ley señale. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso.**

**El Magistrado Presidente durará en su cargo tres años y podrá ser reelecto una sola vez. Los Magistrados serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos.**

**La ley establecerá las reglas y el procedimiento de elección y remoción de los Magistrados de la Sala Superior que requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, y de los integrantes de las Salas Estatales de las entidades federativas, que se ajustarán a un procedimiento incluyente y transparente, a través de una convocatoria pública.**

**Los Magistrados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remuneradas. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Magistrados adscritos al Poder Judicial de la Federación.**

**La ley establecerá los requisitos que deberán reunir el Contralor General y el Secretario Ejecutivo de la Sala Superior del Tribunal Federal de Rendición de Cuentas para su designación. Así como las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos y las relaciones de mando entre éstos. Las relaciones laborales, se normarán por el apartado B del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo.**

**Artículo 109.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, 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.** Se impondrán, mediante **procedimiento de responsabilidad política**, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No **procederá la responsabilidad política** por la mera expresión de ideas.

II. ...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

...

...

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante el **Tribunal Federal de Rendición de Cuentas** respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de **responsabilidad política ante el Tribunal Federal de Rendición de Cuentas** 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 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, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, **serán sujetos de responsabilidad política ante el Tribunal Federal de Rendición de Cuentas** 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.

...

**La Ley determinará el procedimiento para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto.**

(Se deroga)

(Se deroga)

**Artículo 111.** Se podrá investigar y proceder penalmente contra cualquier servidor público, con excepción de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 108 de esta Constitución, ya sea que los delitos se hayan cometido durante el tiempo de su encargo o con anterioridad al mismo.

El Ministerio Público y la autoridad judicial deberán dictar las medidas necesarias que eviten entorpecer la regularidad del servicio público sin que ello pueda permitir la evasión de la justicia, salvo que el servidor público sea detenido en flagrancia o por caso urgente.

En el supuesto de que el servidor público incumpla con las obligaciones de vinculación al procedimiento penal o se evada de la acción de la justicia, perderá de inmediato y en forma definitiva el ejercicio del cargo.

La sujeción a proceso tendrá como efecto separar al servidor público de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria o en sobreseimiento el inculpado podrá reasumir su función siempre que aun esté vigente el periodo del cargo y no exista impedimento legal para ello. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En la ley se sancionará a las autoridades penales que ejerzan acción penal o tramiten un proceso penal sin pruebas idóneas y suficientes que acrediten la responsabilidad del servidor público de que se trate.

**Artículo 112.** Las sanciones penales a los servidores públicos se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Cualquier servidor público podrá ser demandado en el orden civil, sin que su cargo constituya obstáculo procesal alguno.

Artículo 114. El Procedimiento de **responsabilidad política** sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

...

...

**Artículo 116. ...**

...

**I. a IV. ...**

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales **dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, en materia** de lo Contencioso-Administrativo y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares; **y tribunales autónomos constitucionales en materia de responsabilidades administrativas y políticas de los servidores públicos locales, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 113 de esta Constitución**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

VI.



VI. y VII. . . .

**VIII. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales en materia de responsabilidades administrativas y políticas de los servidores públicos locales, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 113 de esta Constitución, estableciendo las normas para su organización y su funcionamiento en concordancia con las reglas que rigen al Tribunal Federal de Rendición de Cuentas.**

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

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

**Base Primera a Cuarta- ...**

**Base Quinta. Existirán Tribunales dotados de plena autonomía para dictar sus fallos en materia de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal; y tribunales autónomos constitucionales en materia de responsabilidades administrativas y políticas de los servidores públicos locales, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 113 de esta Constitución.**

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica **correspondiente** .

**D. a H. ...**

**Transitorios**

**Artículo Primero.** Para el caso de la eliminación del fuero y eliminación de la declaración de procedencia o desafuero, el presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** Se impulsarán las adecuaciones correspondientes en la legislación vigente, con objeto de adecuarla a lo dispuesto por el presente decreto, el cual deroga todas aquellas disposiciones que lo contravengan.

**Artículo Tercero.** El Ejecutivo federal en un plazo no mayor de un año a la entrada en vigor del presente decreto deberá expedir las disposiciones reglamentarias y administrativas correspondientes.

**Artículo Cuarto.** Las entidades federativas deberán adecuar sus ordenamientos legales para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor del mismo.

**Artículo Quinto.** Las Entidades Federativas dentro de los seis meses siguientes a la fecha de publicación del presente Decreto deberán eliminar de sus Constituciones Locales y de su legislación correspondiente, la figura del fuero a los servidores públicos así como cualquier otro obstáculo procedimental que exista para investigar y perseguir los delitos que se cometan o se hayan cometido.

**Artículo Sexto.** Los servidores públicos de las áreas gubernamentales que son objeto de este Decreto, seguirán en funciones hasta que se determine de conformidad con los procedimientos de ingreso de personal, previstos en la ley, si ocupan cargos en los nuevos organismos y dependencias que al efecto determina o son creadas por el presente Decreto.

**Artículo Séptimo.** Las solicitudes de Juicio Político que se presenten en tanto se expide la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 108 Constitucional de la presente propuesta, se substanciarán y resolverán en los términos de la Ley vigente.

**Artículo Octavo.** La partida presupuestal asignada a la Secretaría de la Función Pública para realizar la labor de sanción será reasignada al Tribunal Federal de Rendición de Cuentas a fin de que cumpla con sus objetivos.

#### Notas

1 Andrade Sánchez Eduardo. Artículo 108 Constitucional. En Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo XIX. Edit. Porrúa. México 2006. Pág. 763.

2 Fraga Gabino, Derecho Administrativo, ED. Porrúa, p.15

3 Diccionario Jurídico Mexicano. Responsabilidad. Comentado por Rolando Tamayo y Salmorán. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1994.

4 Responsabilidad. Diccionario de la Real Academia Española. Véase en [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=responsabilidad](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=responsabilidad)

5 Responsabilidades de servidores públicos. Sus modalidades de acuerdo con el título cuarto constitucional. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Abril de 1996, Tesis: P. LX/96, Página 128

6 Véase: <https://www.santiagooreel.com.mx/articulo/comision-jurisdiccional>

7 [www.felipemoreno.com/juicio.html](http://www.felipemoreno.com/juicio.html)

8 Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De las responsabilidades de los servidores públicos. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación.

9 Cortés Campos Josefina, Raigosa Sotelo Luis. “Las facultades de control del Senado de la República”. Editorial Porrúa. México 2003. Págs. 265 y 272.

10 González Oropeza Manuel. “Juicio Político y Declaración de Procedencia”. En Derecho Procesal Constitucional. Bajo la Coordinación de Eduardo Ferrer Mac-Gregor. Tomo II. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. 4ª edición. Editorial Porrúa. México 2003. Págs. 1319 y 1327.

11 [http://www.contralinea.com.mx/c10/html/politica/ene03\\_juicio.html](http://www.contralinea.com.mx/c10/html/politica/ene03_juicio.html)

12 <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/2000/may/20000531.html#Resol20000531Villar>

13 <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/2000/may/20000522.html#Reso20000522Madrado>

14 Schedler, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia. No. 3. IFAI. 4ª ed. México 2007. Pág. 16.

15 Responsabilidad administrativa, es independiente de la penal. Amparo en revisión 1055/61. Carlos Bejarano y García. 5 de octubre de 1961. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

16 P./J. 67/2001. Semanario judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. 189594. Pleno. XIII mayo 2001. Pág. 702. Jurisprudencia

17 Sáenz, Carlos María, *La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, La Ley*, Buenos Aires, 1951

18 <http://rendiciondecuentas.org.mx/articulo.php?id=2636&pag=3>

19 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_168\\_DOF\\_04dic06.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_168_DOF_04dic06.pdf)

20 Martí Capitanachi, Carmen. “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Reforma constitucional en proceso”. Disponible en <http://www.letrasjuridicas.com/14/lmarti14.pdf>

21 Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1991. Pág. 801.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de octubre de 2012.

Diputado Marcos Aguilar Vega (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO VILLARREAL GARCÍA Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, **Ricardo Villarreal García**, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para incluir procesos de evaluación de control de confianza en los servidores públicos del poder judicial, de acuerdo con lo siguiente:

**Exposición de Motivos**

El crimen organizado es un fenómeno que se ha reproducido al grado de vulnerar y corromper el aparato institucional del Estado mexicano, logrando con ello debilitar a las instituciones públicas convirtiéndolas en presa fácil de la criminalidad. Lo anterior provoca que las actividades orientadas en contra de los ciudadanos se exacerbén con el uso de las instituciones públicas por parte de los criminales para sus propios propósitos.

Para Acción Nacional es de suma importancia que los hombres y mujeres que nos gobiernan estén exentos de vínculos con el crimen organizado, en la actividad política participen los mejores ciudadanos, cuya actuación pública sea intachable y ejemplo para los demás ciudadanos, cuyo patrimonio sea bien habido, y que cuente con el equilibrio de salud física y mental para poder ejercer de mejor manera un cargo público.

Por otra parte, hemos de señalar que desafortunadamente, la debilidad institucional hace creer a los criminales que sus actos pueden quedar sin castigo; asimismo, los ciudadanos asumen que no tienen en la autoridad más cercana a ellos ninguna defensa.

Lo anterior, implica que tanto los funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública, de la PGR y del Poder Judicial, han sido corrompidos por poder económico de las bandas criminales.

En tal virtud, la impunidad permite que aquellos delitos vinculados al narcotráfico, al crimen organizado y los del orden común, como el robo, el secuestro, o la extorsión y el homicidio se cometan en forma recurrente.

Ante esta difícil situación, resulta indispensable que las distintas autoridades administrativas y judiciales garanticen que cada uno de sus elementos sean funcionarios confiables para la sociedad mexicana.

En el caso del Ejecutivo federal, se ha fortalecido la depuración y reconstrucción de las instituciones de seguridad y procuración de justicia. De esta forma se ha construido el andamiaje legal e institucional, no solo para detener a los delincuentes, sino para garantizar la justicia y la paz.

La construcción de un México seguro demanda conjuntar esfuerzos para fortalecer la operación del Poder Judicial y que cuente con servidores públicos competentes y responsables, así como confiables y comprometidos con la sociedad mexicana.

En el ámbito del Ejecutivo federal, en el marco de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se instruyó la creación de El Centro Nacional de Certificación y Acreditación, como instancia normativa, reguladora y responsable de la certificación y acreditación de los Centros de Evaluación y Control de Confianza

Por su parte, la Procuraduría General de la República ha impulsado la reorganización y el fortalecimiento de la institución con el fin de promover una procuración de justicia eficaz. Por ello, se reformó su Ley Orgánica y reconfiguró a la Policía Federal Ministerial a través de procesos de evaluación, depuración e incentivos al desempeño.

De esta manera, el Ejecutivo federal ha dado pasos firmes en la certificación, pues un número muy importante de los elementos de la SSP y de la PGR han sido evaluados. En el caso de los custodios, se reporta que al 30 de junio de 2012 se evaluaron a 710 custodios con controles de confianza para la permanencia, con lo que se superó en un 5.2 por ciento la meta sexenal de evaluar a 675.

Los esfuerzos del Ejecutivo federal son evidentes; sin embargo, las tareas de seguridad, justicia y lucha contra la impunidad deben ser llevadas a cabo de forma sistémica, es decir, mediante la concatenación de las actividades estatales de legislación, administración y jurisdicción.

Por tanto, en la construcción de la seguridad auténtica requiere que el Poder Judicial también implementen acciones que garanticen que los Magistrados de circuito; Juez de distrito; Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro o Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Secretario de Acuerdos de Sala; Subsecretario de Acuerdos de Sala; Secretario de Tribunal de Circuito o Secretario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Secretario de Juzgado de Distrito; y los Actuarios del Poder Judicial de la Federación sean sometidos a exámenes de control de confianza.

Lo anterior tendría como consecuencia que el Poder Judicial Federal cuente, con un proceso de control de confianza que contribuya a la profesionalización fortaleciendo los márgenes de seguridad, confiabilidad, eficiencia y competencia de sus servidores públicos.

Se propone que el Poder Judicial Federal, cuente con un riguroso proceso de evaluación, sistemático y periódico, el personal en activo, para contribuir a verificar que actúe dentro del marco de la legalidad y la ética. El proceso de evaluación de control de confianza, constará de los exámenes siguientes:

1. Patrimonial y de entorno social;
2. Médico;
3. Psicométrico y psicológico;
4. Poligráfico; y
5. Toxicológico.

Hoy, es de suma importancia evaluar y certificar a los cuerpos de seguridad del Estado, al personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, y en especial a los miembros de la actividad jurisdiccional en virtud de su trascendente actividad de impartir justicia.

Un reclamo legítimo de la ciudadanía es que los tribunales cuenten con servidores públicos confiables y profesionales. Jamás deben repetirse casos en los que los inocentes se convierten en presuntos culpables, ni los casos en los que los verdaderos delincuentes sean liberados por resoluciones absurdas de los tribunales.

Lo anterior, es de suma importancia para que nuestros cuerpos judiciales no se encuentren infectados por personas cuya lealtad e intereses sea para los grupos criminales.

En Acción Nacional, en todo momento buscaremos garantizar que en nuestro país prive en el servicio público la honradez, profesionalismo y eficiencia.

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

## **Decreto**

**Primero.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción III del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

### **Artículo 116. ...**

...

I. y II. ...

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia, incluyendo la

aplicación de procesos de control de confianza, de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

...

...

...

...

IV. a VII. ...

**Segundo. Se reforma** el primer párrafo del artículo 77; **se adicionan:** un tercer párrafo al artículo 112, recorriéndose los subsiguientes, un tercer párrafo al artículo 113, los artículos 117 Bis, 117 Ter, 117 Quater, 117 Quinquies, 117 Sextus, 117 Séptimus, 117 Octavus y 117 Nonus, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 77.** El Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, **control de confianza**, creación de nuevos órganos y la de adscripción.

...

...

**Artículo 112. ...**

...

...

**Para acceder a las categorías señaladas en los dos párrafos anteriores, se requerirá aprobar procesos de evaluación de control de confianza.**

...

...

**Artículo 113. ...**

...

**Para acceder a las categorías señaladas en los dos párrafos anteriores, se requerirá aprobar procesos de evaluación de control de confianza.**

**Artículo 117 Bis.** Los servidores públicos señalados en el artículo 110 de esta ley, se sujetarán a procesos de evaluación de confianza.

El proceso de evaluación de control de confianza, constará de los exámenes siguientes:

- I. Patrimonial y de entorno social;
- II. Médico;
- III. Psicométrico y psicológico;
- IV. Poligráfico; y
- V. Toxicológico.

**Artículo 117 Ter.** Los procesos de evaluación a que se refiere el artículo anterior tendrán por objeto comprobar que los servidores públicos y empleados dan debido cumplimiento a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

**Artículo 117 Quater.** El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y el titular de la Visitaduría Judicial podrán requerir que cualquier servidor público de los señalados en el artículo 110 de esta ley, se presente a las evaluaciones de control de confianza cuando lo estimen pertinente, debiendo hacerlo por lo menos cada veinticuatro meses.

**Artículo 117 Quinquies.** Los exámenes del proceso de evaluación de control de confianza se valorarán en conjunto, salvo el examen toxicológico que se presentará y calificará por separado.

**Artículo 117 Sextus.** Los servidores públicos o empleados serán citados a la práctica de las evaluaciones correspondientes. En caso de no presentarse sin mediar causa justificada, se les tendrá por no aprobados.

**Artículo 117 Septimus.** Se considera información reservada la contenida en los expedientes y reportes de resultados derivados de los procesos de evaluación, salvo que deban ser presentados por su naturaleza al ministerio público o en procedimientos administrativos o judiciales.

**Artículo 117 Octavus.** Los miembros del Sistema de Carrera Judicial que no cumplan con los requisitos de permanencia en los procesos de evaluación de control de confianza y que aparezcan datos de que se encuentran vinculados con el crimen organizado o tengan un enriquecimiento inexplicable considerable, dejarán de prestar sus servicios en el Poder Judicial de la Federación, previo desahogo del procedimiento que establece el artículo 132 de esta ley y se hará la denuncia correspondiente al ministerio público.

Los miembros del Sistema de Carrera Judicial que no aprueben los procesos de evaluación de confianza y que no estén vinculados con delitos del crimen organizado, o que no tengan



un enriquecimiento inexplicable considerable, serán sometidos a un proceso de capacitación a efecto de ser reinstalados en sus funciones.

**Artículo 117 Nonus.** La comisión de control de confianza prevista en el artículo 77 de esta ley que tendrá a su cargo la aplicación, calificación y valoración de los procesos de evaluación de control de confianza y será quien establezca las sanciones correspondientes.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, • a 23 de octubre de 2012.

Diputado Ricardo Villarreal García (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL AÑORVE BAÑOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y demás relativos, presento a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se realizó una reforma a la fracción IV del Artículo 74, para incorporar la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de autorizar dentro del presupuesto de Egresos de la Federación, las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura, en donde las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

Con la disposición anterior, se garantizó la disponibilidad de recursos para la inversión en infraestructura que trasciendan un ejercicio fiscal sin poner en riesgo su autorización anual debido a los cambios de legislatura o la coyuntura política, lo cual sin duda, se ha traducido en una mayor certidumbre del ejercicio de la inversión pública.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, es un instrumento fundamental de la política fiscal, a través del cual el Estado cubre una de sus funciones más importantes, así como cumplimentar con las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Apenas hace unos años, en México ha comenzado a entenderse el Presupuesto desde una perspectiva multianual, particularmente, a partir de la concreción de importantes reformas al andamiaje legal en la materia, cuyo énfasis se encuentra en la responsabilidad hacendaria, los criterios de equidad, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización.

Bajo el anterior orden de ideas, los criterios para destinar el gasto público se han investido de un enfoque, en donde la gestión por resultados y la evaluación al desempeño, se vinculan directamente con el cumplimiento de objetivos de políticas públicas de mediano y largo plazo, que contribuyan al desarrollo nacional y regional de manera significativa, estratégica y prioritaria.

Expertos en la materia, coinciden en que la perspectiva multianual del presupuesto, permite establecer los límites del gasto, así como de las políticas macro, a partir de la situación económica y fiscal del país, materializar los proyectos gubernamentales, así como tener certeza de la incidencia de la programación presupuestal de la inversión pública con su correspondiente gasto de operación y mantenimiento para los ejercicios fiscales subsecuentes.

Continuando con esta tendencia, en donde la planeación resulta un pilar fundamental para el desarrollo y el crecimiento económico del país, es menester dar el siguiente paso, adecuando a la Ley Fundamental a las exigencias que la nueva realidad plantea. De ahí, que se considera fundamental, que las erogaciones plurianuales puedan ser proyectadas también en función de diversos Programas y no sólo de proyectos de inversión en infraestructura, con el objeto de avanzar en la gestión por resultados, asignar mejor los recursos atendiendo las prioridades nacionales, regionales y sectoriales, focalizar de mejor manera las políticas públicas y programas conforme a metas de mediano y largo plazo.

En suma, posibilitar la orientación del gasto en áreas prioritarias desde una perspectiva predecible y de crecimiento económico sostenido, nos permitirá contar con un México más competitivo, que esté a la altura de los retos que la globalización plantea, lo cual se traducirá en un beneficio concreto para el desarrollo del país, la reducción

significativa de la desigualdad y una mejor calidad de vida para todos los mexicanos, particularmente de aquellos que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Es oportuno recordar que diversos sectores de la sociedad tales como la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior, la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Confederación Nacional Campesina, y organismos internacionales como la OCDE, han señalado la necesidad de adecuar la ley suprema, como lo han hecho diferentes naciones en el mundo para incorporar erogaciones multianuales que permitan la continuidad de las políticas públicas.

Resulta conocido que el concepto de gasto público, desde un punto de vista financiero, ha cambiado, toda vez que ante las nuevas necesidades económicas y sociales, así como el necesario replanteamiento de los objetivos gubernamentales de un Estado en expansión y la ineludible rectoría del mismo, el presupuesto se ha ratificado como un poderoso instrumento de política económica y de administración, tal y como Jacinto Faya acertadamente lo señala una frase: “la política presupuestaria es la expresión más acabada en lo formal y material de la política económica y social del Estado.”

En razón de lo antes señalado, me permito poner a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto**

**Único.** Se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 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 III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura y **programas de educación, salud, agricultura, ganadería, pesca y acuicultura considerados como estratégicos y prioritarios para el desarrollo nacional, los cuales se determinarán** conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria y **tendrán garantizadas las asignaciones fiscales durante su desarrollo.** Las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

...

...

...

...

...

...

...

V a VIII. ...

#### **Artículo Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de octubre de 2012

Diputado Manuel Añorve Baños (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE TOMÁS TORRES MERCADO Y SUSCRITA POR CARLOS OCTAVIO CASTELLANOS MIJARES, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Los suscritos, Tomás Torres Mercado y Carlos Octavio Castellanos Mijares, diputados a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, presentan iniciativa con proyecto de decreto por la cual se adiciona un nuevo párrafo cuarto al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Planteamiento del problema**

La iniciativa preferente, reconocida en el párrafo cuarto del artículo 71 constitucional, es sin duda un logro significativo para propiciar las disposiciones normativas generadoras de los cambios exigidos por México.

Empero, la iniciativa preferente, en el último año de gobierno del Ejecutivo federal, fecha en la cual coincide con el próximo ingreso de otro presidente y posiblemente con la representación política en ese puesto de otra fuerza política puede en vez de generar beneficios, perjuicios, pues con las iniciativas de este tipo se podría pretender imponerle a un gobierno entrante compromisos no contemplados en los planes de una nueva gestión, limitando con ello no solo un actuar adecuado, sino también ir en contra de la voluntad de quienes expresaron en las urnas, el cariz pretendido para México.

**Exposición de Motivos**

La reforma constitucional en materia política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, incluyó mecanismos destinados a incentivar el diálogo entre poderes, intentando evitar la inmovilidad de asuntos relevantes en la agenda nacional. La inclusión buscó proporcionar respuestas a los desafíos asociados con la pluralidad política, conocidos en la ciencia política como gobiernos divididos.

Una de las inclusiones fue la **iniciativa preferente**. De conformidad con el texto vigente, en el párrafo tercero del artículo 71 de la Constitución Política, el presidente de la República puede presentar el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos presentadas previamente.

Cada iniciativa deberá discutirse y votarse por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto discutido y votado en la siguiente sesión del pleno.

Si el respectivo proyecto de ley o decreto, en caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, pasará inmediatamente a la Cámara revisora, quien la discutirá y votará en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

De acuerdo con el texto constitucional, no podrán tener el carácter de preferente aquellas que busquen adicionar o modificar la Constitución.

Como sabemos, el actual titular del Poder Ejecutivo federal hizo uso de esta nueva atribución constitucional. Como muestra está el antecedente del anterior 01 de septiembre cuando se remitió, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores extensas iniciativas con el carácter de preferente.

Ambas iniciativas han sido aprobadas por las Cámaras a las que fueron turnadas originalmente, ahora están en proceso de análisis y dictamen en las asambleas revisoras.

**A pesar de ello, queda claro el uso de esta facultad, al término del periodo de gobierno para el que fue electo el presidente de la República, al coincidir con el inicio de una nueva legislatura, diluye los aspectos positivos de la iniciativa preferente, distorsionando la lógica para la cual se instauró.**

En este contexto cabe cuestionarnos sobre la utilidad institucional de la iniciativa preferente en el contexto de una presidencia saliente; es decir, a caso eso no podría trastocar, o en su caso limitar los programas de gobierno del Ejecutivo federal entrante. ¿En qué beneficia al país que un presidente que ha tenido más de cinco años para impulsar sus prioridades tenga la capacidad de fijar temas preferentes, estableciéndole obligaciones específicas al nuevo gobierno?

No debemos perder de vista que en estos momentos, mientras las iniciativas de trámite preferente están siendo analizadas por el Congreso, sigue su curso el proceso de entrega recepción en la administración pública federal y la elaboración del paquete económico por parte del equipo que conformará al gobierno entrante.

Tengamos presente, las reformas aprobadas al término del sexenio bajo la modalidad de iniciativa preferente tendrán un impacto financiero que sólo podrá ser afrontado en el ejercicio fiscal del año siguiente, cuando el presidente actual haya dejado de serlo.

Por otra parte, el impulso de temas preferentes dentro de la agenda de gobierno requiere del consenso y ambientación política que sólo puede dar una amplia base social la cual, después de un proceso electoral altamente competido, puede ser contraria a los puntos programáticos o intereses del gobierno saliente. ¿Por qué entonces otorgar esta facultad a un presidente que concluye su administración y por ende estar mermado en su capacidad de negociación?

En los periodos de transición gubernamental debe reconocerse el derecho del nuevo gobierno a delinear e implementar su programa. Sólo así podrán evitarse confrontaciones estériles y generar las condiciones necesarias para la creación de nuevos bienes públicos.

Frente a este panorama, consideramos necesario retomar el tema de la iniciativa preferente y plantear una reforma que regule algunos aspectos de la misma.

De forma concreta, proponemos adicionar un nuevo párrafo cuarto al artículo 71 de nuestra Constitución para señalarle al presidente de la República saliente su imposibilidad de ejercer la facultad prevista en el párrafo anterior durante el último año de su encargo constitucional, en la apertura del periodo ordinario de sesiones de la legislatura que inicie.

Este caso, la facultad de iniciativa para trámite preferente debe corresponder a los diputados o Senadores pertenecientes al partido político del presidente electo, una vez que se realice el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

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

#### **Decreto**

**Único.** Se adiciona un nuevo párrafo cuarto al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los demás en su mismo orden.

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

I. a IV. ...

...

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

**En el último año del ejercicio constitucional del Poder Ejecutivo y en la apertura del primer periodo ordinario de sesiones de la legislatura que coincida con la elección presidencial, la facultad de iniciativa para trámite preferente, de conformidad con lo previsto en el párrafo anterior, sólo podrá ejercerla el grupo parlamentario con mayor representación en la Cámara de Diputados o en el Senado de la República que haya postulado al candidato triunfador. En este caso, la presentación o señalamiento de las iniciativas se hará dentro de los cinco días siguientes a la comunicación de la calificación definitiva de la elección presidencial.**

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

#### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 25 de octubre de 2012.

**Diputados:** Tomás Torres Mercado, Carlos Octavio Castellanos Mijares (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 43 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CARMEN MARTÍNEZ SANTILLÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

La suscrita, María del Carmen Martínez Santillán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXII Legislatura 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; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración del pleno la presente Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el Artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Michoacán ha sido pródigo en el aporte de personalidades que, con esfuerzo constante, han contribuido a crear y fortalecer la nación mexicana. Baste mencionar los nombres de Elvira Vargas Ribera, Josefina Cano de Silva, Gertrudis Bocanegra, Rafaela López Aguado de Rayón, José María Morelos y Pavón, Ignacio López Rayón, Francisco J. Múgica, Lázaro Cárdenas del Río y el insigne jurista Antonio Martínez Báez, entre otros.

Por supuesto, no podemos olvidar a uno de los michoacanos más ilustres: don Melchor Ocampo, ideólogo de la Reforma y firme creyente de la independencia y el progreso de México en la segunda mitad del siglo XIX.

Don Melchor Ocampo sintetizó en su persona un amplio bagaje de conocimientos en todas las disciplinas de su época. Pudo bien dedicarse a sus negocios y a la vida privada; sin embargo, las grandes desigualdades sociales de su época lo hicieron incursionar en la política, en la política en la más noble de sus acepciones como mecanismo para ayudar a los que menos tenían para salir de la pobreza material y erradicar creencias religiosas que esclavizaban aún más la mente de los ciudadanos.

Para lograr este propósito expidió disposiciones de vital importancia, como la Ley de Obvenciones Parroquiales, que tuvo el propósito de reducir, y en algunos casos suprimir, las cuotas por los servicios eclesíásticos, igual que la supresión de diezmos a la iglesia.

En dos ocasiones fue gobernador de Michoacán, secretario de despacho con Juan Álvarez y en el gabinete del presidente Juárez. De igual forma, se distinguió como diputado a los Congresos Constituyentes de 1842 y de 1856-57, donde formó parte de la Comisión de Constitución.

Don Melchor Ocampo fue víctima de las embestidas del clero y de Antonio López de Santa Anna, lo cual lo obligó a exiliarse en Nueva Orleans, donde trabó amistad con otros ilustres mexicanos, como Ponciano Arriaga y Benito Juárez.

Al regresar a México, se sumó a la revolución de Ayutla y ocupó los encargos públicos en el gabinete de Juan Álvarez que ya se comentaron. En congruencia con sus ideas políticas, renunció al de secretario de despacho que ocupó.

Durante la Guerra de Reforma permaneció al lado del presidente Juárez y al triunfar la República, en diciembre de 1860, regresó a sus actividades privadas.

El 31 de mayo de 1861 fue aprehendido por una partida de conservadores, y murió asesinado el 3 de junio de 1861.

Pocos días después de su asesinato, el 17 de junio de 1861, el Congreso de Michoacán determinó que el nombre del estado fuera “Michoacán de Ocampo”.



Para efectos de la Constitución local, el nombre oficial de la entidad es “Michoacán de Ocampo”. Sin embargo, en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde la redacción original del artículo 43, el nombre es “Michoacán”.

La presente iniciativa con proyecto de decreto propone la reforma del artículo 43 constitucional, a efecto de que en la lista de los estados de la federación el nombre oficial de éste sea “Michoacán de Ocampo”.

Para efectos de Coahuila, en la LXI Legislatura, se reformó el artículo 43 constitucional, a fin de retomar la denominación que en la Constitución local se tiene, “Coahuila de Zaragoza”. Este decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2011 y entró en vigor al día siguiente al de su publicación.

En consecuencia, a partir de 14 de abril de 2011, el nombre oficial es “Coahuila de Zaragoza”, como justo homenaje al general Ignacio Zaragoza, quien nació en Texas cuando ese territorio pertenecía a Coahuila.

Si hay un hombre en el que se sintetizan los ideales de la Reforma y de la transformación que la sociedad debe observar en beneficio de los que menos tienen, no con actitudes paternalistas sino de verdadera transformación social, ese hombre es don Melchor Ocampo.

Por tal razón no habría obstáculo jurídico ni de otra índole para que esta iniciativa sea dictaminada favorablemente. Al contrario, es una medida que rinde honor a uno de los más ilustres michoacanos y mexicanos de todas las épocas, don Melchor Ocampo.

El nombre de don Melchor Ocampo, igual que el de los mejores exponentes de la generación de la Reforma, como Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Santos Degollado, Francisco Zarco, Valentín Gómez Farías y Juan Álvarez, engalana los muros de honor de este recinto legislativo, como justo homenaje a lo que ofreció a la patria.

Compañeras y compañeros legisladores: por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 43.** Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán **de Ocampo**, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

#### **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 25 de octubre de 2012.

Diputada María del Carmen Martínez Santillán  
(rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ENRIQUE REINA LIZÁRRAGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los que suscriben, José Enrique Reina Lizárraga y Damián Zepeda Vidales, diputados federales, pertenecientes a esta LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, así como en los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes párrafos, del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Para Acción Nacional los derechos humanos alientan la vida de una auténtica democracia, es la expresión concreta de la dignidad humana y su pleno reconocimiento y protección jurídica depende de la existencia de un estado democrático de derecho.<sup>1</sup>

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Por lo antes expuesto, los derechos humanos son universales y están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional.

En el derecho internacional, los derechos humanos establecen las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger dichos derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

Es por eso que el principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional que observa los derechos humanos. Este principio, tal como se destacara inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, por ejemplo, se dispuso que todos los Estados tuvieran el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por lo anterior, todos los Estados han ratificado al menos uno, y el ochenta por ciento de ellos cuatro o más, de los principales tratados de derechos humanos, reflejando así el consentimiento de los Estados para establecer obligaciones jurídicas que se comprometen a cumplir, y confiriéndole al concepto de la universalidad una expresión concreta. Algunas normas fundamentales de derechos humanos gozan de protección universal en virtud del derecho internacional consuetudinario a través de todas las fronteras y civilizaciones.

De tal suerte que todos los derechos humanos como son: los derechos civiles y políticos, el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión, el acceso a redes digitales (Internet), los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación, los derechos colectivos, los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás.

Por lo antes expuesto, los derechos humanos incluyen tanto derechos como obligaciones, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos

humanos. La obligación de respetarlos significa que el Estado debe abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que el Estado impida los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que el Estado debe adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. En el plano individual, así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los derechos humanos de los demás.<sup>2</sup>

Por todo lo anterior, el ser humano es evolutivo y siempre ésta a la vanguardia del medio que lo rodea por lo cual grandes cambios se están produciendo en el ámbito mundial, el avance de las tecnologías está marcando un verdadero hito en la historia del hombre; a inicios del siglo XXI, el desarrollo de las tecnologías en información y comunicación vinculadas a la revolución de las telecomunicaciones ha planteado nuevos desafíos en diversas áreas, entre ellas el Derecho.

El hombre ha conseguido el establecimiento de los Derechos Humanos, luego de haber librado duras batallas para conseguir su objetivo. Actualmente, surge un nuevo escenario compuesto por elementos como el ciberespacio, la tecnología, los medios, entre otros; de los cuales se debe hacer la regulación que corresponda como derechos humanos que son.

El avance en las tecnologías no sólo ha tenido repercusiones en áreas relacionadas a la salud, o ingenierías; sino también en la educación y en el proceso de comunicación del hombre, desde un nivel interpersonal hasta lo masivo.

Cuando una nueva tecnología emerge con el potencial de cambiar la forma en que la gente vive y trabaja, también genera un vivo debate acerca de su impacto en nuestro mundo, y preocupación sobre la forma en que debe ser adoptada.

Por lo anterior hoy contamos con autopistas informáticas que han impactado en nuestras formas de aprender, a la luz de estos cambios, la educación, la economía, la política de los países, el derecho, entre otros aspectos, se encuentran frente a una serie de modificaciones en su estructura interna. Frente a estos avances tecnológicos y del conocimiento, presentes en la vida del ser humano, han surgido diversas revoluciones que plantean un proceso de re significación de la manera de ver y vivir.

La vida contemporánea del hombre está siendo transformada por la presencia de la tecnología de la información y la comunicación; es decir, la tecnología digital. Con el surgimiento de las redes (Internet), en diversos medios se ha empezado a hablar de Inclusión Digital, ya que no mucha gente se ha visto beneficiada por esta transformación; motivo por el cual se hace necesario la búsqueda de diversas formas y estrategias para integrarlas al espacio de información y tecnología.

De tal forma que la información es un paradigma que está produciendo profundos cambios en nuestro mundo. Los flujos de información, las comunicaciones y los mecanismos de coordinación se están digitalizando en muchos sectores de la población, proceso que se traduce en la aparición progresiva de nuevas formas de organización social. Este esfuerzo de integración social, que ha sido adoptado por varios gobiernos, es lo que se denomina Inclusión Digital, misma que busca hacer que la tecnología esté físicamente al alcance y el libre acceso de tanta gente como sea posible y que dicha tecnología sea tan fácil de usar como sea posible.

La tecnología puede tender los puentes para que las sociedades sean más democráticas. He ahí la razón para la inclusión digital como derecho de todos lo que implica la reafirmación del ser humano en este medio, así como su derecho a vivir dignamente y participar de la vida activa de su país con el fin de que todos tengan el derecho a acceder al uso de tecnologías de comunicación e información digital para su desarrollo personal, social y económico.

Es tal la importancia del tema que el 16 de mayo de 2011,<sup>3</sup> la Organización de las Naciones Unidas emitió una declaración en la que predomina el establecimiento del derecho de todo ser humano al acceso de redes digitales de comunicación tales como el internet, en el marco de la implementación de los mecanismos necesarios para la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito, civil, político, económico, social y cultural.<sup>4</sup>

Si bien la Internet ha estado en existencia desde la década de 1960, su uso actual en todo el mundo a través de diferentes grupos de edad, y la incorporación en prácticamente todos los aspectos de la vida humana moderna, no tiene precedentes. Según la Organización Internacional Unión Internacional de Telecomunicaciones, el número total de usuarios de Internet en todo el mundo es ahora más de 1.407.724.920 millones,<sup>5</sup> tan sólo para ejemplificar una plataforma de redes sociales en línea (Facebook), creció de 150 millones a 600 millones entre 2009 y 2011. El internet es uno de los instrumentos más poderosos del siglo XXI para aumentar transparencia en la conducta de los poderosos, el acceso a la información, así como para facilitar participación activa de los ciudadanos en la construcción de sociedades democráticas.

Por otra parte es de subrayar que el acceso al Internet tiene dos dimensiones: el acceso a contenidos en línea, sin ninguna restricción, excepto en algunos casos limitados autorizados por el derecho internacional de los derechos humanos, y la disponibilidad de la de infraestructura necesarias y la información y la comunicación, tales como cables, módems, computadoras y software, para acceder a Internet.

En la Organización de las Naciones Unidas se ha propuesto que el Internet, sea un medio por el cual el derecho a la libertad de expresión puede ejercerse y puede servir a su propósito si los Estados asumen el compromiso de desarrollar políticas efectivas para lograr el acceso universal a Internet. Sin políticas concretas y planes de acción, la Internet se convertirá en una herramienta tecnológica que sólo se puede acceder a una cierta élite mientras abre la “brecha digital”.

El término “brecha digital” se refiere a la brecha entre las personas con acceso efectivo a la digitalización y tecnologías de la información, en particular Internet, y los que tienen muy limitado o ningún acceso en absoluto.

Las estadísticas nos indican que el setenta por ciento de usuarios de Internet en los Estados desarrollados, y sólo el veinte por ciento de usuarios de Internet en Estados en desarrollo. Esta disparidad es más marcada en la región africana, con un nueve por ciento de usuarios.<sup>6</sup> La digitalización demuestra la riqueza, el género, las líneas geográficas y sociales de los Estados; la riqueza es uno de los factores importantes en la determinación de quién puede acceder a la comunicación tecnológica. Por ello los habitantes de las zonas rurales a menudo se enfrentan con obstáculos para el acceso a Internet, como la falta de disponibilidad tecnológica, más lenta conexión a Internet o mayores costos. Además, incluso donde la conexión a Internet está disponible, los grupos desfavorecidos, como las personas con discapacidad y las personas pertenecientes a grupos minoritarios, a menudo se enfrentan a barreras para el acceso a la Internet de una manera que sea significativa, relevante y útil para ellos en su vida diaria.

Dado que la Internet se ha convertido en una herramienta indispensable para la realización de los derechos humanos, el desarrollo de la lucha contra la desigualdad y la aceleración y el progreso humanos, garantizar el acceso universal a Internet debería ser una prioridad para todos los Estados. Cada Estado así debe desarrollar una política concreta y efectiva, en consulta con individuos de todos los sectores de la sociedad, incluido el sector privado y las organizaciones para hacer de Internet ampliamente disponible y accesible para todos los segmentos de la población. A nivel internacional, el llamado a los Estados es integrar programas eficaces para facilitar el acceso universal a Internet en sus políticas de desarrollo y asistencia.

Cuando la infraestructura de acceso a Internet está presente, alienta a los Estados a apoyar iniciativas para asegurar que la información en línea se pueda acceder de una manera significativa en todos los sectores de la población, incluidas las personas con discapacidad y las personas pertenecientes a minorías lingüísticas.

Los estados deben incluir conocimientos de Internet y de alfabetización en los planes de estudio, y el apoyo de módulos similares de aprendizaje fuera de las escuelas. Además de la capacitación en habilidades básicas, deben de haber módulos para aclarar los beneficios del acceso a la información en línea y de forma responsable de aportar la información. La capacitación también puede ayudar a las personas a aprender cómo protegerse a sí mismo contra los contenidos nocivos, y explicar las posibles consecuencias de revelar información privada en Internet.

Por lo antes mencionado en relación a los países desarrollados, en México la penetración de banda ancha es muy baja, las capacidades son muy bajas y los precios muy altos. Así que los gobiernos federal, estatales y municipales tienen un papel fundamental en impulsar las Tecnologías de Información (TIC).

Para aprovechar los beneficios que ofrece la banda ancha, es necesario extender su penetración a toda la población, según datos estadísticos de México, se encuentra en los países más bajos en el aprovechamiento de los beneficios de la banda. Para lograr mejoras inmediatas, debe establecerse un acceso universal para que cada ciudadano del territorio nacional tenga el uso y disfrute de los beneficios de las Tecnologías de Información (TIC).

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) del gobierno federal, a través de la Coordinación del Sistema Nacional e-México instrumenta una “Agenda de Conectividad” la cual consiste en la puesta en marcha de dos políticas públicas que tienen como elemento central abatir la brecha digital de los Sistemas Nacionales de Educación y Salud.

Los objetivos de la “Agenda de Conectividad”, consisten en: Integrar un plan de acción ejecutable que conecte en los próximos 4 años, a una red de banda ancha, al 80 por ciento del Sistema Nacional de Educación y al 100 por ciento del Sistema Nacional de Salud; desarrollar un mecanismo de integración efectivo que permita agregar la demanda por estos servicios en los tres niveles de gobierno, con el fin de obtener beneficios por economías de escala y el máximo aprovechamiento de inversiones existentes; potenciar los recursos del estado a favor del desarrollo social, tales como la infraestructura de fibra óptica de la CFE-Telecom y la frecuencia de 3.3 Ghz. de uso oficial a nivel nacional; e impulsar el apropiamiento tecnológico de las TIC a nivel regional.<sup>7</sup>

En México existen solo dos grandes redes de fibra óptica con alcance nacional: Telmex y CFE Telecom. La SCT tiene un contrato con CFE Telecom, con lo cual cuenta con la red privada punto a punto de fibra óptica más grande del país, la Red Privada de la SCT se constituiría como la base sobre la cual se escalaría a la Red de la Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet A.C. (CUDI) a referentes internacionales. Al ser la SCT y CFE-Telecom instancias públicas del Gobierno Federal, el financiamiento de capacidad adicional no representaría la erogación de recursos nuevos, esta red estará coadyuvando con la propuesta de Redes Nacionales para la Educación y la Investigación, la cual constaría en que la SCT mediante la asignación a la CSN e-México de la frecuencia en la banda 3.3 Ghz, establezca un mecanismo efectivo de coordinación para el desarrollo de redes privadas de uso oficial en todo el país.

Estas redes se implementarán una por cada estado del país, con lo cual el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales sumaran recursos e infraestructura para habilitar la cobertura regional de servicios de banda ancha con fines sociales. Las Redes Estatales a su vez se interconectarán con la Red Nacional con lo cual obtendrán acceso a Internet de manera gratuita.

La participación del Gobierno Federal y Estatal se realizará por medio de un convenio y la implementación de un fideicomiso en el Estado con lo cual se dará transparencia al manejo de los recursos a la vez que permite la participación en este esfuerzo del sector privado y empresas de telecomunicaciones como parte de sus obligaciones de cobertura social.

De tal suerte que se genere un modelo de agregación de infraestructura entre los tres órdenes de Gobierno, para el desarrollo de “redes abiertas” para aumentar la cobertura de servicios en forma ordenada, sobre reglas de operación de redes inalámbricas para: Generar economías de escala (compras conjuntas interinstitucionales); compartir infraestructuras (evitar duplicidad de equipos); trabajar con estándares abiertos; y hacer un uso del espectro radioeléctrico eficiente.

Así pues la operación y mantenimiento de la red sería sobre la base de recuperación de costos esto es cobrar los anuncios comerciales de productos que se emitan por esta red gratuita.

Por todo lo anterior ya expuesto, en nuestra legislación no contempla en la parte dogmática de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que sea un derecho el acceso de redes digitales de comunicación tales como el internet.

De tal suerte que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo primero establece sólo a la letra lo siguiente:

**“Artículo 60.** 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 tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público;

el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

**I.** Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

**II.** La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

**III.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

**IV.** Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

**V.** Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

**VI.** Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

**VII.** La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”<sup>8</sup>

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi carácter de integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes, al Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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 tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

**I. ...**

**II. Toda persona tiene derecho al acceso universal a la conectividad de redes digitales. La Ley establecerá la forma para garantizar el ejercicio de éste derecho.**

**III. ...**

**IV. ...**

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá realizar las reformas legales para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto en un plazo de 180 días contados a partir de su entrada en vigor.

#### **Notas**

1 Principios de doctrina de Acción Nacional 2002, pág. 3.

2 Información extraída del sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas Derechos Humanos <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

3 Información extraída del sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas Derechos Humanos [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/01/PDF/G1113201.pdf? OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/01/PDF/G1113201.pdf?OpenElement) A/HRC/17/27 16 de mayo de 2011

4 Consejo de Derechos Humanos Resolución 7/36, párr. 4 (f).

5 Unión Internacional de Telecomunicaciones, StatShot N ° 5, enero de 2011 Disponible en:

<http://www.itu.int/net/pressoffice/stats/2011/01/index.a.spx>.

6 “Principales Indicadores Mundiales de Telecomunicaciones para el Sector de Servicio Mundial de las Telecomunicaciones,” International Unión Internacional de Telecomunicaciones, 21 de octubre de 2010.

7 Agenda de Conectividad

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página 1, última Reforma DOF 09-08-2012.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, a 25 de octubre de 2012.

**Diputados:** José Enrique Reina Lizárraga, Alejandra López Noriega, Damián Zepeda Vidales (rúbricas).

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL RAFAEL HUERTA LADRÓN DE GUEVARA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, diputado federal de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas fracciones al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En el ámbito del derecho internacional y dentro de las acciones que en diversos Estados se han impulsado en las últimas décadas para fortalecer la democracia como forma de gobierno, destaca la propuesta de una ética política que tiene como objeto la probidad pública, la transparencia en la gestión del Estado y el combate a la corrupción, a través de la creación de instituciones públicas autónomas y especializadas; la promulgación de leyes y la adopción de convenciones internacionales sobre la materia; así como la implementación de políticas públicas que promueven valores con el objeto de afirmar y proteger la transparencia y rendición de cuentas.

El Estado mexicano ha suscrito diversos tratados los temas de anticorrupción y conflictos de intereses como la Convención Interamericana contra la Corrupción;<sup>1</sup> la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>2</sup> y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.<sup>3</sup>

En esta última convención, el Estado mexicano como Estado Parte y observando los principios de la Constitución, se compromete a implementar medidas preventivas, a través de la formulación y aplicación de políticas contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

También asume el compromiso para prevenir conflictos de intereses, esto es, aquellas situaciones en las que el juicio del individuo -concerniente a su interés primario- y la integridad de una acción, tienden a estar indebidamente influenciado por un interés secundario, de tipo generalmente económico o personal. Sobre el tema se subraya el artículo 7, numeral 4, de la misma Convención, que establece el compromiso de los Estados parte de procurar adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas; El artículo 8, sobre el Código de Conducta para los Funcionarios Públicos, el numeral 5, determina que Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos; el artículo 12, sobre el Sector Privado, contiene, en su numeral 2 inciso b), una mención general a que las normas que regulan la actividad privada deben apuntar, entre otros fines, a la prevención de conflictos de intereses; en el mismo artículo, en su numeral 2, inciso e), el prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo.

En el sistema jurídico nacional, en el marco del artículo 108 Constitucional, se señala que los representantes de elección popular son servidores públicos, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. En ese sentido la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 2, precisa que los representantes de elección popular, esto es Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, son sujetos de dicha Ley. Aunado a ello, el artículo 7 de la misma ley,



prescribe que será responsabilidad de los sujetos de la ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en la misma, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, **imparcialidad** y eficiencia que rigen en el servicio público.

En esta tesis, el artículo 8 del ordenamiento que se comenta, establece en la fracción XI que todo servidor público debe excusarse de intervenir, por motivo de su encargo en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. En la fracción XII se precisa que “habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión; que una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto”, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley; en la fracción XIV, señala la obligación para abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.

Con el objeto de eliminar el conflicto de intereses en la integración de las cámaras del Congreso de la Unión, y atendiendo a los compromisos del Estado mexicano al suscribir diversos Tratados Internacionales para combatir la corrupción, y en particular atender el problema de “conflicto de intereses”, que puedan generarse en la integración de las cámaras de Diputados y Senadores y acorde con el objeto del artículo 108 Constitucional y 2, 7 y 8 de la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos y de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y con el objeto de garantizar una representación popular en la que se combata el denominado “conflicto de intereses” y de cumplir con las obligaciones del Estado mexicano que derivan de la suscripción de Tratados Internacionales, es pertinente proponer las siguientes reformas constitucionales:

1. Se propone modificar los requisitos que deben cubrir quienes pretendan ocupar un cargo de elección popular para evitar posibles “conflictos de intereses”, así como blindar las condiciones para la libre emisión del sufragio y la equidad en la competencia electoral, para lo cual se reforman las fracciones IV y V, párrafos primero y cuarto, del artículo 55 Constitucional con la finalidad de homologar la renuncia con un año de anticipación de los servidores públicos que se señalan en cada una de éstas fracciones. También se propone la reforma a la fracción V, párrafo tercero, para establecer la imposibilidad de postularse dentro del año siguiente a la conclusión del encargo a los Gobernadores y el Jefe del Distrito Federal, con lo que se pretende evitar cualquier influencia que rompa las condiciones de igualdad en la contienda electoral, así como el de pretender evadir cualquier responsabilidad administrativa en la administración que concluye.

Se adicionan las fracciones VI al mismo artículo 55 para establecer que no podrán ser Diputados o Senadores los miembros de los órganos de dirección de asociaciones de trabajadores o patronales con registro oficial, o miembros de los órganos de dirección de asociaciones o partido políticos nacionales, a menos que se separe de su cargo en forma definitiva un año antes de la elección.

Con el afán de evitar conflictos de interés, también se propone la adición de la fracción VII al mismo precepto constitucional para establecer que no podrán ser diputados o senadores las personas físicas o quienes tengan la calidad de accionistas, socios, asociados, representantes, mandantes o mandatarios, apoderados, comisionistas, agentes, gestores, asesores, consultores, subcontratistas, empleados o que con cualquier otro carácter intervengan en las contrataciones públicas o concesión de bienes y servicios en los ámbitos federal o estatal a menos que rescinda o renuncie al cargo o empleo que corresponda un año antes de la elección.

Debe destacarse que en las restricciones para acceder al cargo de Diputados o Senadores se considera a las personas físicas o morales que cuentan con concesiones de bienes y servicios públicos, toda vez que la concesión pública es un acto administrativo por medio del cual la autoridad administrativa faculta a los particulares la utilización, explotación de bienes y servicios del Estado, resulta necesario establecer restricciones a las personas físicas o integrantes de personas morales que se benefician de estas concesiones de bienes y servicios públicos y que pretenden acceder a cargos de elección popular. Por lo que se determina que no podrá ser Diputado o Senador la persona física, socio o miembro de los órganos de dirección y administración de personas morales de los sectores

privado o social que cuenten con concesiones del Estado para la explotación de bienes o prestación de servicios públicos, a menos que renuncie a éstas o deje de formar parte de la sociedad, dirección o administración de la persona moral, según corresponda, un año antes de la elección.

En consecuencia de la adición de las fracciones VI y VII, se recorren las actuales a los numerales VIII y IX en el mismo artículo 55 Constitucional.

Las reformas y adiciones que se proponen tienen por objeto fortalecer los principios de igualdad y equidad en los procesos electorales, atendiendo a la distancia de las actividades o funciones en las que se puede hacer uso de recursos humanos o materiales por el ejercicio de un cargo público o disposición de bienes del Estado, que pueden producir inequidad en la competencia electoral, por la separación de la función pública o actividad empresarial privada, con un año antes de la jornada electoral, de quienes pretendan contender para ocupar el cargo de Diputado o Senador del Congreso de la Unión.

Por lo expuesto propongo reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente proyecto de

#### Decreto

**Único:** Se reforman las fracciones IV y V; se adicionan las fracciones VI y VII recorriéndose las subsecuentes; todas del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### Artículo 55. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos un año antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones **un año** antes del día de la elección.

...

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos, **ni dentro del año siguiente a la terminación de su encargo.**

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos un año antes del día de la elección;

**VI. No ser miembro de los órganos de dirección de asociaciones de trabajadores o patronales con registro oficial, o miembro de los órganos de dirección de asociaciones o partido políticos nacionales, a menos que se separe de su cargo en forma definitiva un año antes de la elección.**

**VII. No ser personas físicas o tener la calidad de accionistas, socios, asociados, representantes, mandantes o mandatarios, apoderados, comisionistas, agentes, gestores, asesores, consultores, subcontratistas,**

**empleados o que con cualquier otro carácter intervengan en las contrataciones públicas o concesión de bienes y servicios en los ámbitos federal o estatal, a menos que rescinda o renuncie al cargo o empleo que corresponda un año antes de la elección.**

VIII. No ser Ministro de algún culto religioso, y

IX. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

#### **Notas**

1 Convención Interamericana contra la Corrupción. Entrada en vigor para México: 2 julio de 1997. Publicación DOF Promulgación: 9 de enero de 1998

2 Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Entrada en vigor para México: 26 de julio de 1999. Publicación DOF Promulgación: 27 de septiembre de 1999

3 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Entrada en vigor para México: 14 de diciembre de 2005. Publicación DOF Promulgación: 14 de diciembre de 2005

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 25 de octubre de 2012.

Diputado Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40. Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HÉCTOR GARCÍA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Héctor García García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante el pleno de esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4, párrafo tercero, y el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar la seguridad alimentaria por parte del Estado, al tenor de los siguientes

### Antecedentes

El derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental. En México, a pesar de ser pioneros en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, en la Constitución Federal no existe hasta el momento una base sólida en la que el Estado contribuya a una consolidación de instrumentos necesarios para la protección alimentaria de la sociedad.

El derecho a los alimentos no es un concepto nuevo, se reconoció inicialmente en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 de las Naciones Unidas. En 1996, la adopción formal del derecho a una alimentación adecuada marcó un hito en los resultados obtenidos por los delegados asistentes a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

En cuanto a los tratados suscritos por México encontramos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en el artículo 11, párrafo primero, dispone lo siguiente: “Los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, (...) y (...) deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encargado de dar seguimiento al cumplimiento del Pacto, en la observación número 12, párrafo 4, establece que “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos”.

Un documento más, firmado por el Estado mexicano, que dentro de sus disposiciones regula el derecho a la alimentación, es la Convención sobre los Derechos de los Niños. En el párrafo primero de su artículo 24 establece que los Estados que han firmado la Convención deben asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios

En esa misma línea, el párrafo siguiente determina que “los Estados parte asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para (...) combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”, así como para “asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos”.

Un último documento de derecho internacional que contempla dentro de sus disposiciones el derecho a la alimentación y que ha sido suscrito por el Estado mexicano es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en el artículo 12, denominado “Derecho a la Alimentación”, expresa “toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados parte se

comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

### Exposición de Motivos

En México el nivel o incidencia de la pobreza suele medirse de acuerdo a la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para la medición de la pobreza por ingreso, se definen tres niveles de pobreza alimentaria:

- **Pobreza alimentaria:** incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- **Pobreza de capacidades:** insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- **Pobreza de patrimonio:** insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

En el año 2005, de acuerdo a este organismo, en pobreza alimentaria se encontraban 18.7 millones de mexicanos, que representaban el 18.2 por ciento de nuestra población mexicana. La mayoría de las personas que se encuentran en esta condición viven en los estados de Chiapas, México, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Guerrero. La población en pobreza de capacidades ascendía a 25.9 millones de personas, que significaba el 24.7 por ciento de los habitantes de México. Las entidades con un mayor porcentaje de su población en esta condición eran: México, Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca y Guerrero. Por último, el número de personas con pobreza de patrimonio era de 49.7 millones de personas, poco menos de la mitad de la población nacional. Como en los casos anteriores este tipo de pobreza se concentra en las mismas entidades federativas.

En México la situación alimentaria presenta índices de subnutrición, deficiencia calórica de la población vulnerable y desnutrición en sus distintos niveles en infantes con niveles regulares en comparación con otros países de la región.

De acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el porcentaje de personas subnutridas en nuestro país corresponde a un 5 por ciento de manera sostenida en los últimos 15 años, éste no debe entenderse como un indicador favorable, ya que en términos reales el número de personas ha aumentado.

La FAO, a través de diversos foros e investigaciones sobre Seguridad Alimentaria, han logrado integrar el concepto del mismo, siendo este el más aceptado por los intelectuales en el tema y los países integrantes de la ONU.

En razón de lo anterior, el concepto de seguridad alimentaria es el que sigue: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996).

Esta definición, señala las siguientes dimensiones de la seguridad alimentaria:

**Disponibilidad de alimentos:** la existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones, comprendiendo así, la ayuda alimentaria.

**Acceso a los alimentos:** acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de

todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive.

**Utilización:** Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.

**Estabilidad:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas, como por ejemplo, una crisis económica o climática, ni de acontecimientos cíclicos, como la inseguridad alimentaria estacional. De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.

En diciembre de 2009, el Coneval presentó la nueva “metodología multidimensional de medición de la pobreza”, que permite comprender mejor las diferentes aristas de este fenómeno al mostrar, de forma conjunta, indicadores a partir del enfoque de ingresos y de derechos sociales, dentro de los cuales se incluye el de acceso a la alimentación. Con base en esta metodología, nueve entidades federativas tienen porcentajes de población con carencia de acceso a la alimentación entre 25 y 35 por ciento en 2008.

La incorporación de este concepto a nuestro esquema constitucional exige al Estado no solamente ha impulsar las políticas públicas necesarias, sino, a realizar reformas trascendentales que impliquen una responsabilidad esencial, para garantizar la seguridad alimentaria en el país, así como el abasto suficiente, oportuno y a bajo costo de los alimentos básicos, incluyendo una distribución más equitativa y eficaz.

Debemos generar las condiciones como legisladores, para que nuestros electores puedan tener un acceso económico a los alimentos digno, es momento de sentar las bases necesarias, para influir en los factores que tienen que ver con los mercados de alimentos y con la capacidad de pago de los consumidores.

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

#### **Decreto**

**Primero.** Se reforma el párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Artículo 4o. ...**

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente, **adecuada** y de calidad. El Estado **garantizará la seguridad alimentaria.**

**Segundo.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Artículo 27. ...**

**XX. ...**

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente, oportuno **y a bajo costo** de los alimentos básicos que la ley establezca, **así como una distribución más equitativa y eficaz.**

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2012.

Diputado Héctor García García (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. Y ADICIONA EL 99 BIS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROBERTO CARLOS REYES GÁMIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Roberto Carlos Reyes Gámiz, diputado federal a la LXII Legislatura con fundamento en la fracción II del artículo 71 y fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración del honorable Congreso de la Unión, teniendo como Cámara de Origen a la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de decreto por el que se expide la reforma constitucional en materia de acceso a la información pública y transparencia, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

#### I. Antecedentes

En el desarrollo del derecho de acceso a la información pública gubernamental los órganos garantes juegan un papel fundamental. En el año del 2002 se dio un avance significativo en el derecho de acceso a la información pública al aprobarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dejando que las entidades federativas, los poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos tuvieran un mayor margen para crear sus propios instrumentos normativos en la materia, como lo apunta la doctora Issa Luna Pla<sup>1</sup> y lo analizan con acuciosidad distintos expertos<sup>2</sup>. Del 2003 al 2007 hubo un crecimiento normativo desigual a lo largo y a lo ancho del país, según lo apunta el doctor Ernesto Villanueva<sup>3</sup>. Se aprobaron órganos garantes con distintos niveles de autonomía y grados distintos de independencia por cuanto a su diseño institucional para la designación de sus comisionados o consejeros. Este periodo muestra un desarrollo desigual de la transparencia en México. En algunas entidades hubo circunstancias y voluntad política para traducir en acto el derecho a saber. En otras, por el contrario, los órganos garantes jugaron un papel con grandes oportunidades de mejora para la defensa de este derecho humano fundamental. De esta suerte, la reforma constitucional del artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 2007 fue un significativo avance en la protección del derecho a saber al generar, entre otros aspectos de mejora, mínimos básicos como común denominador, especialización en los órganos encargados de resolver controversias y ampliación de sujetos obligados a informar, como se observa líneas más adelante. Si bien es verdad que la reforma constitucional del 2007 no fue observada en sus términos ni en los plazos previstos en sus artículos transitorios, también lo es que fue la razón para que diversas entidades federativas dieran vida a órganos garantes con elementos apreciables de autonomía.

#### II. Reforma constitucional de 2007

Como una acción inédita en materia legislativa, ante la divergencia de contenidos derivados de la regulación en leyes locales y de los poderes y órganos federales se determinó reformar la constitución para adicionar una serie de principios al artículo 60. constitucional para quedar de la siguiente manera:

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 60. ...**

**Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:**

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.



III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. **Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.**

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** La federación, los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, **deberán expedir las leyes** en materia de acceso a la información pública y transparencia, **o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este decreto.**

**Tercero.** La federación, los estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

Se destaca el apartado correspondiente al órgano garante que es el que impacta directamente a la naturaleza actual del IFAI, pero antes de ver el alcance de crear: “organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”, entraremos a la revisión del espíritu de la ley, que se concentra en la exposición de motivos para la aprobación de la reforma constitucional por parte de la Cámara de Diputados y Senadores.

### **A. Dictámenes de las Cámaras de Diputados y de Senadores <sup>4</sup>**

#### **Análisis del dictamen de la Cámara de Diputados**

En la exposición de motivos del dictamen elaborado por la Cámara de Diputados destaca el punto 4.1. en donde se revisa los alcances en materia de órganos garantes.

**4.1. Los órganos garantes.** <sup>5</sup> La fracción IV dispone también el establecimiento de procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. La experiencia nacional e internacional en materia de acceso a la información muestra que existen múltiples razones por las cuales un sujeto obligado puede negar el acceso a la información solicitada, o bien el acceso o la modificación de registros con datos personales...

**Aunque existen varios modelos para lograrlo en otras partes del mundo, si nos atenemos a la experiencia mexicana y sus resultados de los últimos años, puede afirmarse que resulta absolutamente crucial la**

**existencia de organismos especializados en la materia y cuyas resoluciones sean vinculantes para los sujetos obligados.**

Después de valorar la experiencia de cinco años de vigencia de diversas legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información se llega a la conclusión por la Cámara de Diputados de que “resulta absolutamente crucial la existencia de organismos especializados”, “cuyas resoluciones sean vinculantes para los sujetos obligados”. Respecto a la naturaleza e integración actual del IFAI, no cabe duda que los perfiles de selección reúnen la pluralidad de profesiones y trayectorias que siendo de los primeros órganos en crearse ha sido en la práctica la mayor prueba de especialización de los actuales integrantes; no obstante el “perro guardián” nació sin dientes, al dársele solamente la facultad de dar vista al órgano de control interno y no la coacción gradual ante el incumplimiento de sus resoluciones por parte de los sujetos obligados.

Estos **órganos u organismos** deben de reunir ciertas características. Una primera es la **especialización**, que garantiza **que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten**. El segundo elemento, no menos importante, es la **imparcialidad, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva**.

Dos aspectos fundamentales en cuanto a las características que deben tener los órganos es la de especialización y la imparcialidad, de ahí la importancia de fijar reglas claras en la forma de selección de sus integrantes así como sus facultades para la operación de las mismas. En el siguiente párrafo se determina como se logrará tener los referidos aspectos.

Para lograrlo, **la reforma establece que los órganos gozarán de tres autonomías**, orientadas a garantizar estas cualidades: **operativa** que consiste en la administración responsable con criterios propios; **de gestión presupuestaria** que se refiere a la **aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia** sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencia conforme a la ley, y finalmente la de **decisión**, que **supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente** debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

La especialización y sobre todo la imparcialidad se logrará a través de tres tipos de autonomía: la operativa, de gestión presupuestaria y de decisión, que se definen en el párrafo anterior. Además, se precisa el porqué del uso de órgano u organismo en los siguientes términos:

Es importante precisar que **la iniciativa utiliza los conceptos de órgano u organismo. Esto no fue casual**: responde a una distinción técnicamente importante. **Los organismos son entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia**. El organismo, además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, **integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión**; como ejemplo, tenemos a los denominados organismos constitucionales, así como a los organismos descentralizados, constituidos en el ámbito de la administración pública.

Por el otro lado, **el órgano materializa un reparto de atribuciones dentro de la misma persona pública, no ya la creación de un ente diverso y ajeno ella, pero que se le dota de facultades para su actuación y decisión, asimismo imparcial**.

Como se aprecia establece la diferencia entre uno u otro concepto que podemos esquematizar en la siguiente tabla:

### **Organismo**

Entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia.

Es un principio de organización, que constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión.

### **Órgano**

Materializa un reparto de atribuciones dentro de la misma persona pública.

Omite la creación de un ente diverso y ajeno a ella, pero que se le dota de facultades para su actuación y decisión, asimismo imparcial.

En este sentido, **la Constitución otorga a las legislaturas una flexibilidad suficiente para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades** (situación que ya existe en algunas entidades federativas) **o bien dejar que algunos de los Poderes en la federación creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión.** La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.

Destaca el reconocimiento de que en nuestro sistema jurídico ya existen ambas figuras vigentes en diversas Entidades Federativas, lo relevante como se señala en el párrafo anterior es que sin importar la naturaleza jurídica de órgano u organismo se deberán cumplir con los mismos principios que se señalan en cuanto al tipo de autonomía.

**La intención de colocar el imperativo de imparcialidad** como característica absolutamente obligada de los órganos u organismos que resuelvan las controversias y garanticen el derecho de acceso a la información, es doble: **por una parte, se trata de que la integración de dichas instancias tenga lugar a través de un procedimiento abierto y transparente,** mediante el cual la institución alcance la mayor independencia en relación con los sujetos obligados y el gobierno de que se trate.

La imparcialidad se convierte en el preámbulo necesario para la legitimidad del órgano u organismo de transparencia, de ahí que en el dictamen se señale que un elemento necesario para lograr la referida imparcialidad dependerá de la forma en que se lleve el procedimiento de selección de los integrantes del mismo que deberá ser abierto y transparente.

**Imparcialidad también en su funcionamiento, a través del compromiso inequívoco con la apertura de las acciones gubernamentales y de la aplicación constante del principio de máxima publicidad** en la resolución de diferendos. En todo caso, la objetividad en su trabajo, la autonomía de sus decisiones y la aplicación constante de los principios de apertura, han de configurar la acción de las instancias que se crearán al amparo del artículo sexto.

Se relaciona la imparcialidad con el principio de máxima apertura lo cual será un factor de interpretación importante en caso de conflicto.

**En todo caso, se trata de contar con instrumentos jurídicos, institucionales, humanos y materiales, para poner en el centro de la vida pública, lo mismo en la Federación que en los Estados, al tema de la transparencia en la vida pública...** Dichas instituciones se crean no sólo para hacer especialmente expedito el uso del derecho a la información sino también para crear la atención entre la ciudadanía en torno a sus resoluciones y con su empeño en generar una pedagogía social que construya una cultura de la transparencia entre ciudadanos y funcionarios con la aplicación cabal del principio constitucional de máxima publicidad de la información pública gubernamental.

Se destaca el concepto de “pedagogía social” en función de la atención entre la ciudadanía y las resoluciones que construya una “cultura de la transparencia” que permita proyectar este derecho con la consolidación cotidiana sobre todo a través de la confianza que se genere a través de las decisiones a favor de la transparencia de los órganos u organismos autónomos en esta materia.

...

Asimismo, **no debe olvidarse que, por diseño constitucional, el garante último del ejercicio de los derechos fundamentales es el Poder Judicial de la federación.**

Quedó un pendiente en materia de la definitividad que deben tener los órganos u organismos al momento de emitir sus resoluciones que se puede inferir al destacar que el último garante es el Poder Judicial de la Federación con lo cual será el juicio de garantías (amparo) el único mecanismo para revisar las decisiones de estos órganos u organismos para evitar retrasos innecesarios en procedimientos interminables que retrase el acceso a la información, ya que no hay que olvidar que “información que no llega a tiempo no sirve”.

#### **Análisis del dictamen de la Cámara de Senadores**

En lo que respecta al dictamen emitido por la Cámara de Senadores, se reconoce y destaca los argumentos que se esgrimen en el de la Cámara de Diputados como se aprecia en los siguientes párrafos:

La minuta de mérito establece mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos; dichos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales. **La especialización garantizará que los tomadores de decisiones tengan el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten; con la imparcialidad se pretende asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.**

**Un elemento importante de esta reforma es que dota a estos organismos de autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.**

Los senadores destacan precisamente los aspectos torales del órgano u organismo garante resaltando la especialización, la imparcialidad y la autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.

Dicho de una forma resumida, el decreto que propone la Colegisladora tiene los siguientes **objetivos esenciales**:

...

**11. Obligar al establecimiento de órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión.** Esto es así porque la experiencia mexicana ha demostrado que **el derecho requiere ser apoyado por una autoridad independiente que no sea juez y parte**, que sea capaz de resolver las controversias en plazos perentorios y que promueva consistentemente el derecho entre la sociedad y los funcionarios de gobierno.

Destaca en diversos objetivos los alcances de la propuesta destacando el punto 11 antes citado que resume la importancia del órgano u organismo garante en función de evitar que ante una controversia se presente la dualidad de juez y parte.

Una de las acotaciones que se precisan en el dictamen de la Cámara de Senadores y que no se encuentra en la de Diputados es la referente a los municipios:

3.2. La cuestión municipal. La iniciativa de reforma al artículo 6o. constitucional aprobada por la colegisladora, reconoce al propio Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales y la Asamblea del Distrito Federal, como los ámbitos habilitados para legislar en materia de derecho de acceso a la información. Esto no quiere decir que los municipios no puedan establecer sus propios reglamentos de transparencia acordes con sus realidades administrativas y financieras, quiere decir que **la garantía de un derecho convertido en derecho fundamental, queda bajo la tutela y jurisdicción de los órganos señalados por las leyes estatales.** Asimismo, **la reforma al artículo 6o. supone que los reglamentos municipales no podrán contradecir ni estar por debajo de los estándares que definen las leyes estatales y por supuesto, de los principios y bases que establece la propia Constitución.**

Se da el reconocimiento que en otro artículo de la constitución (115) tienen los Municipios, en el aspecto de su facultad reglamentaria en la esfera de su competencia, sin poder contradecir lo prescrito por el artículo 6o. constitucional y las leyes estatales.

**Son dos razones poderosas las que han impulsado a la legisladora a delimitar esa jerarquía: por una parte evitar una perniciosa e impracticable proliferación de autoridades de transparencia en 2 mil 443 demarcaciones municipales y 16 delegaciones en el caso del Distrito Federal; por otra parte, propiciar una mayor coherencia de criterios y de resoluciones de apertura en los territorios estatal y nacional, mediante la existencia de sólo 32 órganos estatales y uno federal.**

Se establece como una forma de evitar la proliferación de autoridades de transparencia que los órganos serán los 32 estatales y uno federal a fin de evitar la discrepancia en los criterios en las resoluciones, es de destacarse que al referirse a órgano, conforme a lo que se analiza por la Cámara de Diputados, se refiere a “entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia. Es un principio de organización, que constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión.” De tal suerte que de haber organismos en los demás poderes será en función de los principios que establece el artículo 6 constitucional y siempre respetando el que esos mecanismos de acceso y revisión sean “expeditos”.

**Es de capital importancia subrayar que serán los Poderes Legislativos estatales los encargados de promulgar leyes y/o reformas legales que establezcan órganos u organismos especializados, y con la necesaria autonomía – operativa, de gestión y de decisión– para arbitrar las controversias en materia de acceso a la información. Se desprende de ahí que serán estos organismos los encargados de garantizar el derecho de acceso a la información en el nivel subnacional.**

Queda claramente establecido el poder facultado para llevar a cabo la optimización de las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, acorde a lo que dispone el artículo 6 constitucional.

Como se ve, **la lógica de la reforma no es la homologación que ignora diferencias propias de las entidades ni la merma de atribuciones para los estados: se trata de la construcción de un edificio que permita al país avanzar efectivamente en la consolidación de las instituciones y leyes de la transparencia y el acceso a la información.**

Se hace una acotación importante en el sentido de que al dejar los principios y bases establecidas en la Constitución se respetan los avances existentes en la materia, se respeta la divergencia siempre que sea acorde a lo que establece la constitución y sobre todo en el ánimo de una república federalista se respetan las facultades propias de la entidades federativas.

## **II. Revisión de la naturaleza jurídica del órgano federal**

El ámbito federal presenta matices particulares desde el momento que el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) ni es federal ni revisa las impugnaciones que en los otros poderes y órganos garantes se presentan. Su función principal reside en revisar la actuación que en el acceso a la información pública gubernamental presente el Ejecutivo federal.

### **A. Naturaleza jurídica del IFAI <sup>6</sup>**

El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como se establece desde el Artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Como se aprecia su nacimiento no aparece en la constitución federal, de ahí su imposibilidad de conocer de las impugnaciones de los otros poderes y entes federales.

Como parte de toda conformación que haga viable la operación del órgano garante la integración del IFAI, la forma de selección de los Comisionados, las hipótesis para su remoción y la duración de su encargo la encontramos en el artículo 34 de la LFTAIPG:

**Artículo 34. El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.**

Es de destacarse que en la forma de designación el grado de participación del Senado se limita a la objeción del nombramiento que el Ejecutivo federal realiza, a diferencia de otros órganos en donde el ejecutivo envía una terna para que sobre ella se escoja el mejor perfil, de igual manera llama a atención que ante la falta de objeción se presume una “no objeción” cuando por lo menos el órgano legislativo debiera sustentar los motivos de la no objeción con lo cual su intervención en la designación que en un grado de participación casi nulo. Es paradójico que al ser un órgano de transparencia la forma de designación resulte omisa en procesos plurales, abiertos, incluyentes que permitan una revisión exhaustiva de los perfiles que tendrán tan delicada responsabilidad.

**Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.**

La redacción resulta general con aspectos que se acercan a lo ambiguo al dejar de precisar legislativamente los casos de incompatibilidad y/o conflicto de intereses que por sí mismo dota de imparcialidad al órgano. Al no contar con la configuración de órgano constitucional autónomo el grado de responsabilidad es menor de los que si cuentan con esa naturaleza.

**Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.**

**El instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.**

Del artículo antes transcrito destaca el último párrafo en donde se establece que para efecto de sus resoluciones no estará subordinado a autoridad alguna, que es coincidente con lo que establece el artículo 59 de la referida ley en el sentido que:

**“Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades: Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la federación...”**

Por lo que como se aprecia, va tomando especial relevancia el evaluar la calidad jurídica de las decisiones del IFAI, en este caso lo referente a las emitidas como resolución a los recursos de revisión.

Siguiendo con la determinación de la naturaleza jurídica del IFAI se puede ver que el Decreto emitido por el Ejecutivo Federal aporta otros argumentos sobre el tipo de órgano que es el referido Instituto. En el Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental específicamente en los Considerandos se establece:

“Que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de junio de 2002, se promulgó y publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental...”

Se destaca el antecedente del decreto, en este caso la promulgación y publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que es lo que origina la expedición del referido Decreto.

Que en el ordenamiento legal citado se creó el **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**, como un **órgano de la administración pública federal**...

Que la propia ley prevé expresamente que para efectos de sus resoluciones el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones;

En el aparatado antes transcrito se determina que el IFAI es un órgano de la administración pública federal, de ahí se desprende la necesidad del decreto que emite el Poder Ejecutivo para complementar la forma en que se va a integrar en la estructura administrativa del Estado.

Que **la administración pública federal comprende muy diversas formas de organización** administrativa, las cuales **varían no sólo en cuanto a su naturaleza jurídica sino en lo que se refiere al grado de autonomía**, reglas de organización, estructuras, y tratamiento presupuestario, entre otros elementos;

Destaca la aclaración de las diversas formas de organización que existen en la Administración Pública con miras a encontrar aquella que permita, por su naturaleza jurídica, contar con un grado de autonomía mayor.

Que **es necesario clasificar que la naturaleza jurídica del órgano es aquella que le permita ejercer con toda plenitud la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión**, indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública, **en particular por las funciones cuasi-jurisdiccionales que realiza el instituto** en lo relativo a la resolución de las negativas a las solicitudes de acceso a la información y de datos personales, así como su facultad de tener en todo momento acceso a información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso;

Del párrafo antes citado es de resaltar la búsqueda de un organismo cuya naturaleza jurídica permita el desempeñar con la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión las atribuciones que se le conceden en la ley de la materia al IFAI.

Que la **descentralización administrativa**, bajo su **modalidad de organismo no sectorizado**, **tiene entre otras ventajas, la de suprimir el vínculo jerárquico que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas**, además de otorgar la autonomía de gestión y patrimonial;"

Así la naturaleza jurídica del órgano se establece en el artículo 1 del Decreto:

**El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado**, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

**El instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión**, en términos de la ley que lo crea y este decreto; sin perjuicio de que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen.

Con lo anterior se puede ver que la naturaleza jurídica del IFAI es la de un organismo descentralizado, no sectorizado, de la administración pública federal, por lo que entra en la estructura del Poder Ejecutivo federal. Derivada de su inserción dentro de la estructura del Poder Ejecutivo es que no cuenta con facultades de fiscalización de los otros poderes y de los organismos autónomos constitucionales.

### **III. De la definitividad de las resoluciones**

Una de las instituciones que han permitido proteger de la mejor forma el bien jurídico protegido de este derecho humano reside en la definitividad de las resoluciones para los servidores públicos. La innovación prevista en el artículo 59 de la LFTAIPG sobre la definitividad de las resoluciones para las entidades y dependencias, que ha sido además apoyada en forma reiterada por resoluciones de jueces de distrito del Poder Judicial de la Federación. Del

mismo modo, los más destacados exponentes de la doctrina mexicana se han pronunciado por mantener el principio de definitividad. En efecto, Sergio López Ayllón, por ejemplo, ha sostenido que: “Contra ellas (las resoluciones) no debe proceder recurso alguno por parte de la autoridad ni deben ser objeto de revisión por los tribunales administrativos. Un diseño legislativo que no prevea estas condiciones corre el riesgo de violentar el principio constitucional que asegura un procedimiento de revisión expedito”.<sup>8</sup> De la misma forma se han expresado Ernesto Villanueva, Perla Gómez Gallardo y otros más en distintos espacios sobre este tema que por su importancia debe permanecer e. incluso, fortalecerse para lograr mayor protección a este derecho humano. En apoyo a esta convicción se encuentra, además, el criterio interpretativo previsto en el artículo 1o. párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Por esta razón, se propone darle mayor peso institucional a esta figura jurídica para elevarla a rango constitucional sin taxativa ni excepción alguna.

Admitir excepciones a este rasgo distintivo del diseño institucional de la transparencia abriría amplias posibilidades de regresión en perjuicio del derecho a saber, además de romper el principio básico de que “información que no llega a tiempo, información que no sirve” al generar procesos largos y complicados que inhiben el ejercicio y eficacia del derecho a saber que garantiza el acceso a la información pública.

...

#### **IV. Propuesta de Tribunal de Transparencia como órgano garante federal**

El IFAI ha tenido avances plausibles en estos años. No obstante, su diseño institucional que admite juzgadores ajenos al derecho ha generado polémica en algunos sectores que impulsan restringir el principio de definitividad bajo el argumento de que el IFAI tiene frente a sí oportunidades de mejora por cuanto hace a la calidad jurídica de sus decisiones como lo apunta y documenta la doctora Perla Gómez Gallardo.<sup>8</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la importancia del derecho de acceso a la información como una institución jurídica que debe ser tutelada por su impacto social. En efecto, nuestro máximo tribunal ha sostenido que:

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo estado de derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Controversia constitucional 61/2005. Municipio de Torreón, estado de Coahuila. 24 de enero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

El tribunal pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 54/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.



Así también es de citarse la siguiente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se inscribe en la misma tesitura:

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo estado de derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Controversia constitucional 61/2005. Municipio de Torreón, estado de Coahuila. 24 de enero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

El tribunal pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 54/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.

Una de las inquietudes, con razón o sin ella, que se genera en el ánimo de la sociedad es que las reformas es que las iniciativas estén animadas por criterios políticos que, en ocasiones, son inversamente proporcionales a los requerimientos de los electores. Como legislador estoy convencido de que debemos legislar de cara a los mejores intereses de México cerrando toda posibilidad de que se pueda creer o percibir de que con esta iniciativa se anima la injerencia del Presidente de la República, de los partidos políticos o de los grupos parlamentarios al margen del interés de la República. Es por esta razón que con esta iniciativa se propone un nuevo diseño institucional que se aleja de la zona de confort del control presidencial, pero también de generar un espacio de cuotas de los partidos políticos. Ello es más necesario que nunca para regenerar los tejidos de credibilidad entre los electores y sus representantes. De este modo, se propone aquí crear el Tribunal de Transparencia del Poder Judicial de la federación, cuyas ventajas son las siguientes:

- a) Se mantiene la especialización e imparcialidad que el artículo 6o. constitucional establece para el órgano garante;
- b) Se garantizan perfiles idóneos para el cargo de magistrados del Tribunal de Transparencia del Poder Judicial de la federación;
- c) Se elimina la posibilidad de que haya tres instancias, evitando que el derecho a saber se restrinja en perjuicio del escrutinio riguroso de la sociedad sobre los asuntos públicos, habida cuenta que el Tribunal por su propia naturaleza de especialidad tendría definitividad en sus resoluciones;
- d) Se reducen los plazos de resolución de controversias en beneficio del derecho a saber de la sociedad al contar con un tribunal especializado como última instancia.
- e) Se reduce el espacio de la amplísima negociación más política que jurídica para la integración de los magistrados del Tribunal de Transparencia del Poder Judicial de la federación, sujetando estrictamente los criterios a los que establece el Poder Judicial de la federación. Con lo anterior se disminuye la injerencia del

presidente de la República y de los partidos políticos y se amplía el espacio de decisión de nuestro máximo órgano jurisdiccional del país.

f) Se garantiza mayor independencia real y calidad técnica de los fallos del órgano que resuelve;

g) Se mantienen los principios de sencillez del derecho a saber, privilegiando la amigabilidad del derecho como fue previsto desde el año 2002, fecha de su creación normativa; y

h) Se fortalece la seguridad jurídica, la idoneidad de competencia y la certeza de sus decisiones en materia de protección de datos personales.

#### **A. Redacción reforma artículo 60. constitucional.**

Para garantizar un órgano federal se propone:

**Artículo Único.** Se reforma la fracción IV del artículo 60., y se adiciona un artículo 99 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 60. ...**

...

I. a III. ...

**IV.** Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. **Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. En el ámbito federal las controversias se sustanciarán ante el Tribunal de Transparencia del Poder Judicial de la Federación. De la misma forma las resoluciones de los órganos garantes de las entidades federativas se resolverán ante dicho Tribunal de Transparencia, que observará el principio de la suplencia de la deficiencia de la queja de los solicitantes y sus resoluciones serán definitivas e inapelables.**

V. a VII. ...

**Artículo 99. Bis.** El Tribunal de Transparencia será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete magistrados. El presidente del tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años no renovables.

Al Tribunal de la Transparencia le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Resoluciones de los Poderes de la Unión y órganos autónomos constitucionales en la materia y aquellos actos o resoluciones que violen normas constitucionales o legales;

II. Las impugnaciones de actos y resoluciones de las entidades federativas en la materia que violen normas constitucionales o legales;

III. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas;

IV. Los casos de violación al derecho previsto en el artículo 16, párrafo segundo de esta Constitución.

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones de los Poderes de la Unión, órganos autónomos constitucionales y entidades federativas que violen el derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o. constitucional;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal y sus servidores; y

VII. Las demás que señale la ley.

Las salas del Tribunal de la Transparencia harán uso de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal de la Transparencia podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal de la Transparencia sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal de la Transparencia corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el presidente del Tribunal de la Transparencia, quien la presidirá; un magistrado de la Transparencia de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El tribunal propondrá su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la federación. Asimismo, el tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los magistrados de la Transparencia que integren las Salas Superior y Regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados de la Transparencia de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los magistrados de la Transparencia que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

### Transitorios

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

**Segundo.** El honorable Congreso de la Unión deberá proceder a realizar las reformas pertinentes a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y expedir la Ley General de Procedimiento en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a más tardar seis meses después de la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** La federación, los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este decreto.

**Cuarto.** Los comisionados y comisionadas del Instituto Federal Electoral de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales concluirán su encargo en cuanto se designen los magistrados del tribunal. Por terminación de la materia de trabajo se les liquidará en los términos que prevé la ley para estos casos. No obstante, los comisionados y comisionadas del IFAI tendrán preferencia para ocupar los cargos de magistrados del Tribunal de la Transparencia, en igualdad de circunstancias, satisfaciendo sólo los requisitos de idoneidad previstos en el artículo 99 Bis.

### Notas

1 Cfr. Issa Luna Pla, Issa. *Movilización del derecho de acceso a la información en México*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

2 Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Coords. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

3 Ernesto Villanueva et. al. *El ejercicio del acceso a la información pública en México. Una Investigación empírica*. Dos tomos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

4 Gómez Gallardo, Perla y Ernesto Villanueva. *Indicadores de Transparencia y Reforma del Artículo 6o. Constitucional*, Trust de las Américas, México, 2007.

5 Gaceta Parlamentaria, año X, número 2204, jueves 1 de marzo de 2007.

6 Gómez Gallardo, Perla. *El IFAI y la Calidad Jurídica de sus Decisiones*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

7 La ley Federal de las Entidades Paraestatales establece en su artículo 15 los requisitos de los decretos de organismos descentralizados. **Artículo 15.** En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo federal para la creación de un organismo descentralizado, se establecerán, entre otros elementos:

La denominación del organismo;

I. El domicilio legal;

II. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;

III. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquéllas que se determinen para su incremento;

IV. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

V. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VI. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;

VII. Sus órganos de vigilancia, así como sus facultades, y

VIII. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El Estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

8 Gómez Gallardo, Perla. *IFAI: Avances y Retrocesos*. Universidad de Guadalajara, Editorial e, México, 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de octubre de 2012.

Diputado Roberto Carlos Reyes Gámiz (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE TERÁN JUÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Jorge Terán Juárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Entorno Humano celebrada en Estocolmo en 1972, señaló que todo el esfuerzo y actividad humana deben ir encaminadas a trabajar por el ideal de un planeta pacífico, habitable y justo.

En aquel evento, se reconoció también, que el desarrollo de los individuos es un aspecto que solamente puede ser atendido desde un enfoque multidimensional, tomando en cuenta que las diversas esferas del desarrollo; económicas, sociales, políticas y ambientales, se encuentran interconectadas.

Producto de la Conferencia de Estocolmo, se planeó la celebración de una segunda cumbre que ha requerido de un amplio trabajo previo a través de la una Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo, que en 1987 presentó un documento llamado “Nuestro Futuro Común”.

En ese documento se establece la definición de desarrollo sustentable como “...aquél desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades”; de ésta manera, el desarrollo sustentable se explica como el conjunto de procedimientos mediante los cuales se alcanzan equilibrios entre el desarrollo de la comunidad, la economía y la ecología.

A partir de estos acontecimientos surgieron en el mundo diversas definiciones acerca del desarrollo sustentable, en el caso de Centroamérica, en una Alianza para el Desarrollo Sostenible, en 1994, se conceptualizó al desarrollo sustentable, también como “...un proceso de cambio progresivo en la calidad del ser humano que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo, que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural, regional, nacional, y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras”.<sup>1</sup>

El desarrollo sustentable y/ o sostenible; ambos temas estratégicos de la agenda mundial y aparentemente utilizados como sinónimos, parecieran por momentos entrar en confrontación cuando se requiere de dotar de mayor sentido y precisión a lo que se entiende por cada uno de los términos.

No es fortuita ésta discusión, pues los Estados que toman como eje fundamental de su política el desarrollo humano y la utilización rentable, responsable y consciente de los recursos naturales requieren con urgencia dar respuestas en éste sentido a su actividad gubernamental, pero sobre todo requieren con urgencia de que el concepto sea sociabilizado entre los ciudadanos para que éstos puedan tomar conciencia de lo que supone acabar con el sentido de la explotación para dar paso al uso racional de los recursos.

Es evidente que en la medida en que el concepto sea comprendido de manera correcta y empleado objetivamente, tanto Estados como ciudadanos podrán de manera organizada y corresponsable elaborar y alcanzar metas de una agenda de desarrollo sustentable y/o sostenible para el país, encaminada a atender las demandas y necesidades de la población, en principio en el ámbito local para lograr un impacto global.

### Planteamiento del problema

Es posible que el debate en torno a la diferencia entre sustentable y sostenible se haga presente en los espacios académicos y políticos debido a la necesidad de dotar de contenido puntual a los conceptos, y de dar mayor sentido al trabajo presente y a los retos futuros que aún enfrentan países como el nuestro, en convertir al desarrollo sustentable y sostenible en un elemento esencial del desarrollo humano vinculado incluso con la calidad de vida.

En éste sentido, a pesar de que sustentable y sostenible aparentemente tienen demasiadas coincidencias, sobre todo en lo que respecta a la responsabilidad social y ecológica; algunas veces pareciera que su uso es indiscriminado, es decir se hace referencia a ellos como sinónimos a pesar de que cada uno se puede distinguir del otro.

La diferencia sustantiva estriba en que el desarrollo sostenible es aquel que se da en una nación para mantener o sostener el equilibrio tomando en cuenta los elementos sociales, económicos, los recursos naturales y medioambientales; se entiende como el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras.<sup>2</sup>

Por su parte, el desarrollo sustentable es en éste sentido, menos ambicioso pues se trata de un tipo desarrollo que se preocupa por el uso responsable de los recursos preservándolos y previendo que debido a la explotación irracional, se afecte las generaciones futuras.

En lo que respecta a la locución “desarrollo sustentable”, se sabe que es un anglicismo que proviene del concepto *sustainable development*, por sí solo, el vocablo “sustainable” no tiene una traducción literal en el mismo sentido que en el idioma español en donde significa un adjetivo relativo a algo que se puede sustentar o defender con razones.<sup>3</sup>

El vocablo inglés tiene una acepción que corresponde a un proceso dinámico y positivo que se relaciona con avanzar de manera continua sin ceder haciendo el esfuerzo necesario para alcanzar los objetivos del desarrollo desde una perspectiva multifactorial y convertirse así, en un trabajo constante que involucra a todos los actores y que conlleva la necesidad de encontrar una nueva forma de desarrollo económico, que permita satisfacer las necesidades básicas humanas sin poner en riesgo los recursos.<sup>4</sup>

Desde ésta perspectiva, el desarrollo sostenible como un concepto que tiene como eje principal el uso y la conservación desde una perspectiva dinámica y positiva de los recursos naturales, destacando que además el concepto involucra los llamados tres círculos que deben conciliarse en una perspectiva de desarrollo sostenible: el progreso económico, la justificación social y la preservación del medio ambiente.



Como podemos observar, se trata de una evolución de la idea de desarrollo sustentable hacia la noción de desarrollo sostenible, pues al inicio de los acuerdos mundiales encaminados a poner sobre la mesa el tema del uso y abuso de los recursos naturales como un tema que obligadamente debería ser incluida en las agendas los Estados, se privilegia, en mucho por la coyuntura, la preservación del medio ambiente y el consumo prudente de los recursos naturales no renovables, hacia la idea de reconsiderar que en tal empeño, debían incluirse los aspectos económicos, sociales y desde luego la preservación del medio ambiente. La sostenibilidad valora el desarrollo humano, el capital ecológico combinados con un modelo de desarrollo económico integral y multidimensional.

En éste sentido también es importante considerar que en la mayoría de los países latinoamericanos el término empleado es el de desarrollo sostenible, incluso en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se reunió en Río de Janeiro en junio de 1992, y la última celebrada en éste año en junio, de nuevo en Río de Janeiro denominado Río+20 “El futuro que queremos”; de nueva cuenta el término empleado y aceptado por todos los pactantes de la conferencia fue desarrollo sostenible.

Por otra parte, en el contexto internacional todos los documentos emitidos y difundidos por la ONU relativos a los temas ecológicos, económicos y de desarrollo humano; se utiliza la terminología sostenible, ya no se menciona más, la palabra sustentable. En el caso concreto de América Latina, de los 20 países que la conforman solamente en tres casos se sigue empelando la palabra desarrollo sustentable, tal es el caso de Argentina, Chile y México; el resto de los países ya ha incorporado de manera permanente la expresión “desarrollo sostenible” tal como se muestra en el cuadro.

**Denominación relativa al término de desarrollo sostenible y sustentable, o ambos, de los países en Latinoamérica**

<b>País</b>	<b>Denominación</b>
Argentina	Desarrollo sustentable
Bolivia	Desarrollo sostenible
Chile	Desarrollo sustentable
Colombia	Desarrollo sostenible
Costa Rica	Desarrollo sostenible
Cuba	Desarrollo sostenible
Ecuador	Desarrollo sostenible
El Salvador	Desarrollo sostenible
España	Desarrollo sostenible
Guatemala	Desarrollo sostenible
Honduras	Desarrollo sostenible
México	Desarrollo sustentable
Nicaragua	Desarrollo sostenible
Panamá	Desarrollo sostenible
Paraguay	Desarrollo sostenible
Perú	Desarrollo sostenible
Puerto Rico	Desarrollo sostenible
República Dominicana	Desarrollo sostenible
Uruguay	Desarrollo sostenible
Venezuela	Desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración propia

Por lo que siendo congruentes con el contexto internacional y particularmente con nuestra presencia en Latinoamérica, debemos considerar la pertinencia de modificar nuestras propias locuciones, con la plena conciencia de que es indispensable asumir que los conceptos retomados de otros idiomas al ser incluidos en nuestro léxico, no necesariamente conservan su connotación literal al ser traducidas, por lo que siempre será imprescindible que se profundice en la comprensión de su significado conceptualmente hablando.

Por lo expuesto, someto a la consideración de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



**Decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 25, 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se reforma el artículo 2o., fracción VII, para quedar como sigue:

**Artículo 2o. ...**

...

...

...

...

Inciso a) ...

I. a VIII. ...

Inciso b) ...

I. a VI. ...

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo **sostenible** de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

**Segundo.** Se reforma el artículo 4o. en su párrafo sexto quedando de la siguiente manera:

**Artículo 4o. ...**

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y **sostenible** de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

**Tercero.** Se reforma el artículo 25 quedando como sigue:

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sostenible, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

...

**Cuarto.** Se modifica el artículo 27 en su fracción XX segundo párrafo, para quedar como se muestra a continuación:

**Artículo 27. ...**

Párrafo 1. a 9. ...

Fracción I. a XIX. ...

**XX. ...**

...

El desarrollo rural integral y **sostenible** a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

**Quinto.** Se modifica el artículo 73 en su fracción XXIX, inciso N), segundo párrafo, para quedar como se muestra a continuación:

**Artículo 73. ...**

I. a XXIX-M. ...

**XXIX-N.** Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo **sostenible** de la actividad cooperativa de la federación, estados y municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

**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 deberá realizar las modificaciones correspondientes a las leyes secundarias en un plazo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Notas**

1 <http://www.sica.int/busqueda/centro%20de%20documentaci%C3%B3n.aspx?IdItem=965&IdCategoría=5&IdEntidad=401>. Sistema de la Integración Centroamericana.

2 Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible (2002) [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/Spanish/WSSDsp\\_PD.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm), Consultado 18/09/2012.

3 El *Diccionario* de la Real Academia Española, corresponde al de “mantener firme un objeto, prestar apoyo, mantener una cosa en un medio o un lugar sin dejarlo caer o haciéndolo muy lentamente,..., tolerar, conservar una cosa en su ser o estado”. <http://www.rae.es/rae.html>, consultado: 05-10-2012

4 Barber Kur, Carlos Miguel, ¿Sostenibilidad o sustentabilidad?, CNN en Expansión, <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/05/22/sostenibilidad-o-sustentabilidad>, Consultado 18/08/2012

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de octubre de 2012.

Diputado Jorge Terán Juárez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS, Y DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR MANUEL BAUTISTA LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXIX F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, Víctor Manuel Bautista López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las Leyes Generales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, y del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente presenta, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Los municipios son el orden de gobierno más próximo a las demandas de la ciudadanía y a pesar de que desde 1996 el poder reformador de la Unión estableció la más profunda transformación en su orden jurídico para dotarlos de una mayor fortaleza en sus atribuciones y en sus capacidades financieras, muchos de los problemas que enfrentan no sólo permanecen en su falta de atención, sino que algunos otros, se han agravado.

La obligación que hoy tienen los gobiernos municipales para ejecutar una gestión integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento y su disposición final se ve acompañada de una serie de problemas de falta de infraestructura, equipo, mecanismos de recolección y tratamiento en su disposición final congruente con las diferentes normas técnicas aplicables en la materia, algunas de ellas resultado de las características propias de los municipios, como la falta de espacios físicos o la debilidad financiera de las propias administraciones municipales.

De acuerdo con información dada a conocer en el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales en nuestro país operan 238 rellenos sanitarios y mil 645 tiraderos a cielo abierto, si consideramos que en el país hay 2 mil 457 municipios, esto implica que los espacios para la disposición final de residuos deben recibir desechos de más de una municipalidad.

**Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3635-III, martes 30 de octubre de  
2012**

Adicionalmente a esta problemática y a pesar de que desde el 20 de octubre de 2004 fue publicada la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003, “Especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial”, y que a través de los diferentes programas para la prevención y gestión integral de los residuos y el de remediación de sitios contaminados, así como de las diversas normas técnicas estatales que al respecto se han emitido, los resultados en materia de recolección separada de los residuos sigue siendo muy limitada.

La lenta adopción de los sistemas de recolección separada y sus consecuencias en la disposición y tratamiento final de los residuos sólidos provoca la pérdida de oportunidades relacionadas con el aprovechamiento, de los efectos contaminantes en el ambiente e, incluso, en el caso de los municipios que han concesionado el servicio de disposición final, el incremento en el costo por el tratamiento de los altos volúmenes sin los beneficios de la separación.

Apenas 11 por ciento de las 86 mil 357 toneladas de residuos sólidos que diariamente se recolectan en el país corresponde a una recolección separada, y 76 mil 985 toneladas se recolectan sin ser seleccionadas.

No está de más señalar que la alternancia en los gobiernos de los municipios ha provocado, en más de una ocasión, que los sistemas de recolección separados que se han incorporado innovadoramente en algunas administraciones municipales no siempre se conserven en los siguientes periodos de gobierno, lo que provoca que infraestructura como plantas de separación, vehículos con contenedores para su recolección selectiva y maquinaria para tal efecto sean sub utilizados o no empleados para su correcto fin.

Mientras prevalezca el actual diseño constitucional en la materia, las diferencias políticas, la ausencia de medidas de largo plazo y el cálculo inmediato se impondrán provocando que las inversiones públicas que se realizan en la materia, y que no son pocas, se desaprovechen en detrimento de la calidad de vida de la población, pero además que perdamos tiempo que difícilmente podremos recuperar en esta constante lucha por hacer efectivo el derecho humano a vivir en un ambiente sano.

La propuesta que se somete a su consideración pretende advertir que la respuesta integral y de fondo al problema generado por las deficiencias en el tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos, requiere políticas de estado, con visiones regionales y metropolitanas, de largo plazo, integrales, sistemáticas, con recursos económicos suficientes, que aprovechen el uso de tecnología de punta y la incorporación de procedimientos amables con el medio ambiente y respondan a los compromisos internacionales que nuestro país ha suscrito.

**Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3635-III, martes 30 de octubre de  
2012**

Acciones que los municipios, en el contexto actual de diversidad en sus fortalezas jurídicas, financieras y de capacidades, no pueden enfrentar sino reproduciendo las acciones deficitarias en la calidad de la prestación del servicio de disposición final y tratamiento de los residuos sólidos.

Por lo que se considera oportuno proponer las siguientes reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las Leyes Generales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, y del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con la finalidad de establecer un modelo de responsabilidades complementarias para que sean los gobiernos estatales quienes brinden los servicios de tratamiento y disposición final de residuos sólidos y para que partir de las facultades legales que ya les son propias, muchas de las cuales se han contenido en las normas técnicas estatales pero cuya aplicación es de nula o muy bajo cumplimiento, determinen los criterios y características que los municipios deberán observar en la prestación de los servicios de limpia, recolección y traslado de residuos.

Cumplir dichos estándares en la prestación del servicio público efectivamente exigirá más responsabilidad a las autoridades municipales pero dicha obligación es, a todas luces, indispensable para preservar el derecho de las futuras generaciones a un ambiente sano que debe pasar de la declaración formal del texto constitucional a un realidad objetiva y alcanzable con acciones diarias y verdaderas.

Sobre todo si consideramos que responder con mejores niveles de gestión en el servicio público incorporando mecanismos de recolección de residuos con métodos de selección, si bien es cierto que requiere de la adopción de medidas sustantivas como, por ejemplo, la adquisición de vehículos con características muy específicas, también lo es que la participación social, el ingenio y la creatividad de no pocas administraciones municipales ha permitido que con éxito y corresponsabilidad se adopten medidas alternativas como la recolección diferencia por origen de los residuos en diferentes días, entre otros mecanismos alternativos que demuestran que con eficiencia y eficacia pueden revertirse las grandes debilidades que las administraciones municipales enfrentan.

Pero además, la adopción de las reformas que se someten a la consideración de esta asamblea, aliviará cargas económicas, técnicas y hasta políticas, que afectan sobre todo a gobiernos municipales que no cuentan en su territorio con lugares para el confinamiento final de los residuos, provocando controversias con los municipios circunvecinos, y que no siempre están preparados para la adopción de métodos sustentables en el tratamiento de los residuos, o que en ocasiones propician el desperdicio y mal uso de inversiones públicas pasadas por la falta de continuidad en la prestación de este servicios público.

**Decreto por el que se reforma el inciso c y se adiciona un párrafo segundo al inciso i de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforman los artículos 9, en su fracción XX, 10, en su primer párrafo y sus fracciones III a V, IX y X, 99, en su primer párrafo y en sus fracciones II y III, se adicionan a los artículos 9 las fracciones XXI a la XXVI, recorriéndose la actual XXI para pasar a ser la XXVII, y 99 una fracción IV de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; y se adiciona la fracción II Bis al artículo 7 y se reforma la IV del artículo 8 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**Artículo Primero.** Se reforma el inciso c) y se adiciona un párrafo segundo al inciso i) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ...**

...

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

...

c) Limpia, recolección y traslado de residuos;

...

i) ...

**Los estados podrán transferir a los municipios la prestación del servicio público de tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos siempre y cuando cuenten con un plan de largo plazo autorizado por las legislaturas locales en los términos que las leyes aplicables determinen, los que deberán garantizar la calidad y nivel en la prestación del mismo de tal forma que no resulte regresivo.**

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 9 en su fracción XX, 10 en su primer párrafo y sus fracciones III a la V, IX y X, 99 en su primer párrafo y en sus fracciones II y III; se adicionan a los artículos 9 las fracciones XXI a la XXVI recorriéndose la actual XXI para pasar a ser la XXVII, al 99 una fracción IV los anteriores de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos para quedar como sigue:

**Artículo 9.** Son facultades de las entidades federativas

...

**XX.** Determinar los indicadores que permitan evaluar la aplicación del presente ordenamiento, e integrar los resultados al Sistema de Información Ambiental y de Recursos Naturales,

**XXI.** Controlar, en su tratamiento y disposición final, los residuos sólidos urbanos;

**XXII.** Prestar, por sí o a través de gestores, el servicio público dentro del manejo integral de residuos sólidos urbanos y en lo que corresponde a las fases de su tratamiento y disposición final, observando lo dispuesto por esta Ley y la legislación estatal en la materia;

**XXIII.** Otorgar las autorizaciones y concesiones para la prestación del servicio de tratamiento y disposición de los residuos sólidos urbanos;

**XXIV.** Participar en el control de los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, así como imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable, de conformidad con lo establecido en esta ley;

**XXV.** Prevenir la contaminación de sitios con materiales y residuos peligrosos y su remediación;

**X.** Efectuar el cobro por el pago de los servicios de tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos y destinar los ingresos a la operación y el fortalecimiento de los mismos; y

**XXVI.** Las demás que se establezcan en esta ley, las normas oficiales mexicanas y otros ordenamientos jurídicos que resulten aplicables.

...

**Artículo 10.** Los municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección y traslado, conforme a las siguientes facultades:

...

**III.** Controlar los residuos sólidos urbanos, en las fases de limpia, recolección y traslado;



IV. Prestar, por sí o a través de gestores, el servicio público de **limpia, recolección y traslado** de residuos sólidos urbanos, observando lo dispuesto por esta Ley y la legislación estatal en la materia;

V. Otorgar las autorizaciones y concesiones de **los servicios de limpia, recolección y traslado** de los residuos sólidos urbanos;

...

IX. **Contribuir** en la prevención de la contaminación de sitios con materiales y residuos peligrosos y su remediación, **observando las normas técnicas que al efecto se emitan y sean aplicables en materia de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos urbanos;**

X. Efectuar el cobro por el pago de los **servicios de limpia, recolección y traslado** de residuos sólidos urbanos y destinar los ingresos a la operación y el fortalecimiento de los mismos,

...

**Artículo 99.** Los municipios, de conformidad con sus **atribuciones constitucionales en la materia, las establecidas en las leyes estatales y, de ser el caso, con las que asuma como resultado de los convenios que al efecto suscriban con las entidades federativas** llevarán a cabo las acciones necesarias para la prevención de la generación, valorización y la gestión integral de los residuos sólidos urbanos considerando

I. Las obligaciones a las que se sujetarán los generadores de residuos sólidos urbanos;

II. Los requisitos para la prestación de los servicios de **limpia, recolección y traslado** , y

III. Los ingresos que deberán obtener por brindar los servicios de **limpia, recolección y traslado** .

IV. **De ser el caso, los requisitos e ingresos por la prestación de los servicios que asuman como resultado de los convenios de asunción de funciones que para tal efecto suscriban con las entidades federativas.**

**Artículo Tercero.** Se adiciona la fracción II Bis al artículo 7 y se reforma la IV del artículo 8 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 7.** Corresponden a los estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

...

**II Bis.** La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por el almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente ley;

...

**Artículo 8.** Corresponden a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

...

**IV.** La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación y transporte, de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 de la presente ley;

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** Los estados adecuarán sus disposiciones legales en un plazo no mayor de sesenta días desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Cuarto.** Los municipios que administren y operen rellenos sanitarios y tiraderos a cielo abierto adoptarán las disposiciones administrativas correspondientes para transferir a los estados el servicio público de tratamiento y disposición final, de los residuos sólidos urbanos.

**Quinto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 30 de octubre de 2012.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3635-III, martes 30 de octubre de  
2012

Diputado Víctor Manuel Bautista López (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFREDO RIVADENEYRA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Alfredo Rivadeneyra Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción III del artículo 76 y la fracción VI del artículo 89 y se adiciona un segundo párrafo a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El titular del Ejecutivo federal detenta entre sus facultades constitucionales la de preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, es decir, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; asimismo cuenta con la facultad de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión. Ambas disposiciones, aunque implican facultades del Presidente de la República, se encuentran acotadas por la intervención de la Cámara de Senadores en el primer caso o bien de ambas Cámaras del Congreso en la segunda hipótesis descrita.

Respecto a la disposición de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente, ésta puede actualizarse siempre y cuando dicha facultad se ejerza en el territorio nacional, ya que en caso de que se requiera la disposición de dicha Fuerza Armada permanente en el extranjero, invariablemente se requerirá de la autorización del Senado de la República para la salida de tropas.

Así, en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 76 de la Constitución federal, es facultad exclusiva del Senado de la República autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

La facultad otorgada al Senado de la República para autorizar la salida de tropas del territorio nacional encuentra su justificación histórica cuando en un inicio se atendía a un principio de no intervención en el que se requería del contrapeso del Legislativo ante una posible decisión del Ejecutivo, sin embargo, el contexto internacional vigente se encuentra totalmente ajeno a este tipo de requerimientos y más bien, esta realidad nos obliga a interactuar con los demás países del orbe, en lo económico, lo político, lo social y en lo relativo a la seguridad hemisférica y mundial.

Particularmente, las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina, efectúan constantemente ejercicios de intercambio académico con otros Estados y comparten información sobre el desarrollo de procesos al interior de los cuerpos militares con países cuyos planteamientos de la administración militar han sido exitosos.

De manera genérica, el sustento de estos ejercicios es un Acuerdo que se da entre países que tienen una relación diplomática avanzada en los mejores términos, en las mejores condiciones que les permiten hasta celebrar, como recientemente se ha hecho, visitas recíprocas de Estado. De esas visitas recíprocas se generan los capítulos de cooperación y colaboración, entre ellas, en estricto apego a la disciplina militar, aspectos de adiestramiento y capacitación en ambos territorios.

Un ejemplo claro de este tipo de ejercicios es la operación UNITAS, misma que contiene una serie de Ejercicios Navales que organiza la Armada de los Estados Unidos de América, en conjunto con las Armadas de países latinoamericanos, y tiene como fin entrenar, capacitar y fortalecer los vínculos entre las Armadas que participan, homogeneizando procedimientos en los diferentes aspectos del ámbito marítimo.

Dichos ejercicios navales generalmente se desarrollan en el ámbito marítimo-terrestre y se divide en dos fases: una de planeación y otra de ejecución, en la que se contempla operaciones de defensa aérea, de superficie, submarinas, de interdicción marítima, de guerra electrónica, ribereñas y anfibas.

En este orden de ideas México ha participado en diversos ejercicios navales de manera conjunta con países como Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Perú, Alemania, entre otros.

Con este tipo de acciones México ha podido intercambiar experiencias, tecnología y capacitación para las fuerzas navales mexicanas, colocando a nuestro país en la posibilidad de reaccionar de manera eficaz e inmediata ante prácticamente cualquier contingencia marítima en la que tenga que intervenir las fuerzas navales. Con dichos ejercicios México también se ha colocado como un referente internacional por su entusiasta participación y la aportación de equipo y tecnología para llevar a cabo acciones conjuntas con otros países.

Por lo anterior, se estima necesario actualizar diversas disposiciones constitucionales relativas a la salida de unidades militares fuera del territorio nacional para diferentes propósitos, a efecto de contribuir en un mejor desempeño de las tareas encomendadas.

En este orden de ideas cabe señalar que en la anterior LXI Legislatura el Senador Alejandro Zapata Perogordo del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Senado de la República una iniciativa para dar solución a diversos problemas que se suscitaron con motivo de la salida de tropas mexicanas al exterior, en las que la dilación en la autorización por parte del Senado no permitió que elementos del Ejército Mexicano, pudieran salir del territorio nacional de manera oportuna, para participar en el adiestramiento conjunto con elementos de las Fuerzas Armadas de la República Francesa, así como el paso por nuestro país de miembros de las fuerzas armadas francesas, con el mismo objetivo, que se llevaría a cabo del 28 de septiembre al 9 de octubre de 2009.

Existen otros ejemplos de ayuda humanitaria en los que justamente se ha visto limitada la intervención de las fuerzas armadas de nuestro país, debido a la rigidez del trámite constitucional.

Ante ello, el Grupo Parlamentario de Acción Nacional en la Cámara de Diputados, proponemos retomar la iniciativa que no fue procesada por la Cámara de Senadores, a efecto de reformar diversas modificaciones al texto constitucional para determinar que el Senado de la República mantiene la facultad exclusiva de autorizar al Presidente para que pueda disponer la salida del territorio nacional de unidades pertenecientes a las Fuerzas Armadas Mexicanas para realizar acciones bélicas y para permitir el paso de unidades militares extranjeras por el territorio nacional y la estancia de buques de guerra pertenecientes a otros países en aguas nacionales por más de un mes.

Sin embargo, con esta iniciativa se propone un modelo de control mixto, en el que se reconoce la intervención del Senado, pero se faculta al Presidente de la República que autorice la salida del territorio nacional de unidades pertenecientes a las Fuerzas Armadas Mexicanas, para realizar operaciones de **instrucción, entrenamiento, misiones humanitarias, visitas oficiales y en todos los demás casos no previstos por el artículo 76 fracción III**, del mismo ordenamiento.

Asimismo se aprovechan ambas modificaciones para actualizar la figura de “tropas” por el de Fuerzas Armadas, que es un concepto que incorpora tanto a los integrantes de Ejército, Fuerza Aérea y Armada, ya que el concepto de “tropa” solamente se actualiza cuando se trata de miembros del ejército.

Esta es una propuesta que atiende los diferentes antecedentes históricos de nuestro país y pondera los modelos empleados por diferentes Estados en el constitucionalismo contemporáneo.

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

**Decreto por el que se reforman la fracción III del artículo 76 y la fracción VI del artículo 89 y se adiciona un segundo párrafo a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman la fracción III del artículo 76, la fracción VI del artículo 89 y se adiciona un segundo párrafo a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

**Artículo 76. ...**

I. a II. ...

III. Autorizar al Presidente de la República para que pueda disponer la salida del territorio nacional de unidades pertenecientes a la Fuerza Armada Permanente para realizar acciones bélicas, para permitir el paso de unidades militares extranjeras por el territorio nacional y la estancia de buques de guerra pertenecientes a otros países en aguas nacionales por más de un mes.

IV. a XII. ...

**Artículo 89. ...**

I. a V. ...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas Permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Asimismo podrá autorizar la salida del territorio nacional de unidades pertenecientes a la Fuerza Armada Permanente, para realizar actividades de instrucción, entrenamiento, misiones humanitarias, visitas oficiales y en todos los demás casos no previstos por el artículo 76, fracción III, de esta Constitución.

VII. a XX. ...

**Artículo Transitorio**

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

Diputado Alfredo Rivadeneyra Hernández (rúbrica)

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ÁNGEL ÁVILA PÉREZ, DEL PRD, Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 párrafo I fracción I, 77 párrafo 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, al tenor de lo siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman, derogan y adicionan los artículos :** 3o., párrafo primero, fracciones III y VIII; 6o., párrafo segundo; 17, penúltimo párrafo, 18, tercer y cuarto párrafo; 21, décimo párrafo, e inciso a); 26, apartado B, primer párrafo; 27, fracción VI, primer y segundo párrafo, fracción VIII, inciso a) y c); 28 sexto párrafo, 31 fracción IV; 36 fracción IV; 41, primer párrafo, fracción I primer párrafo, fracción II inciso a), apartado A, fracción g último párrafo y apartado C, segundo párrafo; 43; 44; 45; 55, fracción III, párrafo primero párrafos tercero y último de la fracción V; 56, primer párrafo: 62; 71 fracción tercera, primer y segundo párrafos; 73, fracciones VIII, IX, XV, XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIC-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K XXIX-N, XXIX-Ñ; 76 fracciones V, VI y IX; 79, fracción I, párrafo segundo; 82 fracción VI; 89, fracción XIV; 95, fracción VI; 97, párrafo segundo; 101, párrafo primero; 103, fracciones II y III; 104 fracciones I, I-B y V; 105, fracción I, incisos a), c), d), e), f), g), h), i), j), k), fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g); 106; 107, fracción VIII, inciso a); 108, primero, tercer y último párrafos; 109, primer párrafo; 110, primer párrafo; 111, primer y quinto párrafos; Título Quinto; 117, párrafos primero y segundo y segundo párrafo de la fracción IX; 119, segundo párrafo; 120; 121, primer párrafo y las fracciones I,III,IV y V; 122; 124; 125; 127 primer párrafo y la fracción VI; 130 último párrafo; 131, párrafo primero; 133; 134, párrafos primero, segundo, quinto y sexto y el 135 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** , de acuerdo con la siguiente

**Exposición de Motivos**

La presente iniciativa propone reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de volver a insistir sobre la necesidad de reconocer y dotar de autonomía al régimen interior del Distrito Federal. Es impostergable terminar con la sujeción que los poderes federales tienen sobre el Distrito Federal.

La agenda local de la Ciudad de México no puede soslayar por más tiempo, la reiterada demanda de los habitantes del Distrito Federal por alcanzar la plenitud de sus derechos políticos, para poder darse su Constitución y su gobierno, el cual puede coexistir en completa armonía y sin entorpecer el adecuado funcionamiento de los poderes federales, bajo un modelo que le permita asumir y enfrentar los retos que le plantean su condición de Capital de la república, sede de los poderes federales, ser el centro político, económico, social y cultural del país, y ser el centro de la metrópoli de una de las más grandes concentraciones de población del planeta.

A pesar de diversos esfuerzos por continuar con el avance político y democrático en cuanto al régimen interior de la Ciudad de México, en este año se cumplen dieciséis años desde la última reforma sustantiva al régimen político del Distrito Federal, llevado a cabo en 1996. A pesar de que en diversos momentos se han alcanzado consensos significativos entre las diversas fuerzas políticas, resultado de la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo de la Capital, no ha sido posible concluir la inacabada reforma política del Distrito Federal.

No obstante que en los últimos lustros se han dado innegables avances y cambios en diversas materias que requerían de atención urgente, como es el caso del estatus que tiene actualmente la protección y el reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución; los avances alcanzados en materia política y electoral a pesar de los enormes retos en la materia, cuyo avance más reciente es la reforma política que realizó el Constituyente permanente publicada recientemente por el ejecutivo federal; en el Distrito Federal existe un rezago histórico, político y de derechos ciudadanos: sus habitantes no pueden darse su propia constitución. Lo cual resulta discordante con los avances que se han dado materia política en los últimos años.

Desde sus inicios, con motivo del asentamiento de los poderes federales en la Ciudad de México, en 1824, la ciudad adoptó la figura de Distrito Federal, quedando sujeta en principio a los poderes federales. Derivado de la demanda social para que ésta pudiera elegir a sus propias autoridades, es hasta el pasado reciente que se pudieron concretar avances significativos en el régimen jurídico político de la ciudad, hasta llegar al texto actual del artículo 122 constitucional.

Fue por la iniciativa de diversos actores sociales y políticos en demanda de mayor participación política para determinar el rumbo de la ciudad, que por reforma constitucional se creó en 1986 un órgano de representación ciudadana que tuvo entre sus facultades poder emitir reglamentos en diversas materias. Este órgano de representación se denominó Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debido a que no podía crear leyes no tuvo la posibilidad de darle una orientación determinante a la ciudad, pero significó un avance en el desarrollo democrático de la ciudad. Esta Asamblea de Representantes tuvo entre sus facultades aprobar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, expedir su propio reglamento interior y la facultad de iniciar leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal. En esta reforma se mantuvo al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión como las encargadas del gobierno de la ciudad.

Luego de que en 1992 tuvo lugar un importante movimiento que giró en torno a un plebiscito, para que los ciudadanos del Distrito Federal expusieran la necesidad de modificar el régimen político de la Ciudad de México, por reforma constitucional de 1993 se dio otro avance importante en la ruta de su democratización. Aunque se mantuvo la sujeción del Distrito Federal a los poderes federales, se constituyó el Gobierno del Distrito Federal en sustitución del Departamento del Distrito Federal, se otorgaron facultades legislativas a la asamblea para aprobar las contribuciones y el presupuesto de la ciudad, el Congreso General expediría el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislaría en todas las materias no reservadas a la asamblea local y aprobaría los montos de endeudamiento del gobierno local.

La reforma constitucional de 1993 estableció la designación indirecta del titular del poder ejecutivo del Distrito Federal. La cual se realizaría a través de la designación que hiciera el ejecutivo federal, debiendo ésta ser ratificada por la Asamblea de Representantes. La Cámara de Senadores nombraría y removería directamente al Jefe de Gobierno cuando su nombramiento fuera sometido dos veces a ratificación de la Asamblea de Representantes y en ambas ésta no otorgara su ratificación. El ejecutivo federal debía ratificar además el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal que hiciera el Jefe de Gobierno; así como designar al servidor público que tendría a su cargo la fuerza pública, asumiendo el mando de ésta.

Esta reforma constitucional sentó las bases para que la ciudad de México tuviera por primera vez un gobierno acotado pero propio, superándose así la condición de ser un departamento administrativo dependiente completamente del ejecutivo federal, estableciéndose órganos de gobierno dotados de facultades, lo cual significó un avance en la evolución del estatus jurídico del Distrito Federal. Hasta antes de 1993, la legislación y el gobierno para la Ciudad de México siempre habían estado a cargo, de manera exclusiva, de los poderes federales.

Derivado de los acuerdos firmados durante el año 1995, a partir de los compromisos suscritos por las fuerzas políticas y el gobierno federal a través del denominado Acuerdo Político Nacional, el cual fue convocado por el titular del ejecutivo federal el día de su toma de protesta, dio pie a iniciar los trabajos y las mesas para avanzar en una reforma política sustantiva en diversos temas nacionales, entre ellos el relativo al Distrito Federal. Una Comisión Plural tuvo la responsabilidad de dirigir las discusiones de la reforma política de la Ciudad de México y de avanzar en la construcción de los acuerdos.

El consenso alcanzado por las fuerzas políticas derivó en la reforma constitucional de 1996, la cual incluía la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos, vigente en su mayor parte hasta la actualidad. Esta reforma reconoció el derecho de los ciudadanos de la Ciudad de México de elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los diputados locales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los Jefes Delegacionales de las 16 demarcaciones territoriales. Se creó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dotada de facultades para legislar en todas las materias que no estaban expresamente conferidas al Congreso de la Unión.

A pesar de los avances tan importantes de esta reforma constitucional, esta quedó inacabada, los poderes federales se reservaron para sí las mismas facultades que venían ejerciendo, lo que ha impedido que la ciudad pueda ejercer plenamente la autonomía respecto de su régimen interior.



Reconocida por todos los actores políticos como provisional, o sea con carácter transitorio, en octubre de 1999, luego de no alcanzar un acuerdo para una reforma sustantiva, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que hizo posible la necesidad de hacer efectiva la elección de los jefes delegacionales en julio de 2000. Este sería el último indicio de un acuerdo eficaz entre las fuerzas políticas por avanzar en la democratización del Distrito Federal y el inicio de una serie de encuentros y desencuentros que han impedido alcanzar la autonomía del régimen interior para la Ciudad de México.

El 13 noviembre de 2001 el pleno de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, aprobó la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al régimen jurídico del Distrito Federal.

Esta iniciativa fue enviada para su dictamen a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual fue turnada a su vez a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados para ese efecto. Estas comisiones aprobaron su dictamen por unanimidad. Luego este dictamen fue presentado y votado mayoritariamente a favor por el pleno de la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2001, con 358 votos en pro, 17 en contra y 7 abstenciones, enviándose la minuta correspondiente a la Cámara de Senadores para su revisión.

No obstante el acuerdo alcanzado por las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, el 01 de octubre de 2002, la Cámara de Senadores en su carácter de cámara revisora emitió su dictamen y decidió devolver la minuta a su cámara de origen, en los siguientes términos:

“...

#### **Resolutivos**

**Primero.** Después de un análisis exhaustivo de de las consideraciones de derecho y de las opiniones vertidas por quienes intervinieron en este proceso, las Comisiones concluimos que NO es de aprobarse la minuta de la Cámara de Diputados, que contiene la iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por todas las razones que se hacen valer en el cuerpo de este dictamen.

**Segundo.** L a Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene competencia para presentar iniciativas de reformas constitucionales ante el H. Congreso de la Unión. Tal competencia está claramente establecida por los artículos 71 y 135 de la ley fundamental.

**Tercero.** Con la aprobación de esta Minuta quedarían restringidos y limitados los Poderes Federales ante los órganos del Distrito Federal, rompiendo con el orden constitucional que actualmente impera. Las reformas propuestas tienden únicamente a otorgar más competencias a los órganos de gobierno legislativo, administrativo y judicial del Distrito Federal, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los Poderes Federales, por lo que no debe ser aprobada.

...”

Inconforme con tal decisión, el 07 noviembre de 2002 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal interpuso controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para combatir la no aprobación de la Minuta por el Senado de la República, misma que fue resuelta hasta febrero de 2004 confirmando el dictamen del Senado.

Durante ese periodo, el 12 de febrero de 2003, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, volvieron a emitir dictamen respecto de la Minuta rechazada por la Cámara revisora, aprobándola en sus términos nuevamente, por unanimidad de los integrantes de todos los partidos políticos de esas comisiones unidas.

En octubre de 2009 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, decidió crear una Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal, integrada por los coordinadores de todos los Grupos Parlamentarios que integran la Asamblea Legislativa, con el objetivo de trabajar para la construcción de un

proyecto de Iniciativa de reforma constitucional en materia de Reforma Política local, reformulando la iniciativa presentada en 2001.

En diciembre de 2009, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, instalaron una “Mesa de discusión de la Reforma Política del Distrito Federal” en la que participaron todas las fuerzas políticas representadas en esta asamblea, cuyo propósito fue revisar lo avanzado en la materia desde la reforma constitucional de 1996 y estar en condiciones de procesar un proyecto de iniciativa de ley que tuviera el consenso de todas las fuerzas políticas, que permitiera al Distrito Federal constituir un gobierno autónomo, sin que ello fuera incompatible para que su territorio siga siendo el asiento de los poderes federales y la capital del país.

A partir del diálogo, el respeto a las diferencias y la pluralidad, luego de meses de trabajo entre el Gobierno del Distrito Federal y las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón, encabezó un acto celebrado en el Teatro de la Ciudad el 10 de agosto de 2010, para presentar los resultados del Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal, con lo cual quedó lista una nueva iniciativa para reformar el artículo 122 constitucional, eliminándose los puntos de conflicto de iniciativas anteriores.

Es de destacar el amplio consenso alcanzado por la mesa de discusión de la Reforma Política del Distrito Federal, que después de un ejercicio de diálogo, análisis y acuerdo pactaron el diseño institucional, que debe regular la vida de la capital de la República y su relación con los poderes federales, la cual culminó con la presentación de una nueva iniciativa de reforma constitucional para dotar de autonomía en su régimen interior al Distrito Federal. El acuerdo político fue suscrito por un amplio espectro de actores políticos y sociales que acompañaron la iniciativa, por parte del Gobierno del Distrito Federal: jefe de Gobierno, licenciado Marcelo Ebrard Casaubón; secretario de Gobierno, licenciado José Ángel Ávila Pérez; coordinador para la reforma política, Isaías Villa González. Por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: Comisión de Gobierno, diputada Alejandra Barrales Magdaleno, diputada Aleida Alavez Ruiz, diputada Mariana Gómez del Campo Gurza, diputado Israel Betanzos Cortés, diputado Adolfo Orive Bellinger, diputado Raúl Antonio Nava Vega, diputado Alejandro Carbajal González, diputado Adolfo Uriel González Monzón, diputado Rafael Miguel Medina Pederzini, diputado Julio Cesar Moreno Rivera, diputado Maximiliano Reyes Zúñiga; presidente de la Comisión Especial para la Reforma Política, diputado Fernando Rodríguez Doval. Por los partidos políticos en el Distrito Federal: Obdulio Ávila Mayo, presidente del PAN; Jaime Aguilar Álvarez Mazarrasa, delegado del CEN del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal; José Manuel Oropeza Morales, presidente del Partido de la Revolución Democrática; Adolfo Orive Bellinger, presidente del Partido del Trabajo; Jorge Legorreta Ordorica, presidente del Partido Verde Ecologista de México; Guillermo Orozco Loreto, presidente de Convergencia; Wistano Luis Orozco García, presidente del Partido Nueva Alianza.

En esta iniciativa se propuso dotar de facultades plenas a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la ciudad podría darse su propia Constitución; asimismo, las demarcaciones territoriales contarían con un órgano colegiado de gobierno y con autonomía presupuestal. De igual forma, el Ejecutivo Federal mantendría el mando supremo de la fuerza pública, nombrando y destituyendo al secretario de Seguridad Pública y al procurador de Justicia.

El 11 de agosto de 2010, la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hizo entrega a diversos integrantes del Senado de la República la propuesta de reforma política, resultado del acuerdo para la reforma política del Distrito Federal. Esta iniciativa fue retomada por senadores de los partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Convergencia, y presentada al pleno de la Cámara de Senadores el 14 de septiembre del mismo año, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal, y de Estudios Legislativos, sin que hasta la fecha haya sido dictaminada.

La reforma política fue un tema central de los postulados de la Plataforma Electoral registrada por los partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo en el proceso electoral local del Distrito Federal de 2011-2012, la cual fue protestada y presentada por el Dr. Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno electo, así como por los candidatos de estos partidos políticos a diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales.

Los resultados de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal del primero de julio pasado están a la vista, es evidente el respaldo mayoritario de más de tres millones de votos que tuvo la propuesta política y electoral de la izquierda en la Ciudad de México, teniendo como uno de sus principales ejes promover y luchar por *Una ciudad democrática con derechos plenos*.

La propuesta electoral de la izquierda que obtuvo la mayoría de la votación en esta elección, propone promover la reforma política de la Ciudad de México que permita la descentralización y autonomía del régimen interno de la ciudad, bajo la premisa de que la Capital requiere de mejores instrumentos políticos, económicos y jurídicos que posibiliten su gobernabilidad, dotando de mayor autonomía y libertad presupuestal a las delegaciones.

La propuesta política de los partidos de la izquierda en el Distrito Federal plantean la necesidad de construir un nuevo régimen político en el que se haga realidad la Constitución local, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal participe de las reformas constitucionales y autorice el techo de endeudamiento del Distrito Federal, que el jefe de gobierno nombre al secretario de Seguridad Pública y al procurador general de Justicia, y que las delegaciones integren un cuerpo colectivo de gobierno.

En esta propuesta se asume el compromiso de que el gobierno que obtuvo la mayoría en el pasado proceso electoral local en el Distrito Federal, una vez realizada la reforma constitucional que se propone en esta iniciativa, deberá impulsar una Constitución local que exprese lo más avanzado del constitucionalismo, que tenga como eje central reconocer los derechos fundamentales de las personas: de los consumidores, de la diversidad sexual, los derechos bioéticos, de los pueblos originarios e indígenas, de las mujeres, a la educación, el trabajo, la salud y el suelo urbano, de la democracia participativa.

Desde la última reforma constitucional sustantiva de 1996, se suman a la fecha varios intentos que desde diversos espacios políticos se dieron a la tarea de encontrar acuerdos, encaminados a reconocer a los habitantes del Distrito Federal, derechos políticos en igualdad de condiciones que en el resto de las entidades federativas. Por diversas razones estos acuerdos no han podido trascender a una nueva reforma política, pero esta experiencia ha implicado que actualmente estén definidos perfectamente los parámetros y directrices de los aspectos de la reforma que tienen el consenso todos los actores políticos.

La experiencia del pasado reciente indica, que fue a través de la construcción de amplios acuerdos políticos, como se han producido los cambios jurídicos para avanzar en la reforma política del Distrito Federal.

En los últimos tres lustros se ha podido perfilar nítidamente, con el concurso y acuerdo de los principales actores políticos, el diseño institucional que debe regular la vida de la capital de la República y su relación con los poderes federales.

A pesar de que no se ha producido una reforma constitucional sustantiva desde 1996, Ha sido notable el avance de las fuerzas políticas de la Ciudad de México, en la construcción de acuerdos para continuar la reforma política de la capital del país, los cuales deben ser retomados nuevamente para alcanzar de una vez por todas, la autonomía orgánica y funcional de los poderes del Distrito Federal.

En ese estado de cosas, es impostergable concretar la Reforma Política del Distrito Federal, todos los actores políticos responsables de intervenir en esta tarea, deben atender el reclamo de libertad política que los capitalinos expresaron en las urnas en julio pasado. Es momento de dar paso a la posibilidad de que la Ciudad de México expida su propia Constitución Política, al igual que las demás entidades federativas integrantes del pacto federal, manteniendo su carácter de sede de los poderes federales y capital de la República, sin que esto implique conflicto ni sometimiento de ningún poder sobre otro.

En 15 años de gobiernos electos en la Ciudad de México, se ha comprobado que los poderes federales y locales pueden coexistir sin crisis ni sometimiento de los poderes locales sobre los poderes federales. Los momentos de rigidez entre los poderes federales y los del Distrito Federal en este tiempo, han sido consecuencia de la sujeción política que existe todavía sobre la Ciudad de México, en temas como deuda pública, exclusión de fondos federales, reconocimiento del costo de capitalidad y la participación del legislativo local en el Constituyente Permanente, pero jamás en temas que tengan que ver con el sometimiento del poder local sobre el de la federación.

Las eje principal de la reforma constitucional que se propone en la presente Iniciativa, es dotar a la Ciudad de México de autonomía en su régimen interior, a partir de una propuesta que recupera el conjunto de avances y acuerdos que a lo largo de los últimos quince años, alcanzaron el consenso de todas las corrientes políticas que convergen en la ciudad.

No existe otra ruta, sólo el respeto a las diferencias y la pluralidad entre las fuerzas políticas y los actores institucionales correspondientes, puede permitir trascender el estatus del Distrito Federal, para hacer de la Ciudad de México una entidad con jurisdicción propia, derivada de la soberanía de sus habitantes, con derechos iguales a los del resto de las entidades.

Con base en lo anterior, a continuación se listan los principales aspectos de esta iniciativa:

1. En esta iniciativa se propone facultar al poder legislativo local para expedir la Constitución Política de la Ciudad de México, para lo cual se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de ese Órgano Legislativo. Las prohibiciones y limitaciones que la Constitución General le impone a los estados serán aplicables de modo análogo a las autoridades de la Ciudad de México.

En esta iniciativa se reservan para los Poderes locales de la Ciudad de México todas las facultades que no están expresamente conferidas por la Constitución a los Poderes Federales.

2. En cuanto al titular del poder ejecutivo local se mantiene el método de elección directa mediante el sufragio universal, libre y secreto de todos los ciudadanos. Se mantiene el principio de no reelección para volver a ocupar ese cargo bajo cualquier modalidad.

En caso de falta absoluta del titular del poder ejecutivo local, el legislativo local designará al interino o sustituto en los términos establecidos en la Constitución local.

3. Se propone otorgar al poder legislativo local el derecho a participar, al igual que las demás Entidades Federativas, en el proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual este poder local pasa a formar parte del Constituyente Permanente. Además el poder legislativo local tendrá derecho de iniciar leyes o decretos en cualquier materia ante el Congreso de la Unión, en los mismos términos que las legislaturas de los Estados.

4. El poder legislativo de la Ciudad de México tendrá la facultad de aprobar y establecer las modalidades de la deuda pública de la Entidad, siempre bajo los principios constitucionales establecidos para los empréstitos.

5. En cuanto a la división política y administrativa de la Ciudad de México se propone la creación de demarcaciones territoriales las cuales estarán gobernadas por un Consejo de Gobierno integrado por un titular y concejales, de acuerdo al número que determine la Constitución Local, los cuales serán electos de manera universal, secreta y directa por los ciudadanos de esa demarcación.

6. En esta iniciativa se propone que las demarcaciones territoriales cuenten con plena autonomía en la aplicación y destino de su presupuesto.

La hacienda pública de la Ciudad de México mantendrá su carácter unitario a cargo del Gobierno central. Corresponderá al Poder Legislativo local examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de la ciudad y de las demarcaciones territoriales.

Además se propone la constitución de un Sistema de Coordinación Fiscal Local propio de la Ciudad de México, el cual deberá considerar criterios poblacionales, de capacidad económica, marginalidad social, infraestructura, necesidades específicas, buscando en todo momento una distribución equitativa que asegure el más alto grado de bienestar y justicia social, de los recursos financieros destinados a las demarcaciones territoriales.

7. Se propone reformar la Constitución a fin de que la Constitución local de la Ciudad de México establezca un sistema de responsabilidades de los servidores públicos acorde con el Título IV de nuestra Constitución. Con ello, por primera vez, la Ciudad de México tendrá un sistema de responsabilidades locales propio, que atienda las exigencias de sus ciudadanos y las características específicas de la entidad.

8. En esta iniciativa se mantiene la facultad del Presidente de la República para ejercer el mando superior de la fuerza pública en la Ciudad de México. El titular del Poder Ejecutivo Local tendrá a su cargo la dirección de la

fuerza pública que no su mando superior, y podrá designar y remover al servidor público que la tenga directamente a su cargo, pudiendo también ser removido por el Presidente de la República.

9. En esta iniciativa se da viabilidad a la condición de la Ciudad de México de ser Capital del país, sede de los poderes federales, a través de una fórmula que le impone obligaciones a la Ciudad de México y al gobierno federal. Al respecto, se establece la obligación de las autoridades locales de coadyuvar en todo lo necesario para que la ciudad pueda fungir como Capital, debiendo auxiliar a las autoridades de los poderes federales en todo lo que se refiere al buen funcionamiento de estos; los Poderes Federales tendrán la obligación de aportar los recursos necesarios para cubrir los gastos que se derivan de la Capitalidad de la Ciudad de México, que son realizados por las autoridades locales para cubrir los gastos en servicios, infraestructura y exenciones fiscales.

10. Esta iniciativa además de proponer una reforma al artículo 122 constitucional, incluye una serie de artículos constitucionales que deberán ser reformados, con el fin de dar sistematización y congruencia al texto constitucional, derivado del nuevo estatus jurídico de la Ciudad de México propuesto.

A continuación se listan las principales reformas de carácter sustantivo que se derivan de la autonomía del régimen interior de la Ciudad de México, consagrado en el nuevo artículo 122 constitucional que se propone en esta iniciativa:

- Se reforma el artículo 27, a fin de facultar a la Asamblea Legislativa para expedir la ley local de expropiación, tal como lo hace el resto de las Entidades Federativas.
- Se reforma el artículo 44 constitucional, la Ciudad de México deja de ser un Distrito de carácter Federal, como resultado del nuevo estatus que la Constitución reconoce a la Ciudad de México.
- Se reforma el artículo 71 a fin de otorgar al Poder Legislativo de la Ciudad de México, la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, en cualquier materia, en igualdad de circunstancias que las demás legislaturas de las entidades federativas.
- Se reforma el artículo 73 con el objeto de suprimir la facultad del Congreso de la Unión de aprobar la deuda pública de la Ciudad de México.
- Se reforma el artículo 76 a fin de sujetar a la Ciudad de México al mismo régimen de declaración de desaparición de poderes a que están sujetas las demás entidades federativas.
- Se reforma el artículo 89 a fin de trasladar la facultad de indulto de reos en el titular del Ejecutivo local.
- Se reforma el artículo 105 a fin de establecer la legitimación activa de las delegaciones para promover controversias constitucionales.
- Se reforma el artículo 108 a fin de establecer un nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos locales, a cargo de las autoridades locales de la Ciudad de México, sin liberarlos de sus responsabilidades de carácter federal en los mismos términos que se encuentra establecido para las demás entidades federativas.
- Se reforman los artículos 124 y 135 a fin de volver a la Ciudad de México partícipe del Constituyente Permanente y otorgándole al Poder Legislativo Local la facultad de legislar en todas las materias que no estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas, someto a la consideración de la Cámara de Diputados, el presente proyecto de

#### **Decreto**

**Artículo Único.** Se reforman, derogan y adicionan los artículos: 3o., párrafo primero, fracciones III y VIII; 6o., párrafo segundo; 17, penúltimo párrafo, 18, tercer y cuarto párrafo; 21, décimo párrafo, e inciso a); 26, apartado B,

primer párrafo; 27, fracción VI, primer y segundo párrafo, fracción VIII, inciso a) y c); 28 sexto párrafo, 31 fracción IV; 36 fracción IV; 41, primer párrafo, fracción I primer párrafo, fracción II inciso a), apartado A, fracción g último párrafo y apartado C, segundo párrafo; 43; 44; 45; 55, fracción III, párrafo primero párrafos tercero y último de la fracción V; 56, primer párrafo: 62; 71 fracción tercera, primer y segundo párrafos; 73, fracciones VIII, IX, XV, XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIC-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K XXIX-N, XXIX-Ñ; 76 fracciones V, VI y IX; 79, fracción I, párrafo segundo; 82 fracción VI; 89, fracción XIV; 95, fracción VI; 97, párrafo segundo; 101, párrafo primero; 103, fracciones II y III; 104 fracciones I, I-B y V; 105, fracción I, incisos a), c), d), e), f), 9), h), i), j), k), fracción II, incisos a), b), c), d), e), f) y g); 106; 107, fracción VIII, inciso a); 108, primero, tercer y último párrafos; 109, primer párrafo; 110, primer párrafo; 111, primer y quinto párrafos; Título Quinto; 117, párrafos primero y segundo y segundo párrafo de la fracción IX; 119, segundo párrafo; 120; 121, primer párrafo y las fracciones I,III,IV y V; 122; 124; 125; 127 primer párrafo y la fracción VI; 130 último párrafo; 131, párrafo primero; 133; 134, párrafos primero, segundo, quinto y sexto y el 135 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, **las Entidades Federativas** y sus municipios-...

...

...

**III.** Para dar pleno... los gobiernos de los estados y **de la Ciudad de México** , así como...

...

...

...

...

**VIII.** El Congreso de la Unión,... la federación, los estados, **la Ciudad de México** y los municipios,...

**Artículo 5o. ...**

La Ley determinará en cada **entidad federativa** , cuáles son...

**Artículo 6o. ...**

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y **la Ciudad de México** , en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

**Artículo 17. ...**

...

La federación, los estados y **la Ciudad de México**, garantizarán...

...

**Artículo 18. ...**

...

La federación, los estados y **la Ciudad de México**, podrán...

La federación, los estados y **la Ciudad de México** establecerán, ...

...

**Artículo 21.** ...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, los estados, **la Ciudad de México** y los municipios, que comprende...

...

a) La regulación... la federación, los estados, **la Ciudad de México**, y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

...

**Artículo 26.** ...

B. El Estado contará... la Federación, las **Entidades Federativas**, y municipios,...

...

**Artículo 27.** ...

...

...

VI. , los estados y **la Ciudad de México**, lo mismo...

Las leyes de la federación de los estados y de **la Ciudad de México**, en sus respectivas jurisdicciones, ...

VIII. ...

a) Todas... hechas por los jefes políticos, **titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas**, o cualquiera...

...

c) Todas... autoridades de **las entidades federativas**, o de la...

...

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de **las entidades federativas**, en sus respectivas jurisdicciones,...

...

**Artículo 28. ...**

...

No constituyen monopolios... del gobierno federal, de los estados o de **la Ciudad de México**, y previa ...

...

**Artículo 31. ...**

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como de **la Ciudad de México** o del estado y municipio...

**Artículo 36. ...**

...

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados y **la Ciudad de México**, que en ningún caso serán gratuitos; y

...

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados y **la Ciudad de México, entidades federativas**, libres y **soberanas** en todo lo concerniente a su régimen interior; pero **unidas** en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**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 y **la Ciudad de México**, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados y **de la Ciudad de México**, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

I. Los partidos políticos... a participar en las elecciones estatales, municipales y de la Ciudad de México.

...

a) El financiamiento público ... en **la Ciudad de México**. El treinta ...

...

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y de la Ciudad de México, conforme a la legislación aplicable.

...

**Apartado C. ...**

Durante el tiempo... Poderes federales y de los estados y **la Ciudad de México**, , como de los municipios, **las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México** y cualquier...



...

**Artículo 43.** Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y **la Ciudad de México** .

**Artículo 44.** La Ciudad de México es sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

**Artículo 45. Las Entidades** de la federación...

**Artículo 55. ...**

...

**III.** Ser originario **de la entidad federativa** , en que...

...

**V. ...**

...

**Los titulares del Poder Ejecutivo por entidad federativa** , no podrán ser electos en las entidades de sus...

Los Secretarios del gobierno de los estados y **la Ciudad de México**, los magistrados y jueces federales o, los estados y **la Ciudad de México**, así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso **de la Ciudad de México** , no podrán ser electos en las entidades de sus...

...

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y **la Ciudad de México** , dos serán...

...

**Artículo 62.** Los diputados... o de los Estados y **la Ciudad de México** , por...

**Artículo 71. ...**

...

**III.** A las legislaturas de los estados y **la Ciudad de México**.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados y **la Ciudad de México** o por las diputaciones de los mismos, pasarán...

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

**VIII.** Para... del artículo 29.

**IX.** Para impedir que en el comercio **entre entidades federativas** se establezcan restricciones.

...

**XV.** Para dar... y a **las entidades federativas** la facultad...

...

**XXI.** Para... la Federación, **la Ciudad de México** , los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

...

**XXIII.** Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, **la Ciudad de México** , los estados y los municipios,...

...

**XXV.** Para establecer,... la Federación, **las entidades federativas** , y los Municipios...

...

**XXVIII.** Para expedir... la federación, los estados, los municipios, **la Ciudad de México** y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

...

**XXIX-C.** Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de la Ciudad de México, y de los municipios, ...

...

**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados **de la Ciudad de México** , y de los municipios, ...

...

**XXIX-I.** Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados y **la Ciudad de México** , y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

**XXIX-J.** Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados y **la Ciudad de México** y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

**XXIX-K.** Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, los Estados, Municipios y **la Ciudad de México** así como la participación de los sectores social y privado.

...

**XXIX-N.** Para... la federación, estados y municipios, así como de **la Ciudad de México**, en el ámbito de sus respectivas competencias.

**XXIX-Ñ.** Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados, los municipios y **la Ciudad de México** coordinarán...

...

**Artículo 76. ...**

...

**V.** Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado y **de la Ciudad de México** que es llegado el caso de nombrarle un **titular del Poder Ejecutivo** provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento **del titular del Poder Ejecutivo** se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo **titular Constitucional del Poder Ejecutivo** en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados y **de la Ciudad de México** no prevean el caso.

**VI.** Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un estados y **de la Ciudad de México** , cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estados.

...

**IX. Se deroga.**

...

**Artículo 79. ...**

...

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los Estados, los municipios, **la Ciudad de México** y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de...

...

**Artículo 82. ...**

...

**VI.** No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, **ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa** , a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

...

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

...

**XIV.** Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

...

**Artículo 95. ...**

...

**VI.** No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal **titular del Poder Ejecutivo de alguna Entidad Federativa** , durante el año previo al día de su nombramiento.

...

**Artículo 97. ...**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el **titular del Poder Ejecutivo de alguna Entidad Federativa** , únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

...

**Artículo 101.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia,... la Federación, de los Estados, **de la Ciudad de México** o de particulares,...

...

**Artículo 103. ...**

...

**II.** Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o **de la Ciudad de México** , y

**III.** Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o **de la Ciudad de México** , que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

**Artículo 104. ...**

**I.** De todas las controversias... del orden común de los estados y **de la Ciudad de México**. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

**I-B.** De los recursos... a que se **refiere** la fracción XXIX-H del artículo 73 sólo... alguno;

...

**V.** De las que surjan entre **una entidad federativa y una o más vecinas de otra**, y

...

**Artículo 105. ...**

...

a) La Federación y **una entidad Federativa** ;

...

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente.

d) **Una entidad federativa y otra** ;

e) **Se deroga**

f) **Se deroga**

g) Dos municipios **de diversas entidades federativas**;

h) Dos Poderes **de una misma entidad federativa** , sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) **Una entidad federativa** , y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) **Una entidad Federativa** , y un municipio de **otra entidad federativa** , sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k) **Se deroga**

l) **Una demarcación territorial de la Ciudad de México y alguno de los Poderes de las entidades federativas, un municipio o la federación sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales**

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de **las entidades federativas** , o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas **por las entidades federativas** , o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

...

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, **de las entidades federativas** así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los **poderes legislativos de las Entidades Federativas** , en contra de leyes expedidas por el propio poder, y

e) **Se deroga**

f) Los partidos... por el **Poder Legislativo de la entidad** , que les otorgó el registro.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, **local** , así como...en **las entidades** de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales.

...

**Artículo 106.** Corresponde... y los de los Estados o **de la Ciudad de México**, y entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un estado y los **de la Ciudad de México**.

**Artículo 107.** ...

...

VIII. ...

a) Cuando habiéndose... por **titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas** , subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

...

IX. a XVIII.

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, o en la Administración Pública Federal, así...

...

Los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, los Diputados...

Las Constituciones de **la Ciudad de México** y de los Estados de la República precisarán,... en **la Ciudad de México** , los Estados y en los Municipios.

**Artículo 109.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y **de la Ciudad de México** dentro...

...

**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,...

...

**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, así como el consejero Presidente...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra **los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas**, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y **la Ciudad de México** y, en su caso,...

...

#### **Título Quinto**

#### **De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México**

**Artículo 117.** Los Estados y **la Ciudad de México** no pueden, en ningún caso:

...

Los Estados y **la Ciudad de México**, y los Municipios no podrán...

...

IX. ...

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados y **la Ciudad de México**, dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

**Artículo 119. ...**

Cada Estado y **la Ciudad de México** están obligados a entregar... Para los mismos fines, los estados y **la Ciudad de México** podrán celebrar convenios de colaboración con el gobierno federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

...

**Artículo 120.** Los titulares del Poder Ejecutivo en las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

**Artículo 121.** En **la Ciudad de México** y en cada Estado de la Federación...

**I.** Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

...

**III.** Las sentencias pronunciadas por los tribunales de **la Ciudad de México** o de un estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en Estado, sólo...

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en **la Ciudad de México** o en otro estado, cuando...

**IV.** Los actos del estado civil ajustados a las leyes de **la Ciudad de México** o de un estado, tendrán validez en los otros.

**V.** Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de **la Ciudad de México** o de un estado, con sujeción a sus leyes, **serán** respetados en los otros.

**Artículo 122.** La Ciudad de México, es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Goza de autonomía en su régimen interior y se organiza política y administrativamente conforme a este artículo y a su propia Constitución.

Su gobierno está a cargo de tres Poderes de carácter local que ejercerán las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial de la Ciudad de México, y su organización y funcionamiento se establecerán en la Constitución local, de conformidad con las siguientes normas:

**I.** La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá los derechos y obligaciones fundamentales de los que, además de los establecidos en esta Constitución, gozarán sus habitantes y personas que en ella se encuentren;

**II.** Para expedir y reformar la Constitución local se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros del legislativo local;

**III.** Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán de modo análogo para las autoridades de la Ciudad de México, en todo lo que no se oponga al presente artículo, y

**IV.** Las facultades que no están expresamente conferidas por esta Constitución a los Poderes Federales, se entienden reservadas para los Poderes locales de la Ciudad de México.

**Base Primera.** El titular del Poder Ejecutivo local tendrá a su cargo la administración pública de la Ciudad de México. No podrá durar en su encargo más de seis años y será electo por votación universal, libre, directa y secreta, de conformidad con lo que establezca la Constitución local, y en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

En caso de falta absoluta del titular, el legislativo local designará al interino o sustituto, en los términos que la Constitución Local establezca.

**Base Segunda.** El Poder Legislativo local se conformará al menos en sus dos quintas partes por diputados electos conforme al principio de representación proporcional, en los términos que establezca la Constitución Local, y sus miembros no podrán ser electos en el periodo inmediato siguiente.

El Poder Legislativo local tendrá derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, y de participar en las reformas y adiciones a esta Constitución, en los mismos términos que las legislaturas de los estados.

La Constitución local y las leyes que de ella emanen determinarán los mecanismos mediante los cuales el Poder Legislativo local aprobará la deuda pública de la Ciudad de México.

El Poder Legislativo Local tendrá la facultad de ratificar por mayoría de sus miembros presentes el nombramiento hecho por el titular del Ejecutivo local, del Procurador que estará a cargo del Ministerio Público local.

**Base Tercera.** El Poder Judicial Local gozará de autonomía y presupuesto propios. Su organización interna se determinará en la Constitución local, de conformidad con las siguientes normas:

**I.** Todos los órganos jurisdiccionales de la Ciudad de México serán parte del Poder Judicial local, salvo el Tribunal Electoral local, que gozará de autonomía en los términos que la propia Constitución local establezca, y

**II.** Todos los magistrados o sus equivalentes serán ratificados por el Poder Legislativo local.



**Base Cuarta.** La Ciudad de México tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa demarcaciones territoriales conforme a las bases siguientes:

**I.** La denominación, base poblacional, número y límites territoriales estarán señalados en la Constitución local, salvaguardando la identidad histórica y cultural de sus habitantes;

**II.** Estarán gobernadas por un concejo de gobierno integrado por un titular, y Concejales en el número que determine la Constitución local en relación proporcional a la base poblacional de las demarcaciones territoriales;

**III.** Corresponde al Concejo de la Demarcación supervisar y evaluar el funcionamiento de la administración pública de la demarcación, así como aprobar los asuntos de su competencia que establezcan la Constitución local y las leyes de la Ciudad de México;

**IV.** Los miembros del Concejo serán elegidos en forma universal, directa y secreta, y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Ejercerán su encargo por un período de tres años. Todos sus miembros sólo podrán ser removidos en los términos que establezca la Constitución local;

**V.** El Concejo emitirá sus resoluciones en forma colegiada y sesionará en pleno o en comisiones. En caso de empate en las votaciones del Concejo, el titular tendrá voto de calidad. Los concejales en Comisiones vigilarán y fiscalizarán el ramo de la administración que les asigne el pleno del Concejo;

**VI.** El titular del Concejo es el responsable de la administración pública de la demarcación, la cual tendrá las dependencias que se establezcan en la ley orgánica que se expida para tal efecto. Podrá nombrar y remover libremente a los titulares de estas dependencias;

**VII.** Contarán con el presupuesto que establezca a su favor el Poder Legislativo local, que deberá considerar una distribución basada en criterios poblacionales, de capacidad económica y de marginalidad social, así como en las necesidades específicas de la demarcación, buscando en todo momento una distribución equitativa que incentive el desarrollo económico y sustentable de las demarcaciones. Tendrán autonomía y responsabilidad presupuestal;

**VIII.** No habrá autoridad intermedia alguna entre estos órganos y el gobierno de la Ciudad de México, y

**IX.** La hacienda pública de la Ciudad de México será unitaria, y estará a cargo del gobierno central. Corresponde al Poder Legislativo de la Ciudad de México examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de la entidad y de las demarcaciones territoriales, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Los gobiernos demarcacionales tendrán facultades para gestionar y resolver los asuntos de su demarcación en materia de servicios urbanos, desarrollo urbano y obras, desarrollo social, jurídico y gobierno, salvo aquellos que la Constitución local y las leyes respectivas señalen como responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México. Dichos ordenamientos establecerán los mecanismos de coordinación y responsabilidad concurrente entre las demarcaciones y el gobierno central para la prestación y regulación de las materias señaladas.

**Base Quinta.** El gobierno de la Ciudad de México tendrá organismos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio, entre los que habrá por lo menos un órgano electoral, un tribunal electoral, un órgano de protección de los derechos humanos y un órgano de acceso a la información pública.

La integración y funcionamiento de dichos organismos estará determinada por la Constitución local, y el régimen electoral de la entidad estará sujeto a lo establecido en el artículo 116 fracción IV, apartados b) al n) de esta Constitución.

**Base Sexta.** El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá el mando superior de la fuerza pública en la entidad. Corresponde al titular del Poder Ejecutivo local la dirección de la fuerza pública en la entidad, así como la designación y remoción del servidor público que la tenga a su cargo.

El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en la entidad, podrá ser removido por el Presidente de la República en los supuestos que la legislación federal establezca.

Los recintos que sean sede de los poderes de la Unión estarán sujetos a la jurisdicción de la Federación, conforme a las leyes del Congreso de la Unión.

**Base Séptima.** Las autoridades de la Ciudad de México deberán coadyuvar para que esta pueda fungir como la Capital de la República, auxiliando a las autoridades federales en todo aquello que se refiere a la residencia y funcionamiento de las sedes diplomáticas, de los poderes y organismos federales, así como de la infraestructura y los monumentos nacionales que en su caso las leyes determinen. La federación deberá contribuir al gasto necesario relativo a servicios, infraestructura y exenciones fiscales en que incurran las autoridades locales de la entidad, por motivo de su capitalidad.

El presupuesto de egresos de la federación establecerá los recursos que se otorgarán a la entidad por su condición de capitalidad con base en el presupuesto que envíe el titular del Poder Ejecutivo Local.

**Base Octava.** La Constitución local establecerá los mecanismos de transparencia del ejercicio de la función pública, responsabilidad de los servidores públicos locales, así como régimen laboral del gobierno local y sus trabajadores, con sujeción a las normas establecidas en las Fracciones V y VI del artículo 116 de esta Constitución.

**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a la Ciudad de México y a los estados.

**Artículo 125.** Ningún... la federación y otro de la Ciudad de México o de un Estado que sean...

**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, de la Ciudad de México y de los Municipios,...

...

VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, de la Ciudad de México en el ámbito de sus competencias,...

**Artículo 130.** ...

...

Las autoridades federales, de los Estados, de la Ciudad de México, sus demarcaciones y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

**Artículo 131.** Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

....

**Artículo 133.** Esta Constitución, ... cada estado y la Ciudad de México se arreglarán... o leyes de los Estados y de la Ciudad de México.

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, **la Ciudad de México** y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia,...

Los resultados del ejercicio... la federación, de los estados y **la Ciudad de México**, con el objeto...

...

...

El manejo de recursos económicos federales por parte de, los Estados, los municipios, **la Ciudad de México** y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará...

...

Los servidores públicos de la federación, los estados, los municipios, así como de **la Ciudad de México** y sus órganos político-administrativos, tienen...

...

...

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la **Ciudad de México**.

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo previsto en otros artículos del mismo.

**Segundo.** En tanto se expidan las nuevas normas aplicables a la Ciudad de México continuarán rigiendo las disposiciones legales vigentes. En consecuencia, todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones de este decreto.

**Tercero.** La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México tendrá carácter de congreso constituyente local y estará facultado para aprobar y expedir la Constitución de esta entidad federativa de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 122 de esta Constitución.

**Cuarto.** La Asamblea Legislativa deberá expedir en un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor de la Constitución de la Ciudad de México, la ley que regule la administración pública de esta entidad federativa.

**Sexto.** La Asamblea Legislativa al definir los criterios para establecer la delimitación de las demarcaciones, conforme la base cuarta del artículo 122 en el presente decreto, tomará en cuenta la base poblacional y su identidad histórica y cultural, lo que permita garantizar la más eficiente administración pública y la prestación de los servicios

México, Distrito Federal, a 31 de octubre de 2012.

**Diputados:** José Ángel Ávila Pérez, Carol Antonio Altamirano, Luis Manuel Arias Pallares, Silvano Aureoles Conejo, Agustín Barrios Gómez Segués, Martí Batres Guadarrama, Alliet Mariana Bautista Bravo, Fernando Belaunzarán Méndez, Silvano Blanco Deaquino, Purificación Carpinteyro Calderón, María del Socorro Ceseñas Chapa, Armando Contreras Ceballos, Yazmín de los Ángeles Copete Zapot, Fernando

Cuéllar Reyes, Carlos de Jesús Alejandro, Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez, Eva Diego Cruz, Uriel Flores Aguayo, Guadalupe Socorro Flores Salazar, Juan Manuel Fócil Pérez, Rodrigo González Barrios, Valentín González Bautista, Hugo Jarquín, Verónica Beatriz Juárez Piña, José Antonio León Mendivil, Roberto López González, Roberto López Rosado, Roberto López Suárez, Julisa Mejía Guardado, Mario Rafael Méndez Martínez, Marino Miranda Salgado, Teresa de Jesús Mojica Morga, Trinidad Secundino Morales Vargas, Israel Moreno Rivera, Javier Orihuela García, Pedro Porras Pérez, Karen Quiroga Anguiano, Francisco Tomás Rodríguez Montero, Josefina Salinas Pérez, Guillermo Sánchez Torres, Margarita Elena Tapia Fonllem, Crystal Tovar Aragón, Lorenia Iveth Valles Sampedro, Gerardo Villanueva Albarrán, Julio César Moreno Rivera, Alejandro Carbajal González, Lizbeth Eugenia Rosas Montero, Claudia Elena Águila Torres, Lilia Aguilar Gil, José Alberto Benavides Castañeda, Jaime Bonilla Valdez, Ricardo Cantú Garza, Manuel Huerta Ladrón de Guevara, José Arturo López Cándido, María del Carmen Martínez Santillán, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Orive Bellinger Adolfo, Loretta Ortiz Ahlf, Héctor Hugo Roblero Gordillo, Rosa Elia Romero Guzmán, Araceli Torres Flores, José Humberto Vega Vázquez, José Francisco Coronato Rodríguez, Francisco Alfonso Durazo Montaña, Merilyn Gómez Pozos, Zuleyma Huidobro González, José Antonio Hurtado Gallegos, Juan Luis Martínez Martínez, Ricardo Monreal Ávila, Juan Ignacio Samperio Montaña, José Soto Martínez, Aída Fabiola Valencia Ramírez, José Luis Valle Magaña, Nelly del Carmen Vargas Pérez (rúbricas).

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS OCTAVIO CASTELLANOS MIJARES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El suscrito, Carlos Octavio Castellanos Mijares, diputado de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

Los manuales legislativos coinciden en que el producto legislativo debe ser preciso, claro y conciso.

“Preciso” significa que el texto normativo debe transmitir un mensaje indudable. Si al leer el texto normativo nos empezamos a preguntar si se refiere a todos los perros o solamente a los perros que no están vacunados, ese texto deja dudas y por tanto no es preciso. Cuantas más dudas haya, menos preciso es el texto.

“Claro” significa que el texto normativo debe ser fácil de comprender. Si para entender un texto normativo de diez artículos tenemos que pasarnos un mes estudiándolo, ese texto normativo no es claro.

“Conciso” significa breve, en el sentido de que no es más extenso de lo necesario.<sup>1</sup>

En este mismo tenor, apreciamos la necesidad imperiosa de asegurarnos de una adecuada redacción:

103. La finalidad de las reglas de redacción es asegurar lo más posible la precisión del texto y la claridad de la norma que el texto contiene. El texto legal debe entenderse claramente y todos deben entenderlo de la misma manera.

104. Por otra parte, el texto de la ley debe redactarse de modo de guardar total fidelidad a la decisión política.

105. Es recomendable utilizar siempre un lenguaje clásico, alejado de los modismos coyunturales. Asimismo, debe evitarse el lenguaje rebuscado propio de los textos científicos o académicos.<sup>2</sup>

En este sentido, apreciamos la existencia de un problema de este tipo en el segundo párrafo del artículo 49 de la Carta Magna, ya que la actual redacción es confusa e, incluso, contradictoria.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, **salvo** el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. **En ningún otro caso, salvo** lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

### Argumentación

El segundo párrafo del artículo 49 es confuso debido a los siguientes errores:

- Contiene poca elegancia y demuestra una pobreza en la redacción, al utilizar en dos ocasiones una misma palabra, la preposición **salvo**.

- La proposición en cuestión refiere dos imágenes discursivas, la primera determina una oposición en sentido opuesto a la regla general; y la segunda concretiza la excepción. En este orden de ideas, la palabra **salvo** no puede aparecer más de una vez de lo contrario existirían dos negaciones sobre una misma imagen discursiva, lo cual además de impropio es oscuro para generar un entendimiento.
- Las reglas de la lógica determinan que la existencia de dos negaciones implican una afirmación, lo cual es precisamente lo opuesto a lo que en realidad pretende expresar el artículo.

En este contexto, evidenciamos claramente las incorrecciones gramaticales y sintácticas prevaletientes en el artículo 49 del texto fundamental mexicano, lo cual además de impropio conduce a errores.

Por todo lo anterior pretendemos propiciar una reforma para mejorar la redacción del artículo 49 del texto supremo, con la intención de establecer una adecuada coherencia y composición estilística.

#### **Fundamentación de la procedencia de la iniciativa**

Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3, numeral 1, fracción VIII; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

#### **Denominación del proyecto**

#### **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo **en los casos de las facultades extraordinarias del presidente de la República establecidos respectivamente en los artículos 29 y 131, respecto de la suspensión de derechos fundamentales y para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 Pérez Bourbon, Héctor, *Manual de Técnica Legislativa*, Konrad, Adenauer Stiftung, Buenos Aires 2007. Página 27.

2 Ídem. Páginas 101-102.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de octubre de 2012.

Diputado Carlos Octavio Castellanos Mijares (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO BELAUNZARÁN MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Planteamiento del problema

El Congreso debe mejorar su eficiencia y nuestra democracia consolidarse. La vigorosa pluralidad política representada en las Cámaras significa riqueza en el pensamiento que debe potenciarse y servir para mejorar cuantitativa y cualitativamente la labor legislativa. Para ello contribuiría que desde la diversidad de ideologías y puntos de vista se construya la agenda nacional, se evite la discriminación en el ámbito de las ideas, se resalten las prioridades que se desprenden de dicha pluralidad y se dinamice la actividad en las comisiones con trámites expeditos y la necesidad compartida de construir acuerdos.

Señalar que la productividad legislativa de las dos Cámaras del Congreso de la Unión es muy baja (no es una novedad), basta con hacer un balance entre el número de iniciativas que se presentan y el número de dictámenes que resultan de éstas para darnos cuenta que no hay un trabajo eficiente en las comisiones ordinarias porque dictaminan muy poco pese a que esa es su responsabilidad fundamental.

Al analizar los informes que entregan las comisiones ordinarias al final de cada legislatura, nos damos cuenta que hay una gran deficiencia en su productividad legislativa. Tan solo en la legislatura pasada, hubo comisiones ordinarias que no dictaminaron un solo asunto, también hubo comisiones que se concentraron en dictaminar exhortos de Propositiones con Punto de Acuerdo, lo cual no aporta nada nuevo al marco jurídico que nos rige y eso es verdaderamente alarmante para la productividad de las Cámaras, pero sobre todo en lo referente a la rendición de cuentas del Poder Legislativo.

Solamente los asuntos que marcan plazos perentorios son los que obligan a ser resueltos, tal es el caso de la dictaminación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y el Análisis de la Cuenta Pública, que constitucionalmente tienen un reloj legislativo que debe acatarse, en esos temas no cabe duda que los legisladores cumplen con su responsabilidad.

Recientemente, las iniciativas preferentes del Ejecutivo han marcado un ritmo que ha obligado a los legisladores a dictaminar de manera expedita y eso ha agilizado la integración de las comisiones competentes y se ha logrado que desde el inicio de la legislatura se analicen y discutan reformas legales. En ese sentido sería importante que los grupos parlamentarios también tengan la facultad de impulsar los temas que consideren que son de mayor importancia y que con ello puedan rendir buenas cuentas con los ciudadanos que representan.

### Argumentos

La reforma constitucional de agosto de 2012 en materia de reforma política otorgó al presidente de la República un instrumento legislativo denominado iniciativa preferente, que tiene el objeto de priorizar la dictaminación de dos iniciativas en temas que el Ejecutivo considera que tienen mayor urgencia de ser resueltos.

Los plazos constitucionales son importantes para agilizar el trabajo legislativo porque obligan a las Cámaras del Congreso a dictaminar en plazos determinados y evitar que los asuntos se vayan acumulando hasta que finalmente se desechan porque pierden vigencia, como es el caso de las iniciativas que se presentaron durante la legislatura pasada y que fueron desechadas y enviadas al archivo porque las comisiones no cumplieron con su responsabilidad de dictaminar todos los asuntos que les fueron turnados.

Tradicionalmente, la productividad legislativa del Congreso se ha medido por el número de iniciativas presentadas, sin embargo se requiere generar una nueva cultura que mida la eficiencia legislativa en la producción de dictámenes porque finalmente, son estos los que impactan en la expedición de nuevas leyes y nuevas disposiciones que hagan que este país se modernice; que impulse la competitividad económica; que actualicen nuestro marco jurídico con la

vida contemporánea; que amplíen los derechos ciudadanos; que promuevan la equidad y que resuelvan los vacíos jurídicos en los temas que han quedado inconclusos, entre otras cosas.

Todos los legisladores tienen el derecho a presentar las iniciativas que deseen, sin embargo la práctica parlamentaria y los informes del trabajo en comisiones y en el propio pleno, nos muestran que en los hechos, los legisladores no cuentan con el derecho a que todas sus iniciativas sean analizadas y dictaminadas, ya sea en contra o a favor. La mayoría de las iniciativas se estancan en la segunda fase del proceso legislativo, es decir en el turno a comisión, por lo tanto no son sujeto de análisis, ni de debate, mucho menos de dictaminación.

De manera reciente se han hecho esfuerzos para obligar a las comisiones a dictaminar los asuntos que se les turnan, tal es el caso de las nuevas disposiciones reglamentarias en ambas cámaras, sin embargo aún no se ha logrado dinamizar el trabajo del Congreso.

La reforma que propongo para crear la iniciativa preferente de los grupos parlamentarios tiene el objeto de introducir una alternativa adicional para dinamizar el trabajo legislativo porque con este instrumento cada grupo seleccionaría de su agenda legislativa un tema prioritario por periodo ordinario para ser analizado, discutido y dictaminado en un plazo máximo de 30 días.

Para lograr tener éxito en una dictaminación expedita, lo ideal es que cada grupo parlamentario se concentre en construir acuerdos con las distintas fuerzas políticas en torno al tema presentado como iniciativa preferente, esto promovería una nueva cultura en la que las negociaciones se centren mucho más en los asuntos parlamentarios.

Los grupos tendrían que proponer iniciativas viables y menos radicales con el objetivo de transitar del simple ámbito testimonial, a una posición en la que realmente tengan la posibilidad de construir acuerdos legislativos con las otras fuerzas y lograr incidir en la transformación de las leyes.

Con esta reforma se podrá lograr que todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, incluyendo a las fuerzas minoritarias, puedan establecer sus temas en la agenda nacional, con lo cual obligarán a todos los grupos parlamentarios a definirse frente a sus propuestas, ya sea a favor o en contra, y a los promoventes a construir una relación virtuosa con las demás fuerzas para poder tejer los acuerdos necesarios que favorezcan el impulso de sus prioridades. Se trata de un estímulo a la necesaria construcción de mayorías y una contribución a la cultura democrática que valora la pluralidad y promueve la corresponsabilidad en la conducción del país.

El artículo que propongo reformar para crear la iniciativa preferente como un derecho para que los grupos parlamentarios del Congreso puedan presentar una iniciativa por periodo ordinario; es el 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que actualmente establece que la facultad de iniciar leyes compete al presidente de la República, a los legisladores del Congreso de la Unión, a los Congresos de los estados, y a partir de la reforma política del 2012, corresponde también a los ciudadanos que logren contar con el respaldo de aproximadamente 72 mil 800 firmas.

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformado en dos ocasiones desde que fue promulgada la Constitución de 1917, su texto original se transcribe a continuación:

**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.**

**Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados 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.**



Con la primera reforma al artículo 71 constitucional, decretada el 17 de agosto de 2011, se estableció que el trámite para las iniciativas que presenten los legisladores del Congreso se sujetarán a la ley y a los reglamentos respectivos de cada Cámara, con lo cual se suprimió la referencia al reglamento de debates que regía al Congreso desde 1934.

### **Primera reforma**

Artículo 71. ...

I. a III. ...

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los Estados 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 **designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.**

La segunda reforma al artículo 71 constitucional se decretó el 9 de agosto de 2012 y con esta reforma se creó la iniciativa ciudadana, la iniciativa preferente para el Ejecutivo y suprimió la obligación para que las iniciativas del Ejecutivo y de las legislaturas de los estados tengan que ser dictaminadas en comisión.

### **Segunda reforma**

Artículo 71. ...

I. ...

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

III. A las legislaturas de los estados; y

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

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

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

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

Mi propuesta consiste en adicionar un tercer párrafo a la fracción IV del artículo 71 antes citado, para que los grupos parlamentarios tengan el derecho de presentar una iniciativa preferente por periodo ordinario y que ésta se dictamine en un plazo no mayor a treinta días

Por todo lo expuesto y con el objetivo de dinamizar el trabajo del Congreso, propongo esta iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 constitucional.

### **Fundamento legal**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un tercer párrafo a la fracción IV y se recorre el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 71. ...**

I. a IV. ...

...

...

**Al iniciar cada periodo ordinario de sesiones, los grupos parlamentarios representados en cada una de las Cámaras del Congreso podrán presentar hasta una iniciativa por grupo con el carácter de preferente. Cada iniciativa deberá ser dictaminada en comisiones en un plazo máximo de 30 días, en caso contrario serán puestas de inmediato a consideración del pleno de la Cámara en la que fueron presentadas, sin que medie ningún trámite. La Cámara revisora observará el mismo trámite de la Cámara de origen. En caso de existir observaciones, las Cámaras deberán dictaminar en forma expedita y turnar los asuntos al Ejecutivo para sus efectos Constitucionales.**

...

**Transitorios**

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá adecuar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Reglamentos de ambas Cámaras, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, en un plazo no mayor de seis meses, a partir de la entrada en vigor de éste.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de octubre de 2012.

Diputado Fernando Belaunzarán Méndez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NELLY DEL CARMEN VARGAS PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Nelly del Carmen Vargas Pérez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

En nuestro país, una de las mayores conquistas históricas ha sido el derecho a la educación. El artículo 30. de nuestra Carta Magna se reformó en diversas ocasiones a lo largo del siglo XX buscando un doble sentido en la educación. Por un lado, una garantía individual que impulsara la realización personal, y por otro, un derecho social inherente al pueblo de México para abatir la ignorancia, los fanatismos y demás resultados del atraso secular de nuestra población.

Con el arribo del nuevo siglo han llegado nuevos retos que merecen nuestra atención. Actualmente los niños y jóvenes que participan en los niveles educativos suman 34.9 millones de alumnos, es decir, en promedio, un tercio de la población.

La demanda de educación superior presenta un incremento sin precedentes y, dada la población joven de nuestro país que estudia, no parece que disminuirá pronto. Resulta evidente para todos en México que, ante lo difícil que es conseguir un trabajo que permita vivir dignamente, un título universitario ha dejado de ser un privilegio para convertirse en una necesidad.

El porcentaje de mexicanos que ingresan a primaria es del 99.3 por ciento. Sólo 45 por ciento termina la secundaria, 27 la educación media superior, 13 la licenciatura y 2 por ciento algún posgrado. Esto quiere decir que tenemos un promedio de 8.6 años de escolaridad en el país, en otras palabras México no concluye, si quiera, la secundaria.

El problema no radica tan sólo en la voluntad y necesidad de los estudiantes, la cobertura de educación en nuestro país presenta grandes deficiencias en infraestructura. Se ofrece una capacidad del 100 por ciento para primaria, la cual disminuye a 76 por ciento para secundaria, 56 para preparatoria y tan sólo 27 para universidad, por lo que únicamente entre dos y tres aspirantes tienen cabida en el sistema universitario.

Esto resulta de suma gravedad ya que el promedio de salario para alguien que sólo finalizó la primaria es de 4 mil pesos al mes, el cual permanece en el mismo rango para personas que cuenten con secundaria o preparatoria. No es hasta un título de licenciatura que se da un incremento considerable, ganando 13 mil 807. En cuanto a las personas que terminan un posgrado el ingreso promedio es de 51 mil 891.

Con base en esta información, resulta evidente que si una persona tiene deseos de progresar, es necesaria su entrada a la universidad y la conclusión de la misma. El problema radica en que la educación superior se encuentra en una crisis permanente que parece no tener solución.

Entre los desafíos y dificultades se observan cuestiones de financiamiento, desigualdad en las condiciones de acceso a los estudios y falta de mejoras en la calidad de la enseñanza.

Durante años se ha olvidado la misión integral de la educación para centrarse en el aspecto técnico. El sistema capitalista y neoliberal en el que nos desarrollamos ha hecho que lejos de educar estudiantes que aprendan a cuestionar y razonar, se produzcan autómatas que realicen funciones en el menor tiempo y al menor costo posible.

En el momento que un joven termina la escuela media superior se encuentra en una disyuntiva entre seguir estudiando o comenzar a trabajar. El problema es que la decisión implica, en la mayoría de los casos, la necesidad de ganar dinero, lo cual no ocurrirá si se opta por entrar a la universidad.

Si se desea debilitar el engrosamiento del narcotráfico y del sector informal es necesario ofrecer a la juventud alternativas reales de superación. Es en esta situación donde la oferta educativa universitaria se ha quedado muy corta.

Las estadísticas revelan que México sólo tiene capacidad para 4 de cada 10 estudiantes que quieren estudiar a nivel profesional, lo que obliga a 6 jóvenes a suspender sus aspiraciones universitarias. Esto ha generado el fenómeno de los ninis, personas que ni estudian, ni trabajan, el cual alcanza ya los 8 millones.

Aunado a este problema tenemos el costo que implica realizar estudios universitarios. Los estudiantes no sólo deciden qué estudiar y dónde hacerlo, si es que existe una vacante para ellos, sino que deben tomar en cuenta: los costos asociados a la compra de libros y el material escolar, el equipo que se requiere tener para apoyar los estudios, los cursos de cómputo y de idiomas, los gastos en alimentación, transporte, prácticas escolares, titulación, etcétera.

Es así que aún cuando se decida entrar a una universidad pública existe un factor económico a considerar. No podemos cerrar los ojos y pretender que en México la educación es gratuita y con libre entrada para todos cuando resulta claro que la pobreza es una forma inherente de discriminación en el acceso al sistema educativo.

En el ciclo escolar 2008-2009 a nivel nacional, la SEP tuvo un registro de 4 mil 462 planteles universitarios, de las cuales 1,968 eran públicos y 2 mil 494 privados. Las universidades públicas cubrieron el 67 por ciento de la matrícula total y las privadas el 33 por ciento restante.

El acceso a los planteles privados resulta, para la mayoría, una aspiración inalcanzable. Lamentablemente existen sólo dos tipos de universidades en este rubro, las que cuentan con un gran prestigio, pero elevadas colegiaturas, y las que tan sólo son negocios lucrativos que otorgan títulos sin validez o sin un respaldo sólido para conseguir trabajo.

En el caso de organismos públicos que cubren la demanda destacan: Instituciones de carácter nacional que se financian con recursos del gobierno federal con 12 por ciento del alumnado total nacional, Universidades públicas estatales con 31 por ciento, Tecnológicos públicos tanto federales como estatales con 12 por ciento, Universidades tecnológicas públicas y politécnicas con 2.5 y 0.18 respectivamente, 9 universidades interculturales y más de 430 instituciones para la formación de profesionales de la educación básica (normales).

A pesar de contar con una amplia diversificación de opciones, debido a su autonomía ninguna de estas instituciones se encuentra en la obligación de anular pagos por colegiatura o cuotas si es que desea imponerlos. Es decir, en ninguna de éstas se garantiza al estudiante que no pagará por dichos conceptos ningún monto y que por lo tanto su educación será gratuita.

Existen numerosos casos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpreta el mandato Constitucional "*Toda la educación que el Estado imparta será gratuita*" en forma diversa, es por esto que en Movimiento Ciudadano consideramos que resulta de suma importancia hacer la aclaración Constitucional pertinente para evitar que se pretenda sostener a las Universidades Públicas con base en las contribuciones de sus estudiantes.

Esta situación obliga a enunciar de nueva cuenta en el texto de la Constitución que toda la Educación que imparta el Estado es gratuita, incluyendo, por lo anteriormente expuesto, en la fracción VII, una aclaración que garantice, aún con la autonomía de los organismos universitarios, la educación enteramente gratuita.

Por lo anterior, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de decreto y adición al artículo 3º. de la Constitución.

**Decreto por el que se reforma y adiciona la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma y adiciona la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 3o.** (...)

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía **y reciban recursos públicos, asumirán el carácter de educación gratuita** y tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

(...)

**Transitorios**

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

**Segundo.** En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, se tomará en cuenta para la asignación de presupuesto a las universidades públicas, lo previsto en el presente decreto.

Dado en el salón legislativo de San Lázaro, a 31 de octubre del 2012.

Diputada Nelly del Carmen Vargas Pérez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 20. A 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DELFINA ELIZABETH GUZMÁN DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscrita, Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, diputada a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del 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 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 2, 3 y penúltimo párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de reconocer e incluir en el texto constitucional los derechos de los pueblos afromexicanos.

**Exposición de Motivos**

Se consideran pueblos negros o afromexicanos a aquellos conformados por descendientes de la diáspora africana que fueron traídos a México en tiempos de la Conquista en calidad de esclavos, aquellos que se establecieron como grupos “cimarrones” o libertarios en nuestro territorio, y que obtuvieron su libertad mediante su participación activa en la lucha por la independencia del país asentándose en diversos estados de la República Mexicana.

De acuerdo con los datos que aporta la etnóloga Luz María Martínez Montiel, la población afrodescendiente que habita en México se encuentra ubicada principalmente en la Costa Chica de Guerrero, Oaxaca y Veracruz. En menor proporción, la hay en los estados de Chiapas, Yucatán, Tabasco, Puebla, Colima, Michoacán, Sinaloa, Guanajuato, Nayarit, Coahuila, Querétaro y el Distrito Federal.

El reconocimiento constitucional y legal de los derechos de los pueblos afromexicanos es una necesidad que no puede esperar y que está más que justificado. Se origina, de la demanda social creciente de esas comunidades y organizaciones enfocadas en la defensa de dichos pueblos, quienes buscan su reivindicación en el estado, y la exigencia a éste el cumplimiento de los derechos fundamentales como el derecho a la educación, a la salud, al desarrollo económico, a la cultura y, a la participación política; además del reconocimiento en el sistema jurídico nacional para que estas organizaciones sociales puedan realizar o exigir el cumplimiento de derechos de carácter colectivo y aún individual.

La iniciativa pretende que los pueblos afromexicanos se “visibilicen” por el estado y por el orden jurídico, por lo que deben ser contemplados expresa y explícitamente en la historia y en el sistema legal como forjadores de la nación mexicana. Son pueblos a los que se les ha olvidado y marginado, tan es así que la historia nacional vigente no narra con suficiencia el papel que en nuestra historia y en la vida contemporánea han desempeñado y aún desempeñan los pueblos afromexicanos. Como se puede advertir, en nuestro país existe un amplio número de población negra o afromexicana diseminada a lo largo y ancho de nuestro territorio, misma que no cuenta con un reconocimiento jurídico específico como el que actualmente tienen los pueblos y las comunidades indígenas, pero que viven en condiciones de pobreza y desigualdad extremas que ofenden y lastiman a todos los mexicanos y mexicanas.

La legislación no reconoce la diferencia cultural de los pueblos negros o afromexicanos y ello limita el ejercicio de sus derechos, principalmente para fortalecer su identidad, generar espacios de difusión que reconstruyan su cultura y en la recopilación y aprovechamiento de sus conocimientos. Además, los excluye de las políticas públicas que les permitan participar en los procesos de desarrollo económico, político y social.

Esta iniciativa es de suma importancia porque pretende reconocer oficialmente la presencia afrodescendiente en todos los ámbitos de la vida de nuestro país, visibilizarlos, y provocar el goce de políticas que combatan tanto la discriminación racial como las carencias de instituciones para la promoción eficaz y desarrollo de sus comunidades.

En virtud del olvido y escasa atención a nuestra tercera raíz, resulta apremiante su reconocimiento jurídico porque se trata de pueblos que fueron en sus orígenes esclavizados; posteriormente afectados, tanto ellos como sus descendientes en su dignidad; y, hoy en día, son excluidos, segregados y eliminados de cualquier reconocimiento

identitario que les brinde acceso con suficiencia al resto de los derechos fundamentales, principalmente a los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, los pueblos afrodescendientes están presentes en nuestra realidad. Las poblaciones negras se encuentran en diversas entidades federativas: Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Yucatán, Tabasco, Puebla, Colima, Michoacán, Sinaloa, Guanajuato, Querétaro y el Distrito Federal, aunque materialmente en todas ellas están en una situación de inferioridad en relación con el resto de la población mayoritariamente mestiza.

No obstante los fundamentos internacionales y nacionales expuestos, los pueblos afromexicanos no cuentan con el apoyo institucional debido. Así, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) celebra reuniones de conciliación cuando se produce algún fenómeno de discriminación pero no contempla sanciones ni indemnizaciones que permitan resarcir el daño que provocan a las víctimas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) no ha logrado establecer una metodología para censar a las poblaciones negras. Y en general existe una violencia institucional y estructural hacia estas poblaciones y comunidades que pretende volverlas invisibles ante el resto de los sectores sociales y del propio estado, negándoles sus derechos colectivos que ya se encuentran consagrados en el ámbito internacional.

La iniciativa que se propone busca aliviar la desigualdad material y formal de los descendientes de los africanos, atender los problemas de discriminación hacia las poblaciones afromexicanas y, erradicar el racismo que sufren. Sus fundamentos jurídicos en el ámbito internacional se localizan en los siguientes instrumentos: El artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que postula la igualdad y la prohibición de la discriminación; el artículo 1 de la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En el ámbito interno, sus fundamentos son: El artículo 1 de la Constitución que prohíbe la esclavitud y la discriminación; y, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Además de lo previsto en el artículo 2 de la Constitución que reconoce el carácter pluricultural de la nación mexicana.

Este último reclamo tiene como las demás reivindicaciones fundamentos jurídicos. La Declaración de los Principios de la Cooperación Internacional, adoptada en 1966 en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aboga por la igualdad entre las culturas, el deber de desarrollar la cultura propia y el respeto a la variedad y diversidad de las culturas. Por eso, en un país como México que ha reconocido constitucionalmente la pluriculturalidad de la nación y ha elevado al rango de la ley fundamental el derecho a la cultura tiene que plantear los mecanismos para que esta igualdad entre las culturas pueda expresarse a través de la asunción de las diferencias. Esto es, aceptar que la diferencia es el derecho de los individuos a ser reconocidos como miembros de cierto grupo social y a gozar de determinados beneficios en virtud de ellos.

En el derecho comparado, la Ley 70 de Colombia, define a la comunidad negra de la siguiente manera: “Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparte una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la población campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que la distingue de otros grupos étnicos”. Este ejemplo en Iberoamérica da cuenta del reconocimiento de los derechos de los pueblos afromexicanos y debe servir de marco a seguir por otras naciones como la nuestra.

En este tenor, un fundamento contundente para reconocer en nuestro país constitucionalmente los derechos de los pueblos afrodescendientes el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1987, que desarrolla la tercera generación de derechos fundamentales, que son los derechos colectivos que apoyan los derechos de los pueblos a la propiedad y disfrute de la tierra, a las prácticas culturales, al uso de la lengua y a la libre determinación. También la Declaración de los Derechos de los Pueblos de la Organización de las Naciones Unidas propone para los pueblos los siguientes derechos: Derecho a la existencia; Derecho a la autodeterminación política; Derecho económico; Derecho a la cultura; Derecho al medio ambiente y los recursos comunes; Derechos de las minorías; y, el establecimiento de garantías y sanciones para hacer efectivos los derechos anteriores.

En virtud de los fundamentos anteriores, los derechos de los pueblos Afromexicanos de México deben ser reconocidos porque la existencia de estas comunidades no ha tenido efectos jurídicos en su convivencia con la cultura mayoritaria; porque es su camino para su sobrevivencia física y cultural; porque es un mecanismo para paliar una injusticia histórica; porque no ha sido asumida de manera expresa su existencia en el territorio nacional; porque deben tomar parte en las decisiones que les atañen directamente; porque deben hacer efectivo el principio

constitucional a la igualdad jurídica; para que puedan tener acceso a los recursos naturales; y, porque requieren de la existencia jurídica para defender sus derechos.

El 26 y 27 de septiembre de 2012 se llevó a cabo el foro nacional *Poblaciones Afrodescendientes en México 2012*, en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el cual se propone como un espacio de diálogo entre las instituciones del estado, los colectivos de afrodescendientes y la academia, que permita hacer un balance sobre lo que hasta ahora se ha realizado en relación con este tema y construir una nueva plataforma para reconocer los enormes desafíos que supone la atención a esta población, ahora animados e interpelados por los compromisos del Estado mexicano en la materia.

Por lo expuesto, proponemos a esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 2, 3, y el penúltimo párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de reconocer e incluir en el texto constitucional los derechos de los pueblos afromexicanos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 2 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“**Artículo 2o.** La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y pueblos afromexicanos que están asentados en el territorio nacional desde el inicio de la conquista.

Los pueblos indígenas son aquellos...

La conciencia de su identidad...

Los pueblos afromexicanos son aquellos que descienden de poblaciones africanas que fueron traídas en condiciones de esclavitud al territorio actual del país desde el inicio de la conquista y que conservan sus propias culturas, de conformidad con lo señalado en el penúltimo párrafo del artículo 4o. de esta Constitución.

La comunidad negra se conforma por el conjunto de individuos y familias que se consideran afrodescendientes con una cultura propia, que comparten una historia, tienen tradiciones y costumbres que los identifican entre sí y los diferencian de los pueblos indígenas y de otros pueblos.

La conciencia de identidad cultural será criterio fundamental para la identificación de los pueblos afromexicanos como sujetos de derecho y para invocar la aplicación de sus derechos colectivos.

A. ...

B. ...

C. Los pueblos afromexicanos tienen derecho a:

I. La preservación de su identidad, sus tradiciones, costumbres, conocimientos y todos los elementos que contribuyan a fortalecer y desarrollar su cultura y su patrimonio cultural material e inmaterial.

II. La protección y promoción de la diversidad de sus expresiones culturales, y de sus actividades, bienes y servicios culturales.

III. No ser víctima de racismo ni discriminación racial.

IV. Aplicar sus sistemas normativos internos para la resolución de conflictos y para la organización de sus comunidades.



V. La protección de su hábitat, tierras, territorios y recursos naturales así como el acceso a las concesiones de la franja costera adedañas a sus asentamientos.

VI. Participar en las decisiones de los aspectos sociales, culturales, económicos, de desarrollo y políticos que les afecten.

VII. La protección, preservación, difusión y promoción de sus aportaciones artísticas, históricas y culturales a la conformación del Estado mexicano, principalmente en los programas de educación básica y en los medios de comunicación.

VIII. El acceso a los programas sociales que les beneficien.

IX. Participar en el progreso científico y tecnológico en todos los aspectos que les afecten.

X. Decidir sobre sus propias formas de desarrollo humano, económico, social y cultural.

XI. Participar en la conservación, protección, explotación y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales y del medio ambiente, de las playas, de la alta mar y del fondo de los mares.

XII. Disfrutar de los derechos derivados de su identificación como miembros de los pueblos afromexicanos o comunidades equiparables.”

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 3 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

La educación...

...

II. El criterio que orientará...

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestras culturas , y ...

...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos- incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestras culturas.

...

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y

difundir las culturas de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas;...

VIII...”

Artículo Tercero. Se reforma el penúltimo párrafo del artículo 4 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 4o. Toda persona tiene derecho al acceso a las culturas y al disfrute de los bienes y servicios que presta el estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de las culturas, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.”

#### **Transitorios**

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en este decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados y del Distrito Federal en el plazo de seis meses después de la entrada en vigor de este decreto harán en el ámbito de sus respectivas competencias las adecuaciones secundarias correspondientes para darle a éste plena eficacia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de noviembre de 2012.

Diputada Delfina Elizabeth Guzmán Díaz (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GUILLERMO ANAYA LLAMAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado José Guillermo Anaya Llamas de la LXII Legislatura al Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

### Exposición de motivos

El combate a la corrupción en el servicio público y la función de gobierno es un tema que ha sido tratado desde los inicios de nuestra historia como nación independiente.

Garantizar que quienes son funcionarios o servidores públicos cumplan con su cargo observando la ley y ejerciendo sus facultades de forma honesta y eficaz ha sido y es una de las exigencias que permanentemente exige la sociedad, por ello, desde nuestra Constitución Política de establece que quienes tienen el carácter de servidores públicos están obligados a observar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

La propia Constitución Federal establece en el título cuarto diversas disposiciones relativas a las responsabilidades de los servidores públicos, faculta tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas estatales para legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos y refiere al ámbito de la ley los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Y señala las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece diversos supuestos por los cuales los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad y señala que pueden imponerse sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Aunado a ello, las legislaturas estatales también han legislado en esta materia, y se han implementado programas que tienen como objetivo principal combatir y erradicar la corrupción en todos los niveles de gobierno.

Sin embargo, y pese a los esfuerzos implementados, vemos con pesar que las prácticas de corrupción siguen realizándose, los medios de comunicación han dado a conocer diversos casos en los que servidores públicos se han enriquecido o beneficiado de forma desmedida con recursos públicos o utilizando su empleo, cargo o comisión para obtener beneficios económicos excesivos e injustificados.

Hemos visto noticias de escandalosos casos de corrupción en los cuales sujetos deshonestos y sin moral alguna llegan a pedir créditos a nombre del gobierno para beneficio personal, como sucedió con el ex secretario de finanzas y el ex presidente del Servicio de Administración Tributaria de Coahuila, al parecer con el conocimiento y consentimiento por parte del gobernador en turno del estado Humberto Moreira, en donde llegaron al extremo de falsificar documentos para solicitar créditos bancarios en nombre del Gobierno y después convertirlos en deuda pública, utilizando esos cuantioso recursos en negocios propios que beneficiaron directamente a dichos sujetos y sus familias.

En estos últimos meses reiteradamente se han publicado noticias que dan cuenta de la desviación o ejercicio irregular de recursos públicos en todos los niveles de gobierno y aun y cuando se lleven a cabo los procedimientos de responsabilidades administrativas o, en su caso, lleguen a imponerse sanciones penales, en la gran mayoría de los casos el erario público no ve resarcido el daño o perjuicio causado dado que es común que se utilicen prestanombres o testaferros que generalmente quedan impunes gozando del dinero que pagan los contribuyentes para otros propósitos.

En la mayoría de los casos, por estar los bienes y beneficios a nombre de terceros, el embargo e incluso el decomiso de los bienes del infractor no alcanza para resarcir el daño causado, consecuentemente, la hacienda pública no es indemnizada y al final, se dejan de prestar de forma adecuada servicios públicos o implementar programas cuyo objetivo es beneficiar a la población.

En el año 2008 se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizándose una de las reformas más importantes en materia de Seguridad Pública y gracias a ello se ha comenzado a implementar un nuevo proceso penal acusatorio y el Estado tiene mayores herramientas para combatir a la delincuencia.

En ese año, el artículo 22 constitucional fue modificado sustancialmente y, entre otras, se adicionó la posibilidad de que en determinados casos relacionados con delitos señalados en el propio artículo mediante un juicio pueda decretarse la extinción de dominio de bienes utilizados por la delincuencia para cometer los ilícitos.

Posteriormente, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 constitucional, para determinar las reglas aplicables en dicho procedimiento que es independiente de la causa penal y que consiste, prácticamente, en una acción real que extingue el dominio de un bien ligado a la delincuencia y al delito, en favor del Estado.

Esta acción de extinción de dominio permite que, aun y cuando los bienes utilizados por la delincuencia se encuentren registrados a nombre de una tercera persona, dichos bienes se apliquen a favor del Estado, erradicando la impunidad.

Si bien los servidores públicos están sujetos a diversos mecanismos que permiten el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, el Estado y la sociedad en su conjunto se ven dañados cuando en el desvío de recursos públicos tiene como destinatario un tercero que presta su nombre para cobijar el acto de corrupción y garantizar la impunidad en el lucro obtenido a costa del erario.

Es necesario y más que justificado aplicar la extinción de dominio cuando haya de por medio la utilización de recursos públicos porque si bien el daño no se causa a una persona en lo particular, sí se da de forma grave para la sociedad mexicana y hoy más que nunca debe evitarse a toda costa que alguien se beneficie de la conducta ilícita de lesionar a la hacienda pública y, en tal caso, deben recuperarse los bienes suficientes para el pago de los daños y perjuicios generados.

El manejo de los fondos y recursos públicos debe aplicarse al destino para el cual se les comisionó, y en caso contrario, es necesario garantizar el resarcimiento del daño o perjuicio ocasionado, aun y cuando los bienes se hayan registrado como propiedad de un tercero.

La sociedad está cansada de la impunidad que impera, de ver cómo en tres o seis años, personas que fungieron como servidores públicos se enriquecen inexplicablemente y que, en el caso de que hubiere una denuncia y un proceso donde el sujeto que era servidor público es detenido, los recursos desviados nunca son devueltos y sus familiares y amigos siguen gozando de la riqueza mal habida, aun y cuando con ello la sociedad en su conjunto padece las consecuencias nocivas de la corrupción.

Por ello, es más que justificado que existiendo un delito patrimonial en perjuicio de la hacienda pública, no exista duda o pretexto alguno para que proceda la acción de extinción de dominio sobre los bienes ligados a ese delito patrimonial, con lo que se garantizará que el dinero público debe siempre ser aplicado y destinado para los fines concretos que correspondan.

Es decir, quien puede cometer estos delitos es una persona que se desempeña como servidor público y que pasando por alto la normatividad que rige sus acciones va en contra de la funciones que tiene encomendadas.

Razón por la cual se propone reformar la fracción II del artículo 22 constitucional, para establecer que procede la extinción de dominio en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas, y delitos cometidos por servidores públicos que causen daño o perjuicio patrimonial a la hacienda pública federal, estatal o municipal.

Debemos tener presente que cada peso que es objeto de un desvío de recursos, deja de destinarse a un programa determinado que tiende a beneficiar a la sociedad, que ese peso es producto del esfuerzo hecho por los contribuyentes en el pago de sus impuestos y sobre todo implica una violación al estado de derecho.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción II del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 22. ...**

...

**I. ...**

**II.** Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas, **y delitos cometidos por servidores públicos que causen un daño o perjuicio patrimonial a la hacienda pública federal, estatal o municipal siempre y cuando se cumplan las formalidades del procedimiento** respecto de los bienes siguientes:

a) a d)...

**III. ...**

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán realizar las reformas a la legislación correspondiente para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar dentro de los seis meses contados a partir de la entrada en vigor del mismo.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de noviembre de 2012.

Diputado José Guillermo Anaya Llamas (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO VILLANUEVA ALBARRÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Los suscritos, diputados federales de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del 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 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponen a consideración del pleno de esta Cámara la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción VIII al artículo 10 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, con base en los siguientes elementos

### **Planteamiento del problema**

Entendido como tal por el párrafo 12 del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es derecho de los mexicanos el acceso a la cultura física y a la práctica del deporte, lo cual implica que de principio cada mexicano puede exigir tales facilidades al mismo nivel de la educación pública, el agua, la vivienda, el trabajo o la alimentación. En otras palabras, la práctica del deporte y la cultura física es un derecho humano y social constitucional inalienable del mexicano.

Lo anterior es justificable por cuanto a la importancia de tales prácticas para el desarrollo integral del ser humano, para prevenir enfermedades y adicciones y, sobre todo, para coadyuvar en la integración social y la creación de la armonía comunitaria, con lo cual se pueden evadir conflictos personales y delitos de todo tipo. Por estas razones, la educación pública –igualmente inspirada por el artículo 3o. de la Constitución federal– tiene un carácter integral cuyos elementos son el laicismo, la visión científica y progresista afín al desarrollo tecnológico, la formación cultural y, claro, la adición de la cultura física y el deporte. Es decir, desde niños nuestros ciudadanos pueden y deben hacer ejercicio y es obligación del Estado garantizarlo.

Precisamente el párrafo 12 del artículo 4o. constitucional otorga la responsabilidad al Estado mexicano para asegurar el cumplimiento de tal derecho social. En el caso del Ejecutivo federal, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade), de acuerdo con la Ley General de Cultura Física y Deporte, es la encargada de coordinar e instrumentar los esfuerzos gubernamentales para tal objetivo. Para ello se vale, según la citada ley, de órganos como el Sistema Nacional del Deporte (Sinade), en el cual intervienen actores nacionales y estatales, organismos públicos y miembros de los sectores privados y sociales, entre otros, que coadyuvan en la tarea deportiva.

Por parte del Poder Legislativo de la Unión, en cada Cámara se han creado Comisiones de Deporte para realizar seguimientos a las labores del Ejecutivo en la materia y para proponer reformas, solicitar presupuestos, realizar investigaciones, entre otras actividades. No obstante lo anterior, este órgano legislativo debe acercarse más al quehacer deportivo nacional en aras de comprender mejor sus dinámicas y buscar las mejores formas de contribuir en su óptimo desarrollo.

### **Argumentación del problema y exposición de motivos**

En los Juegos Olímpicos celebrados este año, México obtuvo resultados reconocibles: siete medallas en deportes como clavados, tiro con arco, tae kwon do y fútbol, y más de 10 finalistas entre los primeros lugares en varias disciplinas como atletismo, gimnasia, equitación, natación, boxeo y canotaje; además de la siempre extraordinaria participación de nuestros atletas en los Juegos Paralímpicos con 21 medallas en total. Sin duda alguna estos resultados, en comparación con otros años, hacen reflexionar sobre la ebullición nacional deportiva y la proyección de nuestro país como una futura potencia olímpica.

Justamente estos resultados sirven para observar que procesos como la Olimpiada y Paralimpiada Nacional, previsto por la ley e implantado por la Conade y otros actores en la materia, generan resultados que deben ser fortalecidos; cabe mencionar que, menos la medalla de oro en fútbol varonil, todos los medallistas tienen carrera en Olimpiada Nacional. Esta labor de refuerzo institucional a la cultura física y al deporte recae en el Ejecutivo y necesariamente también en el Legislativo.

Por otro lado, basta con darse una vuelta por los gimnasios, campos deportivos o parques y jardines públicos; nada más hay que ver cuántos niños tienen sobrepeso y obesidad en las escuelas, para darse cuenta de que no es suficiente el esfuerzo institucional hasta ahora implementado; falta mucho todavía para realizar una integración social para que toda la población disfrute de este derecho. Hay que implantar más actividades escolares, comunitarias y sociales en torno de la cultura física, hay que equipar mejor las instalaciones deportivas,

necesitamos más y mejores entrenadores y profesores de educación física. Y en ello el Congreso de la Unión también debe hacerse responsable.

El Sinade, instalado desde el 28 de agosto de 1989, ha contribuido de forma importante en el diseño y la organización de las tareas institucionales de formación de talentos deportivos óptimos para los tiempos olímpicos. Desde entonces han pasado seis Juegos Olímpicos y prácticamente se puede observar un crecimiento tanto en la cantidad de medallas obtenidas como en el número de atletas mexicanos participantes. La importancia de este sistema radica en la combinación de los esfuerzos federales y estatales, así como de la estructura de federaciones, asociaciones y demás entes deportivos y del sector privado, entre otros participantes.

Cantidad de medallas obtenidas por México en cada cita olímpica (1900-2012)<sup>1</sup>

En este sistema, en el que se puede lograr un acercamiento a las tareas y dinámicas de la cultura física y el deporte nacionales, el Poder Legislativo debe participar de forma activa y cercana. Por eso, se propone que las Comisiones de Deporte de ambas Cámaras participen para enriquecerse de las labores del Sinade, buscando que la población mexicana acceda a la cultura física y a la práctica del deporte, que se desarrolle el deporte de alto rendimiento y que México ocupe los primeros lugares como potencia deportiva, como ordena el artículo 4o. constitucional.

En el Distrito Federal hicimos un esfuerzo parecido: en 2011 se reformó la Ley de Educación Física y Deporte del Distrito Federal para que los integrantes de la Comisión de Juventud y Deporte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fueran parte del Consejo del Deporte, con lo que los diputados locales ahora están más cerca de las dinámicas deportivas capitalinas y así pueden obtener mejor información para, por ejemplo, hacer propuestas consistentes en los presupuestos locales de cada año.

Por lo expuesto, es de someter a la consideración del pleno de esta asamblea el siguiente proyecto de

#### **Decreto por el que se adiciona la fracción VIII al artículo 10 de la Ley General de Cultura Física y Deporte**

Para quedar como sigue:

**Artículo 10.** Entre los organismos e instituciones públicas y privadas que se consideran integrantes del Sistema Nacional del Deporte, se encuentran entre otros:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

**VIII. Los presidentes de las Comisiones de Deporte de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión o, bien, integrantes designados por ésta.**

#### **Transitorio**

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

**Nota**

1 <http://londres2012.deporte.gob.mx/Paginas/jo.html>

Dada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de noviembre de 2012.

**Diputados:** Gerardo Villanueva Albarrán (rúbrica), Martí Batres Guadarrama.



**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 12, 29 Y 31 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN; Y EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA GARFIAS GUTIÉRREZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

**Planteamiento del problema**

La evaluación es considerada actualmente como un elemento esencial en todo sistema educativo, pues su aplicación sistemática y los resultados que de ésta se deriven tienen como objetivo último aportar conocimientos, información y datos que den sustento a la toma de decisiones en torno a la definición del sentido y organización del sistema educativo, así como para el desarrollo de las transformaciones necesarias para elevar su calidad; entendida ésta, desde una perspectiva relativa y dinámica, como una tendencia asociada con el concepto de superación y mejora continua en la educación.

Ante esta premisa y en el marco de la firma del denominado Compromiso Social por la Calidad de la Educación, el 8 de agosto de 2002 se publicó el decreto presidencial por el que se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como un organismo público descentralizado, que tiene por objeto el de ofrecer a las autoridades educativas federal y estatales, y a la sociedad, las herramientas idóneas para evaluar los diferentes elementos que integran el sistema educativo en sus niveles básico y medio superior.

Desde su creación por decreto, la función del INEE se ha concentrado en brindar apoyo en la colaboración activa en la evaluación del sistema educativo nacional y en la fijación de los lineamientos para evaluar los sistemas estatales, por parte de las autoridades educativas de las entidades de la federación. En este sentido y como se establece en el decreto que le da existencia, el organismo se concibió para:

1. Fortalecer aquellas áreas estatales de evaluación dependientes de las secretarías de educación de las entidades federativas;
2. Apoyar a la Secretaría de Educación Pública (SEP), en la realización de las evaluaciones nacionales de la educación en todos sus tipos, niveles y grados, así como en todas las áreas de los currículos y apoyar a otras instituciones que lo solicitaran;
3. Promover el surgimiento y desarrollo de la cultura de evaluación en los medios relacionados con la educación y con ello, la publicación de los resultados de sus análisis e iniciar investigaciones a partir de la información arrojada para explicar los resultados;
4. Crear vínculos con los organismos internacionales de evaluación educativa, y
5. A petición de la SEP, llevar a cabo instrumentos y acciones para proporcionar elementos que permitieran evaluar el desarrollo de proyectos de carácter prioritario.

Dada la relevancia de sus funciones, mismas que el INEE ha desempeñado con rigor académico y seriedad, pero con un limitado alcance e impacto en la definición de las políticas educativas, se hace necesario promover y hacer efectivo un cambio en su naturaleza jurídica. Consideramos que a casi una década de su creación, la institución ha construido una base técnica-metodológica, ha formado investigadores y cuenta con un bagaje teórico suficiente para hacer del INEE la institución responsable de la evaluación de todos los elementos que integran el sistema educativo nacional; y, que al otorgarle autonomía constitucional se le da la fortaleza orgánica e institucional para que, a través de mecanismos transparentes y en un marco estrictamente técnico, desarrolle los procesos de evaluación y su posterior difusión de resultados y recomendaciones.

Con esta propuesta han coincidido diversos especialistas que señalan valores como la confianza y credibilidad del Instituto como condiciones indispensables para el desempeño de una función que es estratégica para el futuro del país; valores se alcanzará plenamente, sólo si el INEE se constituye como un órgano constitucionalmente autónomo.

En nuestro país ya se han abierto tres instancias a las que la propia Constitución Política les reconoce autonomía: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el Banco de México. Las reformas que en su momento les dieron autonomía, representaron avances fundamentales en el proceso de transformación y fortalecimiento de éstas instituciones que son hoy pilares de nuestra vida democrática.

En este sentido, tenemos que reconocer que con el paso de los años el INEE ha hecho de su trabajo un punto de referencia, sustentado en el rigor técnico que le imprime a sus investigaciones y estudios, sin embargo se aspira a que más que puntos de referencia, el trabajo del INEE sea rector de las acciones públicas que se tomen en materia de evaluación para nuestro sistema educativo.

Contar con un organismo eficiente y valorado socialmente en materia de evaluación educativa se convirtió, desde el decreto de creación del INEE, en una demanda permanente de amplios sectores de la sociedad.

Además, de mantenerse latente la controversia generada por lo establecido en la Ley General de Educación, de acuerdo a la cual, la Secretaría de Educación Pública es la única instancia reconocida legalmente con atribuciones para evaluar el sistema educativo nacional:

**Artículo 12.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

Con previsión de los diversos escenarios que podría generar la conformación del INEE y tomando en cuenta lo arrojado en los diversos foros y consultas organizadas previamente a su creación, en 2002, se consideró que se podía asegurar su independencia con el hecho de integrar de forma plural a los 15 miembros de la Junta Directiva, de los cuales, ocho son funcionarios públicos y siete son representantes de la sociedad civil organizada (artículo 8), junto con la presencia de un Consejo Técnico integrado por 16 especialistas de reconocido prestigio.

Pese a ello y a que los miembros del Consejo Técnico son personas respetadas y honorables, la confianza y credibilidad con la que debió nacer un Instituto de esta envergadura, continuó siendo objeto de cuestionamientos.

A menos de una década de su creación, se puede afirmar que el INEE, como organismo público descentralizado no sectorizado recientemente mediante modificación del Presidente de la República, fue una vía de solución parcial, que ha desarrollado de manera satisfactoria sus funciones, pero que su actual estatus jurídico no le permite ampliar sus alcances y cumplir con la demanda de la sociedad de constituirse como el órgano responsable de evaluar de manera transparente, periódica y sistemática todos los elementos que integran el sistema educativo nacional.

Ante estas limitaciones derivadas de su actual estructura, se hace explícita la necesaria existencia de una instancia cuyo estatus jurídico sea la base de la legitimidad, imparcialidad e independencia de las evaluaciones y la difusión objetiva de sus resultados, así como de asumir la responsabilidad de promover y ejecutar estrategias de formación y comunicación que den impulso al desarrollo de una cultura de la evaluación educativa.

Hasta ahora se han hecho esfuerzos para perfeccionar la figura del instituto, como señala su Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014, aprobado por la junta directiva del propio organismo, el 14 de noviembre de 2006. En dicho documento se plantea que para continuar contribuyendo a la consolidación y articulación de las demás instancias de evaluación federales y estatales, así como de la participación de México en el trabajo internacional de evaluación, es necesario elevar el perfil jurídico del INEE, con el objeto de lograr una mejor integración a través del Sistema Nacional de Evaluación.

A raíz de los debates generados con el decreto de creación del INEE, en el ámbito legislativo se ha presentado un consenso entre las diversas fracciones parlamentarias respecto a la necesidad de que éste cuente con personalidad

jurídica –autonomía– y patrimonio propio; pero sobre todo, que sus resultados sean vinculantes con la planeación de políticas educativas dirigidas a elevar la calidad de la educación.

Se han presentado diversas iniciativas de reforma con el objeto de reorientar su naturaleza jurídica. En el año de 2002, fueron presentados en el Senado dos proyectos de Ley, uno el 14 de agosto de 2002 por el senador Armando Chavarría, del Grupo Parlamentario del PRD; y otro el 17 de octubre por el senador Natividad González Parás.

Un año después, específicamente el 23 de enero de 2003, durante la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados, el legislador Ramón León Morales, del Grupo Parlamentario del PRD, presentó la iniciativa de Ley del Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación, y de reformas y adiciones a las Leyes General de Educación y Federal de las Entidades Paraestatales.

El 4 de mayo de 2006, el Senado de la República envió a la Cámara de Diputados, una minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación y del Sistema Educativo, se reforma la Ley General de Educación y se reforma la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que se encuentra pendiente de dictamen por las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Gobernación desde la LIX Legislatura. Esta iniciativa, sin embargo, contaba con graves deficiencias que fueron señaladas en su momento tanto por la junta directiva del INEE como por el Consejo Técnico del propio instituto, así como por el Consejo Nacional de Autoridades Educativas.

Asimismo, el 29 de septiembre de 2006 el diputado Rubén Aguilar Jiménez, del Partido del Trabajo, presentó una iniciativa en términos parecidos a la iniciativa anteriormente mencionada. Más adelante, el 19 de abril de 2007 los diputados María Gabriela González Martínez y Alejandro Landero Vargas, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional presentaron un proyecto de Ley del INEE, enfatizando su autonomía plena respecto de la SEP, al señalar que la junta directiva se integraría de seis miembros, cuatro representantes de instituciones académicas y dos de organizaciones de la sociedad civil, todos propuestos por el Ejecutivo federal y ratificados por el Legislativo; en este caso, la Junta tendría la atribución de nombrar al director general y, finalmente la SEP, en un término no mayor de 90 días hábiles, realizaría las acciones necesarias para la creación y establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Posteriormente, con el mismo objetivo aunque con diferencias técnicas, durante la misma LX legislatura, la diputada Guillermina López Balbuena, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que reforma el artículo tercero constitucional y diversas disposiciones de la Ley General de Educación, y expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Ambas iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, y no fueron objeto de dictamen durante la LX Legislatura.

En fechas recientes, durante la presente LXI Legislatura, el diputado Onésimo Mariscales Delgadillo, del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que reforma tres artículos de la Ley General de Educación, con el fin de incorporar dentro de la sección referida a la evaluación del Sistema Educativo Nacional, el papel que debe jugar el INEE dentro de éste.

Finalmente, el 15 de mayo de 2012, el presidente de la República, Felipe Calderón, realizó una modificación al decreto que creó al Instituto, mediante esta reforma, se implementó la “no sectorización” a dicho instituto.

### **Argumentación**

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza reconocemos la importancia que juega actualmente el INEE, pues antes de que este existiera, el país no contaba con un mecanismo formal y público para evaluar a las instituciones educativas, el logro académico y todos aquellos elementos vinculados a la calidad educativa.

Al dotar de mayores facultades al INEE estamos abonando al proceso de institucionalización de la evaluación en la educación. Por ello, nuestra iniciativa señala como imprescindible el cambio de modelo del organismo, con el objeto de garantizar los alcances en autonomía, transparencia, imparcialidad, eficiencia y oportunidad en la

evaluación del sistema educativo federal y de las entidades de la federación, que atienda a las necesidades de calidad que se requiere en el escenario de las evaluaciones internacionales, a los principios de equidad evaluativa en el ámbito nacional y regional, mismas que hoy son un referente clave del grado de avance de una nación, pues el nivel de desarrollo humano está ligado al nivel educativo de su población.

Resulta evidente, a menos de una década de operación del INEE, que es necesario un rediseño de la institución, acorde con las necesidades reales del sistema educativo nacional, a partir de la creación de un organismo responsable de la evaluación de la educación, con garantías de autonomía e independencia en su estructura orgánica y presupuestal.

Con ello garantizaremos la objetividad, imparcialidad y vinculación de sus resultados en la construcción de políticas públicas promovidas para elevar la calidad educativa. Daremos un papel fundamental en este proceso a la federación y a los gobiernos de los estados, garantizando la nula intervención de cualquier interés político, económico o social.

El modelo que proponemos, coincide con la recomendación de la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, que señala en su estudio la importancia de distinguir entre la creación de instituciones u organismos y las reformas educativas mismas, valorando la visibilidad de los temas por encima de la definitividad de las soluciones y, sobre todo, que la creación de instituciones no constituye, como tal, una reforma educativa.

Queda claro que sin instituciones fuertes con credibilidad y presencia en la sociedad, los planteamientos de política educativa que conllevan a transformaciones o reformas de fondo, difícilmente pueden concretarse. Pese a que la institución no es la reforma, sin ella la reforma no es posible.

Es importante señalar que la autonomía de un organismo evaluador, no altera la función sustantiva del Estado en el sistema educativo nacional. Principio que se confirma con la tesis jurisprudencial número 12/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Órganos constitucionales autónomos. Sus características.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución de poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial) a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales: sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender las necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Nepomuceno Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El tribunal pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de 2008. 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

Tomando en cuenta estos elementos, se propone adicionar cinco párrafos a la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que el diseño y coordinación de la

evaluación del Sistema Educativo Nacional en los tipos básico y medio superior así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, será competencia del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación; y que la información y resultados que está arrojando serán considerados vinculatorios para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, en la integración de políticas públicas que permitan elevar la calidad de la educación y el mejoramiento de su equidad, en los términos que establezca la ley.

Se propone que el nuevo organismo se rija bajo la dirección de una junta de gobierno como órgano de dirección, cuyos miembros serán designados por la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; atendiendo las propuestas del titular del Poder Ejecutivo.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, observando en sus funciones los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad, independencia, oportunidad, eficacia y equidad. Asimismo, establecerá los requisitos que deberán cumplir los miembros de la junta de gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

En suma, el reconocimiento constitucional del instituto y el mandato de ésta respecto a la conformación de una Ley que contenga su organización y se base sobre los principios anteriormente mencionados, pondría fin al persistente debate ya expuesto en torno a la creación de éste y permitiría al sistema educativo nacional emprender el camino hacia la construcción de confianza, credibilidad y legitimidad de la evaluación como un instrumento para impulsar la calidad y equidad de la educación en el sentido más integral de los términos.

Por su parte, con el fin de evitar la controversia respecto a lo que actualmente se dicta en el artículo 12 de la Ley General de Educación, en el que se subraya que la evaluación es facultad exclusiva de la Secretaría de Educación Pública; proponemos modificar las fracciones VII y XII del artículo citado, permitiendo que los procesos de evaluación, los resultados y los estudios que el INEE genere, sean referentes y vinculatorios para el diseño de políticas públicas en materia de educación. En ningún momento se pretende privar a la SEP de la facultad que tiene para realizar evaluaciones respecto al estado que guarda el sistema educativo nacional, lo que se busca es que a través del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, se consolide una cultura de la evaluación que desde una figura de autonomía y transparencia aporte a nuestro sistema educativo mejores elementos para la toma de decisiones.

Adicionalmente y considerando que la misma Ley General de Educación cuenta con un apartado específico referido a la Evaluación del Sistema Educativo, proponemos que los artículos 29 y 31 señalen el papel del instituto en dicho proceso.

En ese sentido, el artículo 29 establece que “corresponde a la secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias”. En concordancia con lo establecido en la reforma propuesta a la fracción XII del artículo 12 proponemos que el texto del artículo 29 especifique que de manera particular corresponderá al INEE la evaluación del tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

De igual forma se propone establecer que la evaluación que realice el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación también será de carácter sistemático, permanente y sus resultados deberán ser tomados en cuenta como base para que las autoridades educativas adopten medidas que fortalezcan al sistema educativo o corrijan los rezagos o deficiencias que se deriven de la interpretación.

Asimismo, se propone facultarlo, través del artículo 31 de la ley en comento, para que éste de a conocer los resultados de las evaluaciones que realice, así como toda la información que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa. Ello en concordancia con la propuesta de reforma constitucional al artículo tercero, en el que se establece como uno de sus principios los de accesibilidad a la información y transparencia.

Finalmente, se expide la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación con el objeto de reglamentar las bases del nuevo organismo que se crea a través de las adiciones a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; atendiendo a los principios señalados en éste.

En esta propuesta de ley se establecen los elementos que el instituto considerará del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación en sus tipos básico y medio superior, así como de las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica; los objetivos y principios rectores de la política nacional de evaluación de la educación; las formas en que se coordinará y orientará la labor del Instituto; así como un apartado concerniente a las formas de elección y operación de los órganos de gobierno que lo conforman. También considera lo referente a la divulgación de los resultados de las evaluaciones, el patrimonio y las relaciones de trabajo del instituto.

Cabe destacar que en cuanto a los órganos de gobierno, la ley propuesta establece que para garantizar la autonomía del instituto los miembros de éste no deberán formar parte de ningún órgano del Estado o partido político, y serán propuestos por el presidente de la República y votados por el Congreso de la Unión. Además, se propone que se conforme de 11 miembros con la finalidad de disminuir la probabilidad de empates en las votaciones que le correspondan para la toma de decisiones dentro del instituto y la designación del presidente de la junta.

Los miembros de la junta de gobierno tendrán una duración de seis años, tomando posesión de su encargo a la mitad del sexenio en curso con el fin de garantizar su autonomía y disminuir la probabilidad de que las decisiones de ésta se vinculen al ciclo político sexenal. El presidente del instituto tendrá el cargo por un tiempo de tres años. Todos los miembros de la junta de gobierno se sujetarán a lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se dotará al instituto de un consejo técnico conformado por diversos miembros que sean expertos no sólo en los campos de la evaluación y la investigación; sino también en los temas administrativos que competen a las áreas operativas del Instituto. Serán designados por la junta de gobierno en consideración a sus méritos y perfiles personales.

Por otro lado, se dota al instituto de un consejo consultivo al que serán invitados a participar los responsables de las áreas de evaluación educativa de las treinta y dos entidades integrantes de la federación, así como a un representante del Consejo Nacional de Autoridades Educativas; de la rectoría de la Universidad Pedagógica Nacional, del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; del Consejo Mexicano de Investigación Educativa; de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia; de la Unión Nacional de Padres de Familia; y de la Comisión de Educación del Sector Empresarial. Todo ello con el fin de que se cuente con la opinión de aquellos actores que se vinculan directamente con el tema de la evaluación y la calidad del sistema educativo.

Adicionalmente, la ley establece los términos concernientes a la Contraloría Interna, la Red de divulgación de los resultados de las evaluaciones; así como los elementos básicos ante la existencia de recursos de recisión; el patrimonio del instituto; y las formas en que se regularán las relaciones de trabajo al interior de éste.

Finalmente, se consideran ocho artículos transitorios que permiten explicitar diversas materias que pudieran presentar controversia durante la derogación del decreto que en 2002 dio vida al Instituto; y la puesta en marcha de la nueva ley.

De igual forma, se prevé la necesidad de adecuar los respectivos marcos normativos de aquellas entidades que cuentan al día de hoy con Institutos Estatales de Evaluación de la Educación, como resultado de un acuerdo del Ejecutivo estatal –tal es el caso del estado de México–; o la necesidad de creación de éstos en aquellas entidades que aún no cuentan con un organismo similar.

En ambos casos, se establece la obligación de que éstos respondan a los principios de la Ley del Instituto Nacional de la Evaluación, con el fin de que se transformen en ejecutores de los lineamientos que el nuevo instituto nacional considere prioritarios para la evaluación del sistema educativo nacional.

La existencia de estos institutos estatales, en armonía normativa con la ley que se propone, evitará que se caiga en controversias, duplicidad de funciones e incumplimientos respecto a la evaluación de la calidad del sistema educativo.

De acuerdo al artículo 12 fracción XII que forma parte de la propuesta de la presente Iniciativa, la autoridad educativa federal deberá coordinarse con el Instituto para fijar los lineamientos generales de evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.

En ese sentido se considera necesaria la existencia en todos los estados de la República y el Distrito Federal, de Institutos Estatales de Evaluación de la Educación que estén a cargo de la ejecución y vigilancia de las evaluaciones que el instituto nacional determine necesarias para evaluar la calidad del sistema educativo nacional, atendiendo de manera homogénea e irrestricta, los principios rectores de la ley que se propone.

Para los integrantes de Nueva Alianza, la educación es estratégica en el desarrollo económico, sociocultural y político de nuestro país. Tenemos claro que la ruta del éxito de México en esta materia pasa por garantizar a todas las niñas, niños y jóvenes el acceso a una educación de calidad. Sin duda, ello pasa por evaluar múltiples aspectos tanto del alumno como del docente, éste último tanto en su ejercicio de la profesión, en su formación y su actualización; y por supuesto de los espacios y procesos que los albergan.

Tenemos la certeza que la evaluación sistemática del sistema educativo, aportara elementos para conocer sus necesidades y desafíos, y que el nuevo estatus jurídico del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, permitirá que de este proceso se generen acciones públicas estratégicas y visibles para el cambio de rumbo y la consolidación de la política educativa como una política de estado; con esta reforma se le está dotando de herramientas técnicas, administrativas y jurídicas para que cumpla con el objeto para el que fue creado.

Es importante destacar que se busca que la evaluación sea utilizada no como un instrumento punitivo sino como un instrumento que permita identificar qué programas o elementos del sistema educativo son sujeto de diseño o rediseño y en qué áreas de la enseñanza, regiones o instituciones educativas se deberá poner mayor atención, compromiso y esfuerzos públicos. Evaluar implica identificar para progresar con calidad, pertinencia y equidad.

### **Fundamento legal**

Por las consideraciones expuestas, en nuestra calidad de diputadas y diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario Nueva Alianza de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adicionan cinco párrafos a la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se modifican las fracciones VII y XII del artículo 12, se reforman los artículos 29 y 31 de la Ley General de Educación y se expide la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación**

**Primero.** Se adicionan cinco párrafos a la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 3o. ...**

I. y II. ...

III. ...

**La coordinación de la evaluación del sistema educativo nacional correspondiente a educandos y educadores; autoridades educativas de plantel; planes, programas, métodos y materiales educativos; instituciones educativas del Estado y sus organismos descentralizados, instituciones particulares, con**

autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, que pertenezcan al tipo básico, medio superior educativo; así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, corresponderá al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

El instituto será un organismo profesional en su desempeño, contará con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Sus resultados serán vinculatorios para la federación, estados, Distrito Federal y municipios, en el diseño e integración de políticas públicas para elevar la calidad de la educación, en los términos que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad, independencia y oportunidad, eficacia y equidad.

La junta de gobierno será su órgano de dirección, integrada en la forma que establezca la ley correspondiente, cuyos miembros estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución. Durarán en su encargo un periodo de seis años.

Los integrantes de la junta de gobierno serán designados, con la aprobación de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de entre las propuestas que presente el titular del Poder Ejecutivo, guardando en todo momento la integración equitativa de género. El presidente de la junta de gobierno será designado entre sus integrantes.

**Segundo.** Se modifican las fracciones VII y XII del artículo 12, y se reforman los artículos 29 y 31 de la Ley General de Educación.

#### **Artículo 12. ...**

I. a VI. ...

VII. Realizar en forma periódica y sistemática **de manera coordinada con el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación**, exámenes de evaluación para certificar que las y los educadores y autoridades educativas son personas aptas para relacionarse con las y los educandos y que su trato corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y demás legislación aplicable de las niñas, niños y adolescentes.

VIII. a XI. ...

XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional y **coordinarse con el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación con el fin de evaluar la educación de tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica**; y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

XIII. y XIV. ...

#### **Artículo 29. ...**

**Particularmente corresponde al Instituto Nacional de la Evaluación de Educación coordinar la evaluación del tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.**

Dicha evaluación, **la que lleve a cabo el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación**, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. **Tratándose de los educandos, planes, programas, métodos y materiales educativos, ésta deberá realizarse de manera anual**; para el caso de los



**docentes ésta se llevará a cabo al menos cada tres años.** Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

**Artículo 31.** Las autoridades educativas y el **Instituto Nacional de Evaluación de la Educación**, darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como toda aquella información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa.

...

**Tercero.** Se expide la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, para quedar como sigue:

## **Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación**

### **Título I**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La presente Ley Reglamentaria de la Fracción III del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tiene por objeto regular:

I. La coordinación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación del tipo básico y medio superior establecidos en el artículo 37 de la Ley General de Educación, así como de aquella referente a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

II. La organización y el funcionamiento del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

III. Las faltas administrativas y el medio de defensa administrativo frente a los actos o resoluciones del instituto.

**Artículo 2.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

Evaluación educativa: conjunto de herramientas idóneas para llevar a cabo la valoración de la calidad de los diferentes elementos que integran los sistemas educativos federal y locales en los tipos básico y medio superior, así como de las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

Sistema Educativo Nacional: de acuerdo con el artículo 10 de la Ley General de Educación, está constituido por: I. Los educandos y educadores; II. Las autoridades educativas; III. El Consejo Nacional Técnico de la Educación y los correspondientes en las entidades federativas; IV. Los planes, programas, métodos y materiales educativos; V. Las instituciones educativas del Estado y sus organismos descentralizados; VI. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y VII. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía. Para objeto del presente ordenamiento solamente competarán aquellos elementos relacionados con el tipo básico y medio superior, y las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica. No se considerarán los numerales III y VII del artículo señalado. Para el caso del numeral II, se entenderá por autoridad educativa, a las autoridades educativas del plantel.

Calidad del sistema educativo: concepto multidimensional que resulta de la integración de las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna y externa, impacto, suficiencia y equidad.

Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa: conjunto de actividades que tienen como propósito evaluar el grado en que un aspecto particular del sistema educativo nacional alcanza ciertos niveles de calidad, según parámetros previamente definidos, independientemente de la metodología que se utilice, siempre que se apeguen a estándares técnicos aceptados en los medios especializados internacionales; y que se refiera a los tipos

básico y medio superior, y a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

Instituto Nacional de Evaluación de la Educación: organismo constitucional autónomo con facultades para coordinar la evaluación del sistema educativo nacional del tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica; y sus elementos constituyentes citados en el fracción III del artículo 3° Constitucional; tanto en escuelas públicas y privadas, urbanas y rurales, como en las modalidades no escolarizada y mixta, incluyendo la educación para adultos, la educación especial, la indígena y la comunitaria.

Secretaría: Secretaría de Educación Pública Federal.

Política nacional de evaluación: la diseñada e instrumentada de forma conjunta y coordinada por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación y la Secretaría de Educación Pública.

Transparencia de los resultados de la evaluación: divulgación permanente de los resultados de las evaluaciones cuidando tanto el justo derecho de las personas a la privacidad, como el de la sociedad, a la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos y el funcionamiento de servicios de interés general.

Tipos de evaluación: Aquellas que el instituto considere pertinentes para determinar el nivel de calidad en que se encuentra el sistema educativo nacional para los tipos básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

Instituto: el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Junta de gobierno: la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Presidente: al presidente del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Autoridades educativas: la autoridad educativa de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y del Distrito Federal.

## **Título II**

### **Del sistema nacional de evaluación de la educación**

#### **Capítulo I**

##### **Del sistema**

**Artículo 3.** Para el objeto de la presente ley, se considerarán los siguientes elementos del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación:

I. El conjunto de dependencias, organismos, instituciones y asociaciones del sector público, social y privado, que tienen por objeto llevar a cabo acciones de evaluación del sistema educativo nacional, en los tipos básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica;

II. Los Institutos Estatales de Evaluación de la Educación, que tendrán por objeto la organización, dirección y vigilancia de las evaluaciones que el Instituto determine necesarias para conocer la calidad del Sistema Educativo Nacional, atendiendo los principios rectores de la presente ley;

III. El Sistema de Nacional de Indicadores, para valorar en forma objetiva la calidad del sistema educativo nacional de tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, en sus diversas dimensiones, integrando información derivada de las estadísticas educativas y generales, de las evaluaciones de aprendizaje y de cualquier otro estudio de evaluación;

IV. Las herramientas o instrumentos de evaluación y seguimiento que permitan la construcción de indicadores del cumplimiento de las acciones estratégicas del Programa Nacional de Educación, con especial énfasis en los servicios de calidad a los grupos vulnerables;

V. Las evaluaciones nacionales, de los estados y del Distrito Federal de los aprendizajes alcanzados por las alumnas y alumnos, cubriendo por muestreo o en forma censal y en ciclos anuales o multianuales, los grados, ciclos y áreas curriculares que se decida cubrir de los tipos, niveles y modalidades educativos correspondientes;

VI. Los modelos para la evaluación de las escuelas de los tipos, niveles y modalidades educativos de su competencia;

VII. La evaluación de programas y proyectos prioritarios de las autoridades educativas federales, estatales y del Distrito Federal, y

VIII. La Red de divulgación de resultados de las evaluaciones.

### **Título III**

### **De la Política Nacional de Evaluación de la Educación**

#### **Capítulo I**

#### **De los objetivos**

**Artículo 4.** Para los objetivos de la presente ley, la Política Nacional de Evaluación de la Educación del tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, buscará:

I. Contribuir al mejoramiento de la educación, en el marco de los principios que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación;

II. Reconocer a la educación de calidad, como criterio de riqueza;

III. Garantizar la transparencia de los resultados de las evaluaciones; sin contravenir lo estipulado en la sección cuarta de la Ley General de Educación.

IV. Promover de forma permanente la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación y la sociedad en general;

V. Consolidar y articular la participación del Estado mexicano en los esfuerzos de evaluación educativa internacional, y

VI. Enriquecer cualitativamente los esfuerzos dirigidos a las autoridades federales y estatales, docentes y autoridades educativas de plantel –directivos de escuelas– para sustituir la errónea imagen de la evaluación amenazadora por la de oportunidad de aprendizaje.

#### **Capítulo II**

#### **De los principios rectores**

**Artículo 5.** Se consideran como principios rectores del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación los siguientes:

I. Autonomía: en la coordinación del proceso de evaluación y la publicación de sus resultados, garantizando el apego a normas y prácticas reconocidas internacionalmente en el diseño y aplicación de instrumentos y metodologías de medición y evaluación.

II. Cercanía: relación permanente y próxima con las autoridades educativas federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, para ofrecer información diagnóstica válida, confiable y clara que sirva de insumo para la toma de decisiones de política educativa en los órdenes de gobierno que correspondan.

III. Equidad: reconocimiento de la diversidad como: pobreza o vulnerabilidad social, pertenencia a una minoría étnica, lengua materna diferente al español, lugar geográfico en el que viven y, usos y costumbres que incrementan o disminuyen las desigualdades sociales de la población en México.

IV. Austeridad y disciplina presupuestaria: medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades ordinarias y sustantivas del instituto, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos.

V. Transparencia y acceso a la información pública: garantizar por todos los medios existentes el acceso a la información generada por las evaluaciones realizadas al sistema educativo nacional en los tipos básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

#### **Título IV**

#### **Del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación**

#### **Capítulo I**

#### **Del instituto**

**Artículo 6.** La coordinación de la evaluación del sistema educativo nacional en los tipos básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, compete al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, a través del diseño y ejecución de las políticas generales de evaluación educativa.

**Artículo 7.** Para el desarrollo de sus funciones, el Instituto contribuirá al mejoramiento de la educación en los tipos básico y medio superior, y de las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, en el marco de los principios que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación.

En particular se orientará por los fines siguientes:

I. Buscará alcanzar la mayor calidad en el desarrollo de modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo la confiabilidad y validez, en todas sus dimensiones;

II. Señalará con claridad los usos aceptables y deseados de cada evaluación;

III. Devolverá la información procesada, a quienes contribuyeron a su generación y la hará pública;

IV. Reconocerá la importancia de la función de evaluación de centros escolares, zonas de supervisión y autoridades educativas locales, orientando su trabajo a complementar, apoyar y alimentar la realización de esta función;

V. Cuidará que los resultados de las evaluaciones que se realicen no sean utilizados por sí solos para tomar decisiones sobre individuos, y menos de carácter punitivo, entendiendo que como datos oficiales y obligatorios para la federación, estados, Distrito Federal y municipios, su propósito es el de retroalimentar al sistema educativo nacional y a los subsistemas estatales en cuanto tales, para mejorar su operación, procesos y resultados;

VI. Tomará en cuenta las situaciones particulares de los grupos vulnerables y sectores de la sociedad civil que puedan afectar a personas, escuelas o subsistemas y evitará comparaciones que no consideren las posibles diferencias teniendo siempre presente el principio de equidad en el análisis de resultados de la evaluación;

VII. Procurará que en todas sus líneas de actividad exista un componente de innovación que genere nuevos instrumentos y nuevas formas de enfrentar la evaluación, en función de las necesidades del sistema educativo;

VIII. Realizará sus funciones con la mayor eficiencia posible, para ello deberá tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos.

IX. Se encargará que los resultados de las evaluaciones permitan comparar en el tiempo, y

X. Participará de acuerdo con el presupuesto disponible en los eventos relacionados con la evaluación internacional, que considere sustantivos para el correcto cumplimiento de los propósitos del instituto.

**Artículo 8.** Para el cumplimiento de sus propósitos el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. Definir e instrumentar, la política nacional de evaluación, que contribuya a elevar la calidad de la educación.

La política nacional de evaluación educativa deberá precisar:

a) Los puntos de referencia con los que se deberán comparar los resultados obtenidos para llegar a juicios de valor sobre la calidad educativa, tanto en una perspectiva transversal como en una longitudinal;

b) Los efectos de la evaluación, en términos de apoyos compensatorios, estímulos, medidas preventivas o correctivas y financiamiento;

c) La transparencia de los resultados de la evaluación, teniendo en cuenta los alcances y limitaciones propios de cada acercamiento, y cuidando tanto el justo derecho de las personas a la privacidad, como el de la sociedad a la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos y el funcionamiento de servicios de interés general, y

d) La distinción entre la evaluación de personas, la de instituciones y subsistemas, y la del sistema educativo nacional en su conjunto;

II. Proporcionar a las autoridades competentes la información que resulte de las evaluaciones que contribuyan a la elaboración del apartado educativo del Plan Nacional de Desarrollo;

III. Asesorar al Ejecutivo federal en la planeación de políticas y acciones relacionadas con la calidad educativa;

IV. Actuar como órgano de consulta obligatoria y asesoría de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las autoridades estatales, del Distrito Federal, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran;

V. Promover, de manera coordinada con la Secretaría de Educación Pública y otras entidades de la administración pública federal, así como con entidades privadas y sociales, en el ámbito de sus respectivas competencias, acciones destinadas a mejorar la calidad educativa; sin menoscabo de la autonomía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga;

VI. Suscribir y participar en el ámbito de su competencia en acuerdos y convenios con la autoridad educativa federal, de los estados, del Distrito Federal y municipios y, en su caso, con entidades privadas y sociales, que promuevan políticas y programas tendientes a elevar la calidad educativa, y

VII. Mantener contacto permanente con aquellos organismos e instituciones que desde el ámbito privado y social, pero bajo convenios con la autoridad educativa y sus instituciones, llevan a cabo evaluaciones concernientes con la calidad, en todos los niveles que la ley considera.

VIII. Las demás que le otorgan la presente ley y su reglamento.

**Artículo 9.** Para el cumplimiento de sus objetivos el instituto, además de llevar a cabo las evaluaciones que sus órganos de gobierno y técnicos decidan, coordinará con la secretaría las evaluaciones que se deban realizar respecto del sistema educativo nacional en el tipo básico y medio superior, y de las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica; así como para fijar los lineamientos generales conforme a los cuales, las autoridades educativas locales deben evaluar sus respectivos sistemas educativos en los tipos señalados.

Además, corresponderá al instituto:

I. Transparentar, desarrollar y mantener en operación un sistema de indicadores para medir y valorar en forma objetiva la calidad del sistema educativo nacional, en los tipos que le corresponden;

II. Diseñar, y transparentar herramientas cuantitativas y cualitativas de evaluación y seguimiento que permitan la construcción de indicadores del cumplimiento de las acciones estratégicas a favor de la calidad y equidad educativa que se emprendan en el sistema educativo nacional para los tipos básico y medio superior así como en las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica; con especial énfasis en aquellas acciones dirigidas a la población marginada;

III. Diseñar y realizar evaluaciones nacionales de los aprendizajes alcanzados por las alumnas y alumnos, cubriendo por muestreo y en ciclos multianuales, los grados, ciclos y áreas curriculares que sus órganos de gobierno y técnicos decidan, de los tipos, niveles y modalidades educativos correspondientes;

IV. Desarrollar modelos para la evaluación de las escuelas de los tipos, niveles y modalidades educativos de su competencia, e incentivar su utilización en el sistema educativo nacional;

V. Apoyar, a solicitud de las autoridades educativas federales o estatales, la evaluación de programas y proyectos prioritarios;

VI. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación y la sociedad en general, así como difundir los resultados de las evaluaciones y sus respectivos análisis;

VII. Desarrollar actividades de capacitación permanente en materia de evaluación educativa, y

VIII. Realizar estudios e investigaciones en la materia, representar a México ante los organismos internacionales de evaluación educativa y coordinar la participación del país en los proyectos internacionales al respecto.

## **Sección I**

### **De los órganos del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación**

**Artículo 10.** El Instituto Nacional de Evaluación de la Educación contará con los órganos siguientes:

I. Junta de gobierno;

II. Presidente;

III. Consejo Técnico;

IV. Consejo consultivo; y

V. Las demás unidades que señale el Reglamento Interior.

**Sección II**  
**De la Junta de Gobierno**

**Artículo 11.** La junta de gobierno será el órgano máximo de decisión del instituto.

Estará integrada por 11 miembros que serán postulados por el titular del Poder Ejecutivo y deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Éstos, al momento de su postulación, no deberán contar con participación en ningún órgano del Estado o partido político, para garantizar la autonomía del instituto y la toma de decisiones que en el seno de la Junta de Gobierno se tomen respecto a éste.

Adicionalmente, a la junta de gobierno concurrirán con voz, pero sin voto a las reuniones que ésta determine convenientes a:

- I. Un representante de la Secretaría de Educación Pública;
- II. Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Un representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- IV. Un representante del Congreso de la Unión.

La pertenencia de los miembros de la junta de gobierno tendrá duración de seis años, iniciando su gestión a partir del tercer año de gobierno del titular del Ejecutivo federal en turno. La presidencia de la junta recaerá en uno de sus integrantes, designado por votación por períodos de tres años.

**Artículo 12.** La junta de gobierno tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Establecer las políticas generales y prioridades a las que deberá sujetarse el instituto, relativas a la productividad, comercialización de servicios, investigación y administración general;
- II. Aprobar los programas y presupuestos del instituto, así como sus modificaciones, para que éstos sean enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los efectos correspondientes;
- III. Fijar las bases así como los montos mínimos, máximos y actualizaciones de las cuotas de recuperación por los servicios que preste el Instituto;
- IV. Expedir las normas generales para que el presidente pueda disponer, cuando fuere necesario, de los activos fijos del Instituto que no correspondan al objeto del mismo;
- V. Aprobar cada año los estados financieros del Instituto y autorizar su publicación así como el dictamen del auditor externo;
- VI. Aprobar la elaboración de las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar el Instituto con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios;
- VII. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales, las normas necesarias para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que el Instituto requiera, con excepción de aquéllos de su propiedad que la Ley General de Bienes Nacionales considere del dominio público de la federación;
- VIII. Constituir comités de apoyo y determinar sus bases de funcionamiento;

- IX. Designar a los miembros del consejo técnico del instituto, así como autorizar sus remuneraciones;
- X. Nombrar al titular de la Contraloría Interna;
- XI. Nombrar al auditor externo de entre las empresas de reconocido prestigio que proponga la Auditoría Superior de la Federación;
- XII. Designar y remover, a propuesta del presidente, a los servidores públicos de los dos niveles administrativos inferiores al de aquél, así como concederles licencias;
- XIII. Aprobar el Reglamento Interior del instituto y el proyecto de estructura orgánica, previa opinión de las dependencias competentes; así como el Manual de Organización General y los correspondientes de Procedimientos y Servicios al Público;
- XIV. Sancionar los acuerdos del Consejo Técnico en relación con todos los asuntos de naturaleza académica y técnica del trabajo del instituto;
- XV. Analizar y, en su caso, aprobar los informes periódicos que rinda el presidente, con la intervención que corresponda al comisario y a los Consejos Técnico, y Consultivo;
- XVI. Aprobar las normas y bases para la cancelación de adeudos a favor del Instituto y con cargo a terceros, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando lo conducente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- XVII. Las demás que le confiera el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 13.** La junta de gobierno celebrará sesiones ordinarias, por lo menos cuatro veces por año, y las extraordinarias que convoque su presidente. La junta sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes y el presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

### **Sección III**

#### **De la presidencia del instituto**

**Artículo 14.** El titular de la presidencia del instituto será designado de entre los miembros de la Junta de Gobierno por votación y durará en su cargo tres años, pudiendo ser designado por un período más.

De igual forma que lo estipulado en el artículo 11 del presente ordenamiento para los miembros de la Junta de Gobierno; el periodo de gestión del presidente del instituto iniciará durante el tercer año de gobierno del titular del Ejecutivo federal en turno.

**Artículo 15.** El presidente del instituto, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Administrar y representar legalmente al instituto;
- II. Ejecutar, instrumentar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la junta de gobierno;
- III. Nombrar al personal del instituto;
- IV. Someter a la junta de gobierno y publicar el informe anual sobre el desempeño de las funciones del instituto;
- V. Presentar a consideración y, en su caso, aprobación de la junta de gobierno el Reglamento Interior del instituto, así como el Manual de Organización General y los correspondientes de Procedimientos y Servicios al Público;



VI. Dictaminar los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos que elabore el consejo técnico y someta a su consideración, para posteriormente presentarlos ante la junta de gobierno.

VII. Valorar el desempeño del Instituto de acuerdo a la información y elementos estadísticos proporcionados por el consejo técnico.

VIII. Determinar la viabilidad que tiene para el Instituto el anteproyecto de presupuesto que elabore el consejo consultivo.

IX. Las que correspondan a las demás disposiciones establecidas en el Reglamento Interior.

#### **Sección IV**

#### **Del Consejo Técnico del instituto**

**Artículo 16.** El consejo técnico del instituto estará integrado por dieciséis miembros, de entre los que deberá haber expertos en los campos de la evaluación y la investigación educativa, y en los temas administrativos de las áreas operativas del instituto.

Los miembros del consejo técnico serán designados por la junta de gobierno en consideración a sus méritos personales. Las propuestas respectivas serán presentadas debidamente fundadas por los miembros de la junta de gobierno.

El consejo técnico será presidido por uno de sus miembros, designado para ello por la Junta de Gobierno al momento en que ésta se constituya. El presidente durará dos años en su cargo, pudiendo ser designado nuevamente en forma no consecutiva.

Los miembros del consejo técnico durarán en su cargo seis años, pudiendo ser designados nuevamente por una sola vez.

**Artículo 17.** El consejo técnico tendrá las siguientes funciones:

I. Establecer los lineamientos técnicos y académicos que guiarán el trabajo del instituto en materia de evaluación educativa y tomar las decisiones correspondientes, con base en lo que establezca el Estatuto;

II. Asesorar a la junta de gobierno y al presidente para el mejor desempeño de sus atribuciones y dictaminar sobre las cuestiones de naturaleza técnica, académica y administrativa que dichas instancias sometan a su consideración;

III. Elaborar los programas de trabajo anuales y de mediano plazo del instituto y, en su caso, recomendar a la junta de gobierno su aprobación, o proponer los ajustes técnicos que considere necesarios;

IV. Dictaminar sobre la calidad de los instrumentos que utilice el instituto indicando si reúnen las condiciones para su uso operativo, así como valorar sus aspectos académicos y técnicos;

V. Evaluar técnica y académicamente los informes que presente el presidente del instituto respecto de los resultados de los programas de trabajo del instituto y, en su caso, recomendar su aprobación por la junta de gobierno, y

VI. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo y someterlos a consideración del presidente;

VII. Elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto del instituto para someterlo a consideración del presidente y su posterior aprobación por parte de la junta de gobierno;

VIII. Recabar información y elementos estadísticos sobre las funciones del Instituto para mejorar su desempeño y exponerlas periódicamente a la presidencia del instituto;

Las demás que le confiera el Reglamento Interior.

**Artículo 18.** El consejo técnico celebrará sesiones plenarias ordinarias dos veces al año y las extraordinarias que convoque su presidente. El presidente del instituto participará en las sesiones del consejo técnico con voz pero sin voto. Serán públicas y abiertas.

El consejo técnico funcionará también en subcomités, de conformidad con lo que se disponga en el Reglamento Interior del instituto.

## **Sección V**

### **Del Consejo Consultivo del instituto**

**Artículo 19.** La junta de gobierno instruirá al presidente del instituto para la formación del consejo consultivo al que serán invitados a participar los responsables de las áreas de evaluación educativa de las treinta y dos entidades integrantes de la federación, así como a un representante del Consejo Nacional de Autoridades Educativas; de la rectoría de la Universidad Pedagógica Nacional, del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; del Consejo Mexicano de Investigación Educativa; de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia; de la Unión Nacional de Padres de Familia; y de la Comisión de Educación del Sector Empresarial.

El consejo consultivo fungirá como órgano de consulta del instituto y como enlace para fortalecer la colaboración entre las autoridades educativas federal, estatales y del Distrito Federal en materia de evaluación educativa.

Fungirá como secretario técnico del consejo consultivo, el director general de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública. La pertenencia a este órgano será honoraria.

**Artículo 20.** El consejo consultivo se reunirá en las fechas y lugares que el propio consejo acuerde. El secretario técnico convocará a reuniones cuando menos dos veces al año. El presidente del instituto participará en las sesiones con voz y voto.

## **Sección VI**

### **De la Contraloría Interna**

**Artículo 21.** El instituto contará con un órgano de control interno que formará parte de su estructura. El titular de dicho órgano, así como los responsables de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades serán nombrados y removidos por la junta de gobierno.

El instituto proporcionará al titular del órgano de control interno los recursos humanos y materiales que requieran para la atención de los asuntos a su cargo.

Asimismo, los servidores públicos del instituto estarán obligados a proporcionar el auxilio que requiera el titular de dicho órgano para el desempeño de sus funciones.

**Artículo 22.** El órgano de vigilancia del instituto será un auditor externo designado por la junta de gobierno de entre las empresas de reconocido prestigio que proponga la Auditoría Superior de la Federación.

## **Capítulo II**

### **De la red de divulgación de resultados de las evaluaciones**

**Artículo 23.** La información que genere el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será considerada para los efectos de esta ley como datos oficiales y vinculantes para la federación, estados, el Distrito Federal y los

municipios en el diseño e integración de políticas públicas para elevar la calidad de la educación. Sin menoscabo a la información que de manera independiente generen éstos en el ejercicio de sus respectivas facultades.

**Artículo 24.** Toda persona tendrá derecho a la información que genere el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, atendiendo el principio de accesibilidad y transparencia establecido para el instituto en el artículo 3o. constitucional.

**Artículo 25.** El instituto informará a la sociedad, de manera sistemática y permanente, del resultado de los ejercicios de evaluación educativa, cuidando el derecho de las personas a la privacidad y el de la sociedad a que se le rindan cuentas sobre el uso de los recursos públicos y el funcionamiento de servicios de interés general.

**Artículo 26.** La información que obtenga el instituto en el ejercicio de sus funciones, será la base de sus juicios sobre la equidad y la calidad educativa, que se harán en los términos de los principios que rigen su actividad.

**Artículo 27.** La información que proporcione el instituto a las autoridades educativas, así como la que posea y genere, se considera como una obligación de transparencia en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Capítulo III** **Del recurso de revisión**

**Artículo 28.** En contra de los actos o resoluciones que dicte el instituto, el interesado podrá interponer ante éste el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

**Artículo 29.** El plazo para interponer el recurso de revisión, será de un mes contados a partir del día siguiente en que el instituto hubiere publicado la información que se somete al recurso de revisión.

**Artículo 30.** El recurso de revisión se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- I. Se presente fuera de plazo;
- II. No se acredite la personalidad del recurrente, y
- III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

**Artículo 31.** A lo dispuesto por el presente capítulo se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

### **Capítulo IV** **Del patrimonio del instituto**

**Artículo 32.** El patrimonio del instituto se integra por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles que se destinen a su servicio;
- II. La partida presupuestal contenida en el decreto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para su funcionamiento; la cual no podrá ser menor al periodo inmediato anterior.
- III. Los ingresos que perciba por los servicios que preste;
- IV. Las donaciones y legados que se otorguen a su favor, y
- V. Los demás bienes, derechos y recursos que adquiera por cualquier otro título legal.

## Capítulo V

### De las relaciones de trabajo

**Artículo 33.** Las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores, se regirá por el Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Artículos Transitorios

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

**Segundo.** Se deroga el decreto del 8 de agosto de 2002, por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y queda sin validez la aplicación de cualquier disposición relacionada la figura jurídica que dicho decreto otorgaba al instituto.

**Tercero.** El Reglamento Interior del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación deberá expedirse en un plazo no mayor de 60 días, contados a partir de la entrada en vigor de la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

**Cuarto.** El personal contratado por el INEE con base en el decreto del 8 de agosto de 2002, así como los miembros del consejo técnico, cuyo nombramiento esté vigente a la fecha de entrada en vigor de esta ley, mantendrán su situación en el nuevo organismo creado por este ordenamiento.

**Quinto.** Los bienes inmuebles que fueron otorgados al instituto para su operación desde la entrada en vigor del decreto del 8 de agosto de 2002 hasta la fecha de publicación del presente decreto, se transferirán al patrimonio del Instituto bajo su nueva figura jurídica, atendiendo los ordenamientos jurídicos correspondientes.

**Sexto.** Todos aquellos acuerdos u ordenamientos jurídicos que hagan referencia al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación deberán ajustarse en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la entrada en vigor de la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación; atendiendo lo establecido en la presente ley.

**Séptimo.** Las entidades federativas que a la fecha de publicación de la presente ley en el Diario Oficial de la Federación, ya cuenten con organismos o institutos dedicados a la evaluación de sus respectivos sistemas educativos, tendrán un plazo no mayor a 180 días hábiles para adecuar su marco normativo con el objetivo de que éste incorpore y atienda los principios establecidos en la presente ley.

**Octavo.** Aquellas entidades federativas y el Distrito Federal, que no cuentan con ningún órgano o instituto encargado de la evaluación de sus respectivos sistemas educativos, tendrán un plazo no mayor a 360 días para conformar el propio, con el objetivo de ejecutar las acciones relacionadas a la evaluación de la calidad educativa de sus respectivas entidades, en los términos de y atendiendo los principios establecidos en la presente ley.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2012.

Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ENRIQUE DOGER GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, José Enrique Doger Guerrero, integrante del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura 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; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona la fracción IX al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el derecho a la conectividad, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

México es el undécimo país más poblado del planeta y el tercero de América. Ocupa el duodécimo lugar por su contribución al crecimiento de la población del planeta, pertenece a importantes bloques económicos y es una de las economías “emergentes”. Pese a contar con todas estas ventajas competitivas, presenta un rezago muy marcado en cuanto al uso de las nuevas tecnologías de información: la llamada “brecha digital” entre su población está presente hoy.

Con la globalización de las economías y las plataformas tecnológicas cambiantes, el país ha tenido un retroceso en la tecnología. Hay enorme desigualdad entre la población mexicana, pues 40 por ciento de ella es pobre y no cuenta con acceso a las herramientas tecnológicas; sólo 2 de cada 5 mexicanos cuenta con computadora y acceso a Internet.

Las nuevas creaciones tecnológicas de información son importantísimas, pues se han denominado recientemente como la “economía de la información” (*the knowledge based economy*), por considerarse factores que potencian la productividad de las economías modernas, además de ser esenciales en la reducción de costos para las empresas. Con ellas podemos tener acceso a redes mundiales de información, llegar a todo el que cuente con una computadora, pero más aún como herramienta en la educación para acceder a información en una democracia participativa.

Las tecnologías de información y comunicación han dado la posibilidad a miles de personas en todo el mundo de comunicar sus ideas y provocar cambios en sus sociedades. Por eso, la Asamblea General de Naciones Unidas ha declarado el acceso a Internet como un derecho humano.

Pese a todo esto, México bajó 11 posiciones en la clasificación mundial en uso de nuevas tecnologías, según el Informe Global de Tecnologías de la Información. Se halla en el lugar 78, por abajo de Uruguay (57), Panamá (58), Colombia (60), Brasil (61), Jamaica (66) y República Dominicana (74), de un total de 133 países. El latinoamericano peor evaluado es Bolivia, en el puesto 131, la antepenúltima posición.

La eficiencia y velocidad de la adopción de tecnologías de la información y comunicación en México han sido reprobadas año con año por el Foro Económico Mundial.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) subraya que la brecha digital entre quienes acceden a Internet desde su hogar y quienes lo hacen en sitios públicos representa aún un atraso para México, pues 54 por ciento usa la web fuera del hogar.

Del rango de usuarios de internet, 77.3 por ciento corresponde a mexicanos con menos de 35 años y cerca de 92 por ciento acceden a la red al menos una vez a la semana, mientras que 27 por ciento lo hace a diario.

De los hogares con computadora (7.4 millones), 32 por ciento señaló no contar con conexión a Internet; de éstos, poco más de la mitad (54 por ciento) registró la falta de recursos económicos como la principal limitación para contar con conexión, y una quinta parte manifestó no necesitarla.

Según el reporte divulgado en el marco del Día de Internet, en 2009 el número de usuarios en el país creció de 27.6 a 30.6 millones, comparado con el año anterior; el incremento fue impulsado por los sectores sociales de poder económico. En un año, el segmento de usuarios de Internet de mayor ingreso (A, B y C+) pasó de 37 a 39 por ciento.

De acuerdo con el documento Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet, entregado por Inegi, entre marzo de 2008 y 2009 el número de internautas en el país alcanzó 27.2 millones, 18.3 por ciento más que los 22.34 millones registrados en 2008.

En cuanto a las computadoras personales, con relación a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) México se mantuvo en el penúltimo lugar, con 10.7 por cada 100 habitantes (8.2 fue la cifra del año previo), sólo por arriba de Turquía, que registró una tasa de 5.1. Con relación a otros países latinoamericanos, Chile se situó por encima de México, con una tasa de 13.9, en tanto que Brasil tiene igual cifra que México.

Al analizar los resultados del número de páginas de Internet por cada 10 mil habitantes, México ocupó el penúltimo lugar entre los países de la OCDE, con una tasa de 145.2, contra 65.6 de Turquía.

Otro enorme problema es que la tecnología se limita a la población urbana: la cantidad de internautas de zonas urbanas continúa creciendo, mientras que la de zonas rurales prácticamente se mantuvo sin cambios. Según el estudio de 2009, 22.7 de los 27.6 millones de internautas vivían en zonas urbanas, mientras que la edición de este año destaca que dicho segmento aumentó casi 3 millones. Sin embargo, según el estudio de 2010 son 5 millones los internautas que viven en zonas rurales, apenas 100 mil más que el año anterior.

Sin embargo la creación de redes sociales ha servido fundamentalmente para la explosión acelerada del uso de las nuevas tecnologías de información, así como al aumento de los “teléfonos inteligentes”, pero aun así la población joven es la que más los utiliza y claro las nuevas generaciones que ya nacieron con todas estas ventajas, fuertemente vinculadas al mundo virtual.

Brecha digital es un término que nos hace pensar en países poco desarrollados, donde las políticas públicas no han contribuido a la mejora de los sistemas de educación, seguridad y otros temas importantes, y donde aún no se logra que la población sea cercana a la tecnológica y se reconozca la importancia del asunto. Los países más desarrollados utilizan la tecnología como herramienta básica para lograr el desarrollo en la sociedad en las esferas personal y profesional.

La OCDE define brecha digital como “la diferencia al acceso a la información y tecnología de la comunicación entre individuos, negocios y áreas geográficas en los distintos niveles socioeconómicos”.

La Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, realizada por el Inegi en 2006, muestra que de 2001 a 2006, el número de computadoras por hogar en México ascendió a 73.7 por ciento, lo que representa 4 millones 765 mil 669 equipos; es decir, casi 1 de cada 5 hogares cuenta con uno.

Un documento presentado por la misma institución con motivo del Día Mundial de Internet plantea que la principal razón por la que los mexicanos no cuentan con acceso a esta herramienta es la falta de recursos económicos, así como “no necesitar”, “no saber utilizarlo” o simplemente la falta de interés o conocimiento de su utilidad.

Estas estadísticas nos dan pauta para diseñar programas y planes de desarrollo a fin de aprovechar la información y otorgar un derecho humano creado con los avances tecnológicos.

Según el estudio del Inegi, la principal razón por la que hay brecha digital en el país es la falta de recursos económicos.

La brecha digital se compone principalmente de dos factores, el ingreso y la educación. Según la OCDE, hay una relación directamente proporcional entre el nivel de educación y el acceso a una computadora. En un estudio realizado por James Curry y Martin Kennedy (2005), la brecha digital también puede ser ocasionada por los contextos nacional e internacional.

Uno de los principales indicadores del desarrollo del país, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (2007), es la educación. Se plantea que el principal problema es la falta de oportunidades equitativas para que la población tenga acceso a una educación de calidad y a los avances en materia de tecnología de la información.

El mismo documento señala que la educación es un motor que estimula el crecimiento económico, y mejora la competitividad y la innovación. Por ello se requieren programas que consideren métodos educativos que reflejen el desarrollo científico y tecnológico, con el uso de las nuevas tecnologías como herramienta principal.

El Plan Nacional de Desarrollo, en el apartado de infraestructura para el desarrollo telecomunicaciones y transportes, plantea la importancia de la infraestructura y presenta seis estrategias. Éstas se centran principalmente en incrementar la competencia entre los concesionarios a fin de mejorar la cobertura y las tarifas; participación de las diferentes instancias de gobierno para facilitar el uso de este tipo de herramientas; desarrollo de la infraestructura tecnológica de conectividad con el objetivo de penetrar entre más de 60 por ciento de la población; modernizar el marco normativo; proponer sistemas de financiamiento y autosustentabilidad; y desarrollar mecanismos de inversión para el rubro.

Según la información presentada, la brecha digital del país se debe a la desigualdad socioeconómica, a la poca infraestructura y a la falta de programas que permitan que la tecnología esté más cerca de la población.

México posee actualmente el sexto lugar de Latinoamérica respecto a la calidad y competitividad en infraestructura. Una vez más sustentan lo que hemos planteado: la brecha digital en el país sí está relacionada con el desarrollo económico y de infraestructura.

De acuerdo con un reciente estudio de la Asociación Mexicana de Internet, en México se pasó de 17.2 millones de personas con acceso a la red en 2005 a 30.6 millones al finalizar 2009, con un crecimiento anualizado de más de 11 por ciento.

De esa cifra, 25.6 millones corresponde a zonas urbanas y 5 millones a rurales.

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 2010, ese año había 32.8 millones de personas de 6 años o más en el país usuarias de los servicios de Internet, lo cual representó poco más de la tercera parte de esa población, 33.8 por ciento, con una tasa de crecimiento de 18.5.

También reveló que 76.5 por ciento de los cibernautas mexicanos tiene menos de 35 años de edad, lo cual significa que los jóvenes más usan la tecnología y la adoptan primero. Asimismo, que 58.4 por ciento de los usuarios de Internet lo utiliza para obtener información, actividad no excluyente de otras.

Así, 57.4 por ciento lo hace para comunicarse, 35.7 para apoyar la educación; 2.6 para operaciones bancarias; 1.2 para interactuar con el gobierno y 1.3 para otras actividades.

Refiere que el comercio electrónico es aún poco recurrente entre los internautas mexicanos, pues lo practica sólo 5.0 por ciento, y de esa cifra 30.8 por ciento dijo realizar compras, 30.3 sólo hace pagos y 38.9 efectúa ambos trámites.

El acceso y uso a las tecnologías de información conlleva tres procesos: el primero es que haya infraestructura de telecomunicaciones y redes (disponibilidad) y el segundo la accesibilidad a los servicios que ofrece la tecnología; mientras, la tercera es poseer habilidades y conocimientos para hacer un uso adecuado de la tecnología.

Es decir, primero se requiere disponibilidad en la comunidad de la infraestructura que pueda dar acceso a un servicio de telecomunicaciones. En segundo lugar, si se tiene la infraestructura, se debe tener sustento económico suficiente para contratar los servicios ofrecidos; y por último, si se tienen la infraestructura y la accesibilidad, deberán tenerse habilidades suficientes para utilizar dichos servicios.

Al crear el derecho al acceso a Internet como herramienta de la educación se tendría que observar la calidad de la tecnología informática de comunicación, crear la infraestructura adecuada, proveyendo de puntos de conexión

inalámbrica y gratuita en cada municipio del país, que deberá actualizarse con los avances tecnológicos y las capacidades técnicas de que se disponga, implantando programas de educación en las escuelas para tener conocimientos para la mejor forma de utilizar este derecho.

El acceso a Internet de manera inalámbrica a través de tecnologías como *wi-fi* y *wi-max*, la generación de aplicaciones con base en el Web 2.0 y la concienciación y mayor conocimiento de la naturaleza de la brecha digital contribuyen a formar un escenario que al incluir la participación comunitaria puede reducir sustancialmente la brecha digital en el mundo.

El desafío para el país es reducir la brecha digital y alcanzar una inclusión digital más integral y participativa. El desafío es precisamente la participación armoniosa de todos los factores, las disciplinas y los recursos humanos que permitan aprovechar la tecnología respecto a información y comunicación en beneficio de la población y lograr mayores niveles de prosperidad social. No se puede condenar a más de la mitad de la población al rezago tecnológico, educativo e informativo. Por ello resulta trascendente que reconozca el Estado mexicano el derecho al acceso a Internet como una garantía individual donde las autoridades de manera concurrente, desarrolladores inmobiliarios, prestadores de servicios y concesionarios de las telecomunicaciones de manera conjunta garanticen a lo largo y ancho del territorio nacional por lo menos un punto de conexión a Internet de manera gratuita por municipio en cada una de las entidades federativas, procurando de manera gradual incrementar la capacidad de éste a las actualizaciones que la movilidad tecnológica genere.

Toda vez que el acceso a Internet permite el acceso a la información y facilita la participación activa de los ciudadanos en la construcción de sociedades democráticas, siendo fundamentado en el artículo 3o. constitucional, Apartado A, será democrático, considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Se crearía así el derecho al acceso a Internet como herramienta tecnológica en beneficio de la educación, implantado como una garantía individual.

En razón de lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Artículo Único.** Se **adiciona** la fracción IX al párrafo segundo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear el derecho al acceso a internet, para quedar como sigue:

### **Artículo 3o. ...**

...

#### **I. a VII. ...**

**IX. En el territorio nacional corresponde a las autoridades de manera concurrente garantizar el derecho al acceso a Internet, generando por tanto de manera obligatoria un punto de conexión inalámbrica y gratuita en cada municipio del país, que deberá actualizarse de acuerdo con los avances tecnológicos y las capacidades técnicas de que se disponga. El derecho al acceso a Internet será garantizado por el Estado.**

### **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 8 de noviembre de 2012.

Diputado José Enrique Doger Guerrero (rúbrica)





## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA EVA DIEGO CRUZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada Eva Diego Cruz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura 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 en los artículos 6, 77 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona el artículo 4 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

Los derechos de las personas mayores han ido cobrando importancia para algunos gobiernos y desde hace algunos años esta preocupación se ha traducido en la creación de marcos legales de protección. Sin embargo, aún existe una amplia brecha para lograr garantizar y hacer efectivos estos derechos. La desigualdad existente en este grupo de población deja ver una escasa consideración de las necesidades de este grupo social como un asunto de política pública, producto de la arraigada concepción de que los problemas de la vejez son de orden privado y no objeto de solidaridad colectiva.

Durante la última década, la preocupación de la comunidad internacional respecto de la situación de las personas de edad avanzada se ha reflejado de forma gradual en la adopción de políticas específicas, así como diversos instrumentos internacionales, por ejemplo a nivel de las Naciones Unidas se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las resoluciones en favor de las personas mayores adoptadas por la Asamblea General, los planes de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de 1982 y 2002; A nivel del Sistema de la Organización de los Estados Americanos, se encuentran la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así como la Resolución CE130.R19 sobre salud y envejecimiento de la Organización Panamericana de la Salud (OPS); y, el Protocolo de San Salvador, el cual establece específicamente la protección de las personas mayores en su artículo 17, donde los Estados parte se comprometen a proporcionar de manera progresiva instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica especializada a las personas mayores que carezcan de ellas, crear programas laborales destinados a conceder la posibilidad de realizar una actividad productiva y estimular la formación de organizaciones sociales que mejoren su calidad de vida. Dicho protocolo ha sido ratificado por los países de América de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay.

En las constituciones del Brasil y el Ecuador se identifica a las personas mayores como un grupo vulnerable, otorgándole prioridad de atención, además de establecer la obligatoriedad de esta en caso de violencia doméstica; Costa Rica y Ecuador establecen una tutela específica para este sector en caso de violencia doméstica; en países como Colombia y Brasil se garantiza la participación e integración de las personas mayores a la vida de la comunidad; Brasil, Ecuador y Perú adicionalmente establecen el voto facultativo para personas mayores de 60 o 70 años, homologando su situación con aquella que no saben leer y escribir. México, se ha limitado a establecer la discriminación por edad.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el establecimiento de la titularidad de derechos a determinado grupo encarna la efectiva pertenencia de la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos están incluidos en la dinámica de desarrollo y pueden disfrutar del bienestar que este propicia. En la vejez, en particular, ello pone un freno a las desigualdades acumuladas durante la vida y, a la vez, disminuye la probabilidad de la transmisión intergeneracional de las desventajas. Cabe hacer mención que la CEPAL ha dado especial importancia a este tema, insistiendo en la ampliación de la cobertura y el perfeccionamiento de la calidad de los sistemas de protección social para defender a las personas frente a los riesgos derivados de la enfermedad, la vejez, la invalidez y la muerte, entre otras situaciones de vulnerabilidad.

En nuestro país contamos con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de junio de 2002, sin embargo, es necesario que la protección a los adultos mayores sea establecida en nuestra carta magna.

Todos sabemos que los adultos mayores siguen siendo víctimas de abandono, maltrato, marginación y hasta de la indigencia. Aún en el seno familiar, el despojo, las agresiones y la violencia son parte del esquema de vulnerabilidad que caracteriza la vida cotidiana de los ancianos.

Por si esto fuera poco, las condiciones desiguales e inequitativas por las cuales se margina a este sector del empleo y de los ingresos disminuye su economía. Las desventajas sociales y laborales, la enfermedad, la discapacidad, el deterioro moral y emocional, agudizan el proceso de desgaste limitando sus relaciones afectivas, sociales y familiares.

Es evidente que los adultos mayores merecen ser considerados dentro del grupo de sujetos de especial protección constitucional y a los cuales sus derechos deben ser protegidos de manera reforzada por el Estado, porque su situación de debilidad manifiesta los ubica en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población.

Hoy en día, el reclamo de los adultos mayores es el de avanzar hacia una cultura de respeto y solidaridad, la valoración de sus capacidades y experiencias, la aceptación y comprensión de sus limitaciones, su derecho a vivir de manera digna.

Es indispensable que el envejecimiento de la población no sea un asunto circunscrito únicamente a la actual generación de personas mayores, debe ser considerado en todas las áreas de la agenda pública, la legislación y políticas que se formulen sobre la materia, así como los recursos presupuestarios que se les asignen. Debemos de caminar hacia la construcción de una sociedad más cohesionada, democrática e incluyente.

La Constitución es el pilar fundamental de cualquier democracia, por constituir la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional y obliga a su cumplimiento.

Elevar a rango constitucional la protección de los adultos mayores garantiza que el Estado establezca las medidas necesarias para hacer efectivos sus derechos. El Estado tiene el deber de promover el pleno goce de los derechos de las personas mayores, creando las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan su desarrollo íntegro. Un país no solo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales, sino que además, debe realizar las adecuaciones administrativas y legislativas para que el ejercicio de esos derechos no sea ilusorio.

Por otro lado, es necesario propiciar un cambio efectivo en las condiciones de muchos mexicanos que afrontan una situación difícil en esta etapa de su vida, fomentando la participación de la sociedad y la familia para su protección.

Tengo la firme convicción, que muchas de nuestras mujeres y hombres que ahora rebasan los sesenta años, tienen aún un gran potencial que no se debe ni se puede desaprovechar, sus habilidades, sus experiencias y probados conocimientos, constituyen una riqueza que debemos cultivar, y ello sólo se logrará generando las condiciones para que sigan siendo productivos, se sigan sintiendo útiles y se convenzan que son un elemento importantísimo que favorece la cohesión social y dinamiza el desarrollo.

Finalizo, diciendo que la contribución de los adultos mayores se refleja en la grandeza de nuestra Nación. No podríamos entender un México tan rico en costumbres y tradiciones sin el talento, voluntad y trabajo de los adultos mayores. No es posible fincar un desarrollo armónico y construir un futuro promisorio si no se reconoce, respeta y trata cual merecen a nuestros adultos mayores.

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

**Decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 4o.**

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

**El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para brindar una protección integral a las personas adultas mayores, promoviendo su integración a la *vida activa y comunitaria, que permita su desarrollo.***

...  
...

**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 8 de noviembre de 2012.

Diputada Eva Diego Cruz (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ISRAEL MORENO RIVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Planteamiento del problema

La problemática del desplazamiento forzado interno en el mundo se deriva de factores múltiples que afectan a las sociedades de todo el mundo. En México, en particular, esta problemática se ha agudizado por los graves fenómenos de la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico. Hacer frente al desplazamiento forzado en nuestro país y a sus funestas consecuencias para las familias mexicanas, o que viven en México, es una asignatura pendiente de la crisis de seguridad que se ha exacerbado a lo largo del sexenio calderonista, por la estrategia fallida del gobierno federal para enfrentar este flagelo.

Tomando en cuenta que el rostro más sentido de la crisis de seguridad que padece nuestro país es la tragedia humanitaria, consideramos que es indispensable cubrir la laguna de nuestro sistema jurídico respecto de esta figura del derecho humanitario internacional, insertando desde la Constitución los principios rectores contenidos en diversos instrumentos internacionales que establecen la responsabilidad del Estado para garantizar la atención, la seguridad, y restitución de los derechos de las personas desplazadas internamente, toda vez que han sido forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de las situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, catástrofes naturales o bien las que han sido provocadas por el ser humano.

Es evidente que se necesita honrar por un lado, pero también ampliar la base constitucional de los derechos humanos y garantías consagrados en el Título Primero de nuestra Constitución Política y hacer cumplir a la letra lo dispuesto en primera instancia en el primer párrafo del Artículo 1 que establece que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

Con el presente proyecto de decreto que reforma el artículo 40. constitucional, queremos que la definición tenga un sentido amplio de protección que incluya diversas causas de desplazamiento, ya que estas pueden ser de diverso origen, más allá incluso que la sola violencia y tenemos que lograr con esta reforma que las personas que se encuentren en dichos supuestos, también deben gozar de la protección del Estado en el presente o previendo futuras situaciones de riesgo.

En ese sentido, ésta iniciativa pretende colocar a nuestra legislación a la vanguardia en el reconocimiento de estos derechos que están íntimamente ligados con el principio de protección e interpretación más amplias que ya reconoce nuestra Constitución en su artículo primero en materia de derechos humanos.

### Exposición de Motivos

Considerando que la Organización de las Naciones Unidas ha establecido según la definición del párrafo número 2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, del 11 de febrero de 1998, que se entenderá por desplazados internos a aquellas: “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocados por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

Que esta definición proviene del ámbito del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, que tienen relación con otros instrumentos internacionales como por ejemplo, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Facultativos de 1977, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, la Declaración de San

José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, de 1994 , y desde luego, los Principios Rectores del Representante del Secretario General de la ONU para Desplazados Internos arriba citados.

Esta categoría del derecho internacional humanitario difiere de la de refugiado, ya que aún cuando en ambos casos las personas se ven forzadas a abandonar sus hogares, los desplazados no pueden acceder a la categoría de refugiados, con derecho a la protección específica que les proporcionan los instrumentos internacionales de la materia, puesto que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida, por lo que el gobierno tiene la responsabilidad de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia.

Los principios rectores contemplan normas aplicables al fenómeno del desplazamiento en su conjunto, dado que reconocen el abanico de posibilidades que van desde la protección contra desplazamientos arbitrarios, es decir, las acciones preventivas para evitar el desplazamiento, la situación concreta del desplazamiento, cuando éste ya se ha manifestado, así como las normas que se aplicarían al regreso y la reintegración a sus lugares de origen.

Es importante destacar que estos principios representan un mínimo de normas aplicables en la materia como estándares reconocidos por el derecho internacional, que son declaraciones moralmente vinculantes que, sin embargo, los gobiernos nacionales deben reconocerlas como obligaciones que surgen del derecho internacional y que sirven de referencia para la necesaria armonización de las legislaciones nacionales a su letra y espíritu como es el principal objetivo de esta iniciativa.

Cabe hacer mención, a manera de antecedente, que ante la magnitud del problema que reviste en el mundo la situación de desplazamiento interno de millones de personas, en 1992, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU requirió a su secretario general, la designación de un representante especial para los desplazados internos, quien realizó una visita oficial a México del 18 al 28 de agosto del 2002, por invitación del gobierno.

Del documento citado que es un referente obligado, en aquél entonces se reconocieron como causas del desplazamiento forzoso en México, el conflicto de Chiapas así como las disputas por tierras, el tráfico de drogas, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y los desastres naturales que por aquél entonces se habían registrado en Oaxaca, Tabasco y Sinaloa, pero también reconoce que no existían en esos años estadísticas oficiales sobre su número, ubicación, sus necesidades, así como las posibles respuestas institucionales para atenderlos.

Sobre la adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno para abordar efectivamente esta problemática, reconoce que “es urgente que estas autoridades aceleren el enunciado, la adopción y la aplicación de políticas sobre los desplazados internos. Estas políticas deben estar vinculadas a otros planes, políticas y programas de derechos humanos. Con ellas hay que procurar resolver cuestiones de protección frente a desplazamientos arbitrarios, cubrir las actuales necesidades de protección y ayuda y plantearse las posibilidades de un retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local de los desplazados de un modo seguro y digno”, fin de la cita.

Por otro lado, reconoce en la parte que tiene que ver con los mecanismos de coordinación que “los esfuerzos de las autoridades estatales para abordar el problema de los desplazados internos se ha iniciado sin mucha coordinación con las autoridades federales. En algunos casos, las autoridades de los Estados han establecido cierta coordinación con la sociedad civil; esa colaboración hay que ampliarla. Es importante establecer mecanismos de coordinación en el seno del gobierno federal, entre éste y los gobiernos de los estados y con organizaciones no gubernamentales humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, así como con la comunidad internacional, para abordar de manera más eficaz la crisis de los desplazamientos,” fin de la cita.

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizó un diagnóstico sobre los derechos humanos en México, en el cual se “pretende identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural”. Asimismo, el diagnóstico “recoge demandas que constituyen un clamor de la sociedad mexicana, y que en la mayoría de los casos también están reflejadas en las recomendaciones y diversos informes que en materia de derechos humanos han realizado sobre el país la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, por medio de sus distintos mecanismos de protección, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales”.

Sin embargo, esta situación lejos de atenderse o mejorar, se ha agudizado, por motivo de la aparición de nuevas causas de desplazamiento, como es la que se relaciona con la violencia del narcotráfico y el crimen organizado, la cual ha impactado en las familias, afectando sobre manera a los jóvenes y sobre todo a aquellos que carecen de oportunidades de educación y desarrollo.

Aunque estimamos que no es una cuestión de números o de estadísticas sino de una verdadera tragedia humanitaria de incalculables proporciones podemos citar algunos ejemplos en varios Estados de la República:

En Ciudad Juárez, Chihuahua, que ha registrado alarmantes decrementos de su población así como de su actividad económica, como se desprende de los datos del censo del Inegi, que podrían sumar más de 230 mil personas que han huido por los altos índices de criminalidad, que se movilizaron hacia Estados Unidos o bien se desplazaron a Coahuila, Durango y Veracruz. En lo que va del año se estima que 24 mil 500 personas abandonaron su lugar de residencia debido a las actividades criminales.

En 2011 la violencia de los cárteles que se disputan territorios que alrededor de 200 mil personas, la mayoría de siete estados, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Michoacán Guerrero. (Informe del Consejo Noruego de Refugiados, NRC)

Este informe critica que pese a que el gobierno ha enfrentado este conflicto contra los cárteles de la droga, todavía no ha reconocido la existencia del desplazamiento asociado a este fenómeno, que sirviera de sustento de programas específicos que ayuden a mitigar los efectos del incremento de la violencia ligados a su intervención, mecanismos de vigilancia de los desplazamientos, así como la debida protección física y jurídica de las personas y sus bienes o apoyos para que se reinserten en sus nuevos lugares de residencia.

Con estos elementos es que se propone la presente iniciativa de reforma constitucional, tomando en cuenta que ciertamente nuestro marco jurídico vigente, si bien cuenta con una serie de garantías individuales consagradas en la Carta Magna que inciden de manera directa en el fenómeno de desplazamiento interno, no se cuenta en la misma con las herramientas institucionales para poder enfrentar esta problemática, debido fundamentalmente, como lo reconoce el propio informe del Representante Especial, que se carece de los elementos mínimos para propiciar una coordinación intergubernamental adecuada.

Por lo que en principio, estamos proponiendo introducir una nueva categoría del derecho internacional humanitario en nuestro sistema constitucional, que no está contemplada hasta ahora, puesto que trata de reconocer a la vez una situación de hecho y la responsabilidad del Estado para atender sus causas como sus consecuencias. Se ha querido confundir este tipo de desplazamiento con la garantía constitucional del libre tránsito del artículo 11 o bien con obligaciones del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, para atender los desplazamientos por causas naturales en programas de auxilio y lo cierto es que tanto el confundir el libre tránsito con la figura del desplazamiento interno y las causas que lo motivan, es desconocer totalmente la gravedad del problema y por otro lado, minimizar la responsabilidad del Estado con la aplicación de programas de auxilio y de asistencia en casos de desastre.

Con esta definición, el Grupo Parlamentario del PRD reafirma –ante esta soberanía– su postura de que el desplazamiento forzado y el narcotráfico se generan en la medida en que el Estado falla, en su responsabilidad de garantizar a los ciudadanos seguridad, protección y bienestar y oportunidades, a hombres, mujeres, adultos, niñas y niños y sobre todo a los jóvenes, y que, por lo tanto, es imprescindible contar con esta figura del derecho internacional humanitario dentro de nuestro sistema jurídico determinando con claridad la responsabilidad del Estado para garantizar como mínimo un conjunto de derechos a la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos de las personas que han sido desplazadas internamente debido a que, se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de situaciones de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos, como es el caso más sentido en nuestro país, o también por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, dentro de sus fronteras, que también se han registrado casos en nuestro país, como un primer paso para reglamentar en la ley la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la materia.

Por todo lo anteriormente expuesto y motivado, y con fundamento en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, fracción I, 77, 78 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con

proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proyecto de

**Decreto**

**Único.** Se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue.

**Artículo 4o. ...**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Es responsabilidad del Estado garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de los derechos de las personas desplazadas internamente de su lugar de residencia, para evitar los efectos de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, según lo disponga la ley en la materia, la cual establecerá la concurrencia de la federación, las entidades federativas y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias.**

**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 8 de noviembre de 2012.

Diputado Israel Moreno Rivera (rúbrica)



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

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

### Planteamiento del problema

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

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

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

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

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

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

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

### Exposición de Motivos

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

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

En este tenor, notamos algunas actividades estatales:

### Diferencias

#### Funciones

Actividades esenciales del estado

No se delegan a particulares

### **Obras**

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

Puede delegarse a particulares.

### **Servicios**

Actividades técnicas.

Puede delegarse a particulares.

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

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

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

### **Artículo 115. ...**

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

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

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

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

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

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

### **Decreto**

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

Artículo 115. ...

**I.** ...

**II.** ...

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

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

...

### **Transitorios**

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

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

#### **Notas**

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

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

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

Diputado Ernesto Núñez Aguilar (rúbrica)

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

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

**Exposición de Motivos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**I. ...**

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

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

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

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

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

XI. a XX. ...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Transitorio**

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

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

Diputada Loretta Ortiz Ahlf (rúbrica)



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

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

**Exposición de Motivos**

El objeto de esta iniciativa está dirigido a:

- **Reformar el artículo 99 constitucional para que la Sala Superior pueda formular declaratorias generales de inconstitucionalidad de una norma electoral de carácter general**, a través de un procedimiento similar previsto para el régimen de amparo, en la especie, notificando a la autoridad emisora, quien tendrá un plazo de 90 días naturales para superar el problema de inconstitucionalidad, en caso de no hacerlo, la referida Sala Superior emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones.
- **Reformar el artículo 105 constitucional para que las controversias constitucionales tengan efectos generales** cuando se resuelvan por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Propuesta**

Fecha: 3 de octubre de 2004.

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

Fecha: 13 de diciembre de 2007.

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

### **Proyecto de decreto**

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

Artículo 105. ...

I. ...

a) a k)...

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

...

II. ...

III. ...

#### **Transitorio**

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

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

Artículo 105. ...

I. ....

a) a k). ...

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

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

...

II. ...

III. ...

#### **Transitorio**

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

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

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

**Decreto**

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

**Artículo 99. ...**

...

...

...

I. a IX. ...

...

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

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

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 105. ...**

I. ...

a) a k)

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

(Derogada)

II. ...

...

a) a g)

...

...

...

III. ...

...

...

#### **Transitorio**

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

#### **Nota**

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

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

Diputado Enrique Alejandro Flores Flores (rúbrica)

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

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

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

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

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

### Argumentación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Se tendrán como iniciativas de ley o decretos:

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

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

“Artículo 26. Corresponde la iniciativa de las leyes:

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

“Artículo 65. El derecho de iniciar leyes compete:

**I. Al presidente de la Unión.**



II. A los diputados al Congreso federal.

III. A las legislaturas de los estados”

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

“Artículo 71. (...)

I. (...)

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

III. A las legislaturas de los estados; y

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

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

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

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

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

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

Y prosigue el presidente en su exposición:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Texto vigente**

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

I. Al **presidente** de la República;

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

III. A las Legislaturas de los Estados; y

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

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

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

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

### Decreto propuesto

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

I. a IV...

...

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

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

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

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

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

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

El artículo 65 constitucional establece que:

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

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

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

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

Artículo 4o.

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

Artículo 7o.

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

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

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

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

a) En el caso de su Mesa Directiva:

Artículo 17.

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

[...]

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

[...]

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

Artículo 70. [...]

[...]

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

[...]

Artículo 26.

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

2. [...]

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

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

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

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

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

5-6...

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

Artículo 31.

1. [...]

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

3. -4. [...]

Artículo 35.

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

2. [...]

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

Artículo 37.

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

2. [...].

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

4 y 5...

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

Artículo 34.

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

a) y b)...

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

d) i ...

Artículo 43.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 39.

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

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

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

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

El artículo 72 inciso A constitucional prevé:

Artículo 72. [...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De lo anterior, podemos desprender dos elementos:

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

El artículo 72 E de la Constitución Política establece:

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

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

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

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

Por lo que se propone la adición siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Correos

Telégrafos y radiotelegrafía

Petróleo y los demás hidrocarburos

Petroquímica básica

Minerales radioactivos y generación de energía nuclear

Electricidad

Acuñaación de moneda y emisión de billetes

Comunicación vía satélite

Los ferrocarriles y

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

Por otra parte, y de acuerdo con un estudio elaborado por la Subdirección de Análisis de Política Interior de la Cámara de Diputados, <sup>10</sup> a nivel internacional el proceso legislativo preferente ya existe con variaciones en Francia, Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

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

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

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

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

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

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

### **Fundamento legal**

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

### Denominación del proyecto de ley o decreto

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

### Ordenamientos a modificar.

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

### Texto normativo propuesto.

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

I. IV...

...

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

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

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

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

### Artículos transitorios.

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

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

### Notas

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

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

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

4 Ídem, páginas 66 y 67.

5 Ídem, páginas 82-86.

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

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

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

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

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

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

Diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal  
(rúbrica)

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

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

### Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

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

### Argumentos que sustentan la presente iniciativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Transitorios**

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

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

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

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

Diputado Martí Batres Guadarrama (rúbrica)