

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

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

### Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 1o. ...

...

...

...

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

**Transitorio**

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

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

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

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

### Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Decreto**

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

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

...

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

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

#### **Transitorio**

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

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

Diputada Martha Leticia Sosa Govea (rúbrica)

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

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

**Planteamiento del problema**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Argumentación**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Fundamento legal**

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

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

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

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

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

Párrafo segundo al séptimo...

**Párrafo 8 se deroga.**

Párrafo noveno a decimoctavo...

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

**Artículo 2o. Se deroga.**

**Artículo 133 Bis. Se deroga.**

**Artículo 205. Se deroga.**

**Artículo 256. Se deroga.**

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

**Artículo 12. Se deroga.**

**Transitorios**

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

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

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

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

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

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

### Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 78. ...

...

I. a VIII. ...

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

#### **Transitorios**

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

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

Diputado José González Morfín (rúbrica)

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

**Planteamiento del problema**

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

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

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

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

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

**Artículo 27. ...**

...

...

...

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

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

...

...

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

**Artículo 42. ...**

I. a III. ...

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

V. a VI. ...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

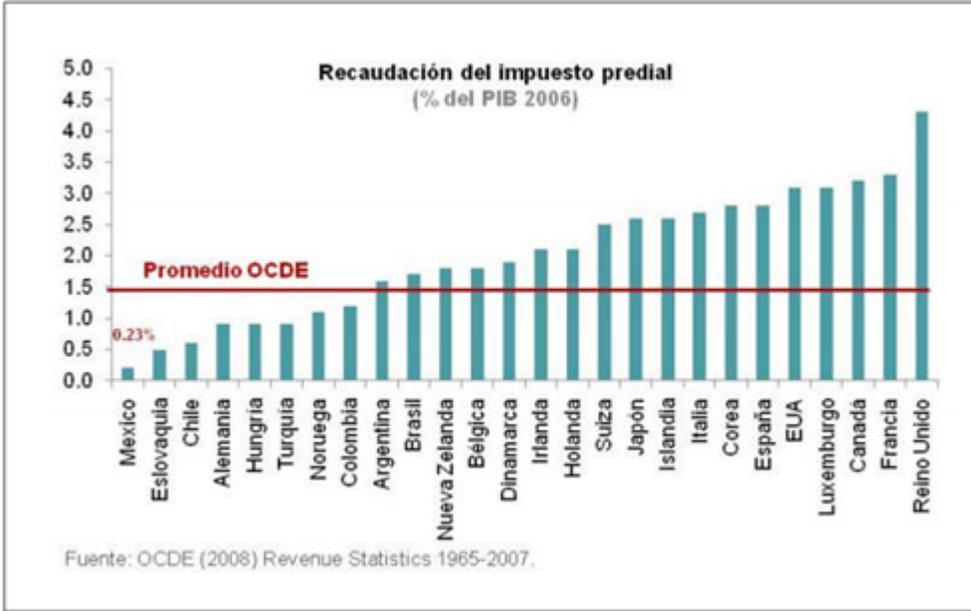
#### **Pleno**

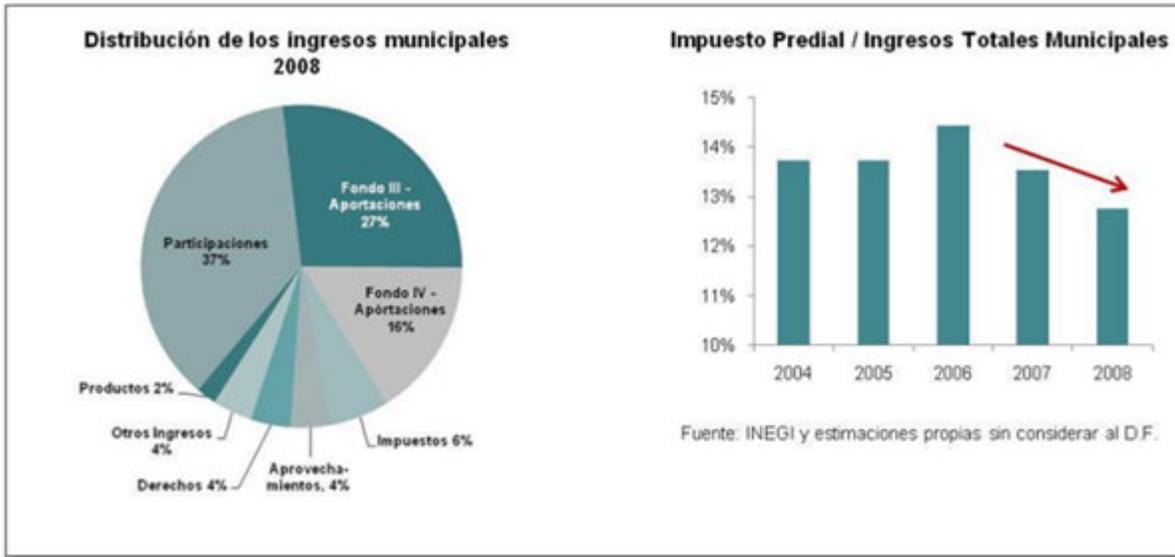
Controversia constitucional 14/2004. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

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

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

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



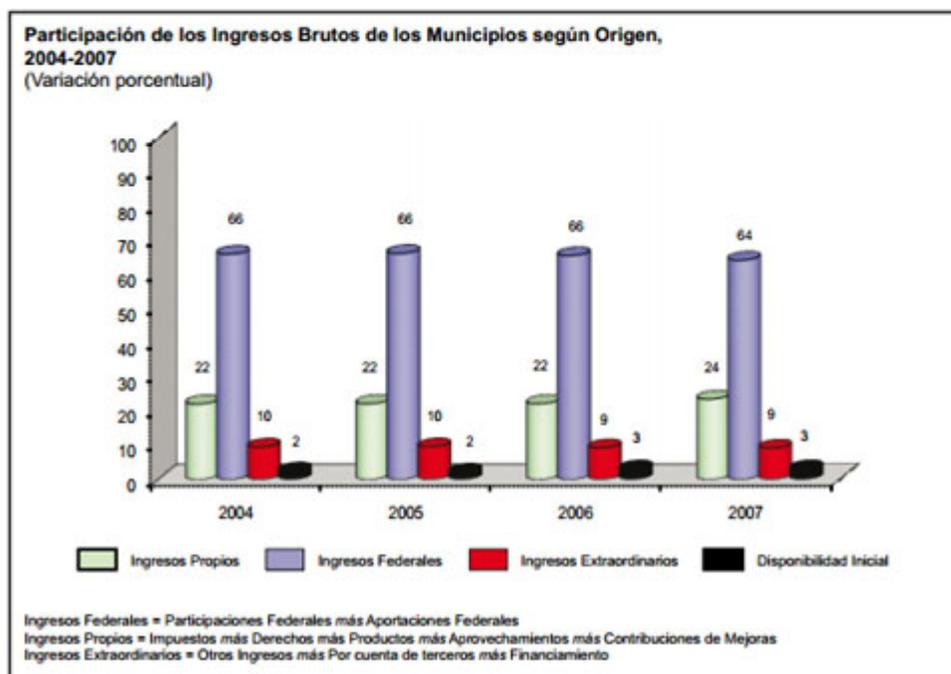


El impuesto predial es un tributo con el cual se grava una propiedad o posesión inmobiliaria ya sea vivienda, oficina, edificio o local comercial. Este impuesto junto con el llamado impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, generan la mayor recaudación anual que obtienen los municipios a nivel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

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

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

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



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

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

**Argumentación**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Pleno

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

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

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

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

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

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

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

### Pleno

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Artículo 115. ...**

I. a III. ...

IV. ...

a) a c) ...

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

...

...

...

V. a X. ...

#### **Transitorio**

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

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

Diputado Fernando Alejandro Larrazábal Bretón  
(rúbrica)

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

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

### Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Decreto**

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

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

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

I. a VIII. ...

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

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

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

2 *Ibíd.*

3 *Ibíd.*

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

Diputada Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica)

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

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

**Planteamiento del problema**

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

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

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

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

**Exposición de Motivos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: SHCP e INEGI

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

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

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

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

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

Nota: incluye a los organismos municipales

Fuente: SHCP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Decreto**

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

Artículo 115. ...

I...III.

IV...

c)...

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

#### **Transitorios**

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

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

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

Diputado Nabor Ochoa López (rúbrica)

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

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

**Exposición de Motivos**

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

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

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

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

Es indispensable lograr dicho objetivo, pues es la garantía que tiene la sociedad de que aquellos individuos no volverán a transgredir el mítico *pacto social*, –el cual es según Ludwig Wittgenstein, la serie de acuerdos y reglas inteligibles, a los que se somete la voluntad del individuo, reconociendo su importancia para la estabilidad de la sociedad–;<sup>1</sup> es causa inicial de haber sido sometido al tratamiento penitenciario.

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

**Artículo 18. ...**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la parte atinente de este último dispositivo se establece:

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

#### **Argumentación**

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

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

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

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

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

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

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

**Transitorios**

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

**Notas**

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

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

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

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

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica)

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

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

### **Planteamiento del problema**

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

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

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

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

### **Argumentación**

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

Diversas organizaciones civiles defensoras de los derechos humanos de México presentaron en el mes de marzo del año 2011, un “Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los derechos Humanos”<sup>1</sup> ante la Comisión Interamericana de Derechos humanos donde destacaron que:

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

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

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

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

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

Aunque la reforma constitucional de 2008 en donde se modificó el texto constitucional para quedar como se transcribió en líneas precedentes contemplaba la utilización del arraigo para combatir exclusivamente los delitos relacionados con la delincuencia organizada, por virtud del artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se publicó la reforma,<sup>3</sup> se faculta para que dicha medida sea aplicada para todos los delitos considerados graves en la legislación penal hasta 2016.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Datos de Localización:

Clave de Publicación. P. XXIII/2006

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

Órgano emisor: Pleno, 9a. Época.

Tipo de documento: Tesis Aislada

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

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

Precedente(s):

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

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

Datos de Localización:

Clave de Publicación. 1a./J. 78/99

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

Órgano emisor: Primera Sala, 9a. Época.

Tipo de documento: Jurisprudencia

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

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

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

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

**Fundamento legal**

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

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

**Decreto por el que se deroga el párrafo VIII del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 16. ...**

...

...

...

...

...

...

**(Derogado)**

...

...

...

...

...

...

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** En un plazo que no podrá exceder de 180 días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán reformar y/o derogar aquellas disposiciones que incluyan la medida cautelar del arraigo o medida análoga a efecto de armonizarlas con la Constitución Federal.

**Tercero.** Las personas que se encuentren en arraigo al momento de la publicación del presente Decreto, concluirán dicha medida sin que pueda ser ampliada bajo ninguna circunstancia.

#### Notas

1 Este informe fue elaborado por las siguientes organizaciones: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Colectivo de Organizaciones Michoacanas de Derechos Humanos, AC, Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, AC, Federación Internacional de Derechos Humanos, i(dh)eas – Litigio Estratégico en Derechos Humanos, AC, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, AC, y puede consultarse en línea en [http://www.cmdpdh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=329%3Ainforme-impacto-en-mexico-de-la-figura-del-arraigo-penal-en-l-os-derechos-humanos-en-mexico&catid=37%3Acomunicados&Itemid=162 &lang=es](http://www.cmdpdh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=329%3Ainforme-impacto-en-mexico-de-la-figura-del-arraigo-penal-en-l-os-derechos-humanos-en-mexico&catid=37%3Acomunicados&Itemid=162 &lang=es)

2 <http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/textoReforma.html>

3 Gutiérrez Juan Carlos y Cantú Silvano, artículo “*El Arraigo y la seguritización de la justicia penal*”, Revista DFensor de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, febrero de 2012, puede consultarse en línea en [http://dfensor.cd hdf.org.mx/DFensor\\_02\\_2012.pdf](http://dfensor.cd hdf.org.mx/DFensor_02_2012.pdf)

4 Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su visita a México (2002) E/CN.4/2003/8/Add.3, párr. 50 Disponible en: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/e0d30fad39c92e5fc1256ccc0035bb0a?Opendocument>

5 Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (2007). CAT/C/MEX/CO/4, párr. 15, Disponible en: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Opendocument)

6 Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas. CAT/OP/MEX/R.1, párr. 215 - 238

7 Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2010, <http://www.hchr.org.mx/Documentos/Invitaciones/2010/05/I070510.pdf> p. 6.

8 Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2010/10/DDP151010.pdf>

México, Distrito Federal, a 27 de noviembre de 2012

Diputada Aleida Alavez Ruiz (rúbrica)



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

# Gaceta Parlamentaria

Año XVI

Palacio Legislativo de San Lázaro, miércoles 28 de noviembre de 2012

Número 3654-II

## CONTENIDO

### Iniciativas

Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitida por el titular del Ejecutivo federal

## Anexo II

**Miércoles 28 de noviembre**

**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO**

Oficio No. SEL/300/783/12  
México, D.F., a 27 de noviembre de 2012



SECRETARÍA  
DE GOBERNACIÓN

**SEGOB**

**CC. Secretarios de la Cámara de Diputados  
del H. Congreso de la Unión**  
Presente

Por instrucciones del Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, me permito remitir la **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, documento que el Titular del Ejecutivo Federal propone por el digno conducto de ese Órgano Legislativo.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, acompaño al presente copias de los oficios números 315-A- 04579 y 353.A.-1044, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales envía el Dictamen de Impacto Presupuestario.

Sin otro particular, reciban un cordial saludo.

**Atentamente**  
El Subsecretario

**Lic. Rubén Alfonso Fernández Aceves**

C.c.p.- **Dr. Alejandro Poiré Romero**, Secretario de Gobernación.- Presente.  
**Lic. Miguel Alessio Robles**, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Presente.  
**Mtro. Antonio Hernández Legaspí**, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.  
Minutario  
UEL/311

ANEXO



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
P r e s e n t e.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar ante esa Honorable Asamblea, por el digno conducto de Usted, la presente iniciativa de decreto que adiciona y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente de la República.

El proceso de democratización del país ha traído importantes avances en materia de instituciones, mismos que se han traducido en la instalación definitiva de la pluralidad y de la competencia electoral transparente y en condiciones de equidad.

El pasado 9 de agosto de 2012, se publicó en el Diario Oficial el Decreto que reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Dicha reforma fue producto de un sinnúmero de propuestas presentadas por las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, así como por el propio Ejecutivo Federal.

Las reformas constitucionales aprobadas por el Poder Constituyente Permanente partieron del reconocimiento de que nuestro país necesitaba de una reforma de fondo que permitiera ampliar el ejercicio de las libertades y las capacidades ciudadanas y que hiciera posible traducir en acciones públicas concretas el mandato de los ciudadanos.

En cualquier estado democrático resulta necesario garantizar que el equilibrio entre poderes no se limite a la vigilancia y supervisión, sino que considere la corresponsabilidad en la concreción de acuerdos, a la vez que la unidad en el ejercicio del poder público.

Es por esto que las reformas aprobadas por el órgano revisor de la Constitución fortalecen el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituyen mecanismos que permiten consolidar nuestras instituciones. Varias de estas modificaciones están llamadas a fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación pública.

Otra parte de las reformas están encaminadas a dar un nuevo equilibrio a la relación entre los poderes, de tal forma que el diseño de colaboración entre poderes fortalezca la legitimidad de las decisiones y no las obstaculice. Asimismo, generan incentivos para acrecentar el desarrollo institucional del país.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Al autorizar la existencia de las candidaturas independientes se ofrece a la ciudadanía una alternativa para participar en la integración de la representación nacional o acceder al ejercicio del poder público independiente de la que ofrecen los partidos políticos. La implementación de las candidaturas independientes fue propuesta por diversos funcionarios públicos, legisladores y la sociedad civil organizada.

Por su parte, las consultas populares son un instrumento de expresión de la voluntad popular y de representatividad democrática que no forzosamente pasan por el control de los partidos y constituyen una forma de revelar preferencias de los ciudadanos. Incluso, se pueden considerar como mecanismos no sólo de consulta, sino también de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Una de las propuestas que contó con un mayor consenso como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, fue la iniciativa ciudadana. Este mecanismo de participación incentivará una alineación de los intereses de la agenda legislativa del Congreso a las preocupaciones reales de la ciudadanía.

Con la intención de fortalecer la cooperación entre poderes, que debe imperar en cualquier estado constitucional como el nuestro, y en aras de garantizar el adecuado ejercicio de la función pública, se estableció la facultad del Senado de la República, o de la Comisión Permanente en los periodos de receso, de ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

De igual forma, se ha modificado el sistema de sustitución presidencial, con el objeto de evitar un vacío en el ejercicio del poder ante una eventual falta absoluta del Presidente de la República. Así, en caso de verificarse esta falta, el Secretario de Gobernación por ministerio constitucional, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo, en tanto el Congreso nombra a un Presidente interino o sustituto, según sea el caso.

El Ejecutivo Federal a mi cargo reconoce la especial trascendencia de una reforma de esta magnitud. Sin embargo, el cambio social obliga a un continuo proceso de transformación institucional y a atender las oportunidades donde cambios previos no se han traducido del todo en una mayor capacidad del gobierno para atender y resolver con eficacia los problemas y necesidades de la ciudadanía.

En tal virtud, es preciso insistir en la pertinencia de concretar otras reformas constitucionales que consoliden un cambio político de trascendencia en nuestro País. Uno de los temas pendientes en esta reforma política y que fue propuesta por el Ejecutivo Federal a mi cargo en la iniciativa de reforma política que fue presentada ante el Congreso de la Unión en diciembre de 2009, es la adopción del principio de mayoría absoluta para la elección del Presidente del República, recurriendo a una segunda



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.

La legitimidad de los procesos electorales para elección de Presidente de la República y el fortalecimiento del respaldo absoluto del electorado para el candidato ganador de la contienda electoral son elementos que deben estar presentes en todo proceso democrático.

La presente iniciativa propone que cuando ninguno de los candidatos contendientes hubiese obtenido más del cincuenta por ciento del total de los sufragios, se realice una segunda votación en la que participen solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera votación.

La segunda vuelta electoral se ha consolidado como un mecanismo de fortalecimiento de la legitimidad y actualmente se utiliza en las elecciones presidenciales de ochenta países. En esas naciones, la decisión de sustituir el principio electoral de mayoría relativa por el de mayoría absoluta respondió a la intención de fortalecer la legitimidad de los funcionarios electos, ampliando la base de apoyo necesaria para acceder al cargo.

La existencia de una segunda vuelta electoral promueve la coalición de diversos intereses, el acuerdo y las negociaciones entre partidos y candidatos, con el fin de obtener el umbral de votación establecido como mínimo para ganar. Los partidos políticos y candidatos se verán incentivados a calcular sus posibilidades reales de triunfo y, en su caso, a negociar una asociación electoral con los contendientes que juzguen apropiados.

De conformidad con el texto constitucional vigente, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se elige de acuerdo al principio de mayoría relativa. Este principio electoral por virtud del cual se determina al ganador de la elección presidencial en atención al mayor número de votos que se obtienen –con independencia del porcentaje de la votación que haya obtenido- resulta eficiente en aquellos regímenes en los que la votación se decide sólo entre dos alternativas. Ello en razón de que el número de votos obtenidos (sin importar el porcentaje) asegura que el ganador estará respaldado por la mayoría de los electores.

No obstante, en aquellos casos en que la elección incluye más alternativas, como sucede en nuestra realidad actual, el principio electoral de la mayoría relativa desincentiva la generación de apoyos mayoritarios más contundentes.

La segunda vuelta electoral propuesta en esta iniciativa se actualizará en aquellas elecciones en las que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta del total de los votos en una primera fecha electoral.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Así, cuando ninguno de los candidatos hubiese obtenido más del cincuenta por ciento del total de los sufragios, se llevará a cabo una segunda votación en la que participen solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera votación. La segunda votación será programada de manera concurrente con los cargos legislativos federales. Mediante este mecanismo se garantiza que los candidatos electos sean respaldados, en alguna de las dos votaciones, por una mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos.

La primera vuelta de la elección presidencial se realizará el primer domingo de julio, mientras que la de los legisladores al Congreso de la Unión en ese año, tendrá lugar el segundo domingo de agosto de manera concurrente con la segunda vuelta de la elección presidencial. Lo anterior permitirá al electorado articular su decisión electoral considerando la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y promoviendo un efecto de atemperación al carácter proporcional de integración del Congreso de la Unión.

Esto es, si en la primera fecha electoral resulta electo un presidente por mayoría, los electores tendrán disponible esta información al momento de decidir su voto para el Congreso. Pero aún en la eventualidad de una segunda vuelta, los electores podrán emitir, como ahora, un voto simultáneo para Presidente y legisladores, de manera que mantienen la opción de ofrecer un apoyo unificado o de dividir sus votos entre ambas elecciones. Esta alternativa beneficiará al elector, al tiempo que ofrece mejores incentivos al funcionamiento de nuestro régimen de gobierno.

En congruencia con lo anterior, se propone que la instalación de cada legislatura se verifique a partir del primero de octubre del año correspondiente, realizando los ajustes necesarios para la presentación del paquete económico respectivo.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de esa Cámara somete a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de:

#### **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se REFORMAN el artículo 41, fracción V párrafo noveno; el artículo 74, fracción IV; el artículo 99, fracción II; se ADICIONAN el artículo 41, fracción IV, con un párrafo tercero, recorriéndose los subsecuentes; el artículo 52 con un párrafo segundo; el artículo 56 con un párrafo cuarto; el artículo 65 con un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes; el artículo 81 con un párrafo segundo, tercero y cuarto; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**Artículo 41.- ...**

I. ...

...

...

II. ...

III. ...

IV. ...

...

**La duración de la campaña para la primera votación de Presidente de la República, se sujetará a lo que establece el párrafo anterior. Las campañas para la segunda votación tendrán la duración que señale la ley.**

...

V. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a: la capacitación y educación cívica; la geografía electoral; la organización de la primera votación y, en su caso, de la segunda votación para la elección del Presidente de la República; el cómputo de su votación y la emisión de la declaratoria de validez de su resultado; los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos; el padrón y lista de electores; la impresión de materiales electorales; la preparación de la jornada electoral; los cómputos en los términos que señale la ley; la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.**

...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...  
...

VI. ...

**Artículo 52.- ...**

**La elección deberá celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda. En los años en que concurra con la elección de Presidente de la República, la elección deberá celebrarse el segundo domingo de agosto.**

**Artículo 56.- ...**

**La elección deberá celebrarse el segundo domingo de agosto del año que corresponda.**

**Artículo 65.- ....**

**En los años que se celebre la elección para Cámara de Diputados, el Congreso se reunirá a partir del 1º de octubre.**

...  
...

**Artículo 74. ...**

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

**IV. ...**

**El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. En los años que se lleve a cabo la elección de la Cámara de Diputados y no concurra con la elección de la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal enviará la iniciativa y el proyecto a más tardar el día 1º del mes de octubre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.**

...  
...  
...

**V. a VIII. ...**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**Artículo 81.- ...**

**Será electo Presidente por mayoría absoluta el candidato que obtenga, la mitad más uno del total de los sufragios emitidos.**

**Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se realizará una segunda votación en la que únicamente participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos respecto del total de los sufragios emitidos. En este caso, será electo Presidente el que obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos.**

**La primera votación se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el segundo domingo de agosto, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubiesen presentado respecto de la primera votación para elegir al Presidente de la República.**

**Artículo 99.- ...**

...  
...

**Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:**

**I. ...**

**II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en la primera como en la segunda votación, serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.**

...

**La Sala Superior realizará los cómputos finales de la primera votación y, en su caso, de la segunda, de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos en términos del artículo 81 de esta Constitución.**

**III. a IX. ...**

...  
...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

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

#### TRANSITORIOS

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

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente decreto.



Última página de la Iniciativa de Decreto  
por el que se Reforman, Adicionan y  
Derogan diversas disposiciones de la  
Constitución Política de los Estados  
Unidos Mexicanos

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

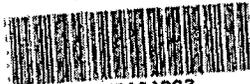
Reitero a Usted la seguridad de mi consideración más atenta y distinguida.

Palacio Nacional, a veintiséis días del mes de noviembre de dos mil doce

**SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN.  
EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, positioned above the printed name.

**FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA**



131/3121023

Excepción 107.372072859.06  
SFF DE LEGISLACION Y CONSULTA



SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS  
Oficio No. 353-A-1044

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



México, D.F., a 22 de octubre de 2012.

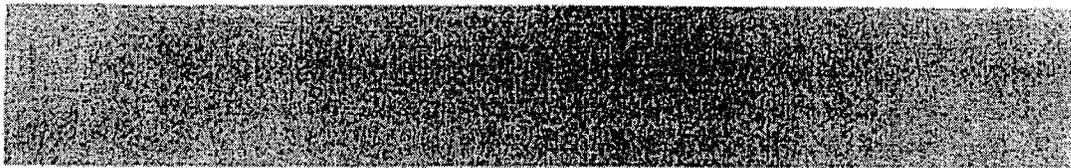
Lic. Luis Fernando Corona Horta,  
Director General de Apoyo Técnico,  
Procuraduría Fiscal de la Federación  
P r e s e n t e.

Me refiero a su oficio 529-II-DGAT-237/12, mediante el cual remitió a esta Subsecretaría de Egresos (SSE) el anteproyecto de Iniciativa de **"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**, así como su evaluación de impacto presupuestario respectiva, enviada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para efectos del dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 65 y 65-A, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y para efectos de lo dispuesto en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de leyes y Decretos del Ejecutivo Federal (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003), y su respectivo Acuerdo modificatorio (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005), para los efectos del dictamen de impacto presupuestario a que se refieren las disposiciones de la ley anteriormente citada y de su reglamento, le informo lo siguiente:

- 1) Esta Unidad Administrativa, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el anteproyecto señalado anteriormente.
- 2) Se anexa copia del oficio 315-A-04579, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de esta SSE.

Lo anterior se hace de su conocimiento para los efectos de lo dispuesto en el artículo 20 penúltimo párrafo del RLFPRH, el cual señala que la evaluación de impacto presupuestario y su dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.



SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS



Oficio No. 353.A.-1044

La presente opinión se emite sobre la versión recibida del anteproyecto antes citado, por lo que nos reservamos la emisión de los comentarios respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a dicha versión.

Le envío un cordial saludo.

**A t e n t a m e n t e**  
**El Director General,**

**Daniel Muñoz Díaz**

Anexo: El indicado



315-A-04579

**SUBSECRETARÍA DE EGRESOS**  
 Dirección General de Programación y  
 Presupuesto "A"



SECRETARÍA DE HACIENDA  
 Y CRÉDITO PÚBLICO



**LIC. DANIEL MUÑOZ DÍAZ**  
 Director General Jurídico de Egresos  
 Subsecretaría de Egresos  
 Presente

México, D. F., 15 de octubre de 2012

Hago referencia al oficio No. 353.A.-0997, mediante el cual envía la Evaluación de Impacto Presupuestario del anteproyecto de Iniciativa con Proyecto de **"DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**, documento enviado por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), para que en términos de lo establecido en el artículo 20 párrafo cuarto del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se emita el dictamen de impacto presupuestario que corresponda.

El anteproyecto de Decreto, tiene por objeto retomar algunas de las propuestas presentadas originalmente en la iniciativa de reforma política del Ejecutivo Federal, presentadas ante el Congreso de la Unión en diciembre de 2009, y que no fueron aprobadas por el Constituyente permanente en la reciente reforma de agosto de 2012. Los temas contemplados en este anteproyecto son los siguientes:

1. Elección consecutiva de legisladores y autoridades municipales.
  - a. Elección consecutiva de los legisladores federales y locales.
  - b. Elección consecutiva de los funcionarios municipales y de las demarcaciones del Distrito Federal.
2. Conformación de la Cámara del H. Congreso de la Unión.
3. Segunda vuelta en la elección presidencial.
4. Porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político.

El anteproyecto persigue fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar nuestras instituciones. Varias de las propuestas buscan fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación, así como mecanismos de sanción al desempeño de los funcionarios y representantes públicos. Asimismo, busca generar incentivos para acrecentar el desarrollo institucional del país. Finalmente, se incorporan también algunas propuestas que buscan facilitar la toma de decisiones políticas al minimizar los costos de su ejecución y al fomentar que la pluralidad de opinión política se traduzca en mayorías capaces de impulsar las decisiones que el país requiere.

.../

315-A-04579

**SUBSECRETARÍA DE EGRESOS**  
Dirección General de Programación y  
Presupuesto "A"

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



-2-

**I.- Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso creación de nuevas instituciones**

Se estima que el anteproyecto de Decreto, no contempla la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o creación de nuevas instituciones, ni la modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las existentes en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que no se requerirán recursos adicionales por su entrada en vigor.

**II.- Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades**

El anteproyecto de iniciativa no interfiere en los programas aprobados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que no se requerirán recursos adicionales por su entrada en vigor.

**III.- Establecimiento de destinos específicos de gasto público en leyes fiscales**

El anteproyecto no prevé destino específico de gasto público en leyes fiscales, toda vez que se trata de una iniciativa que tiene por objeto reformar la Constitución para fortalecer el arreglo institucional vigente.

**IV.- Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo**

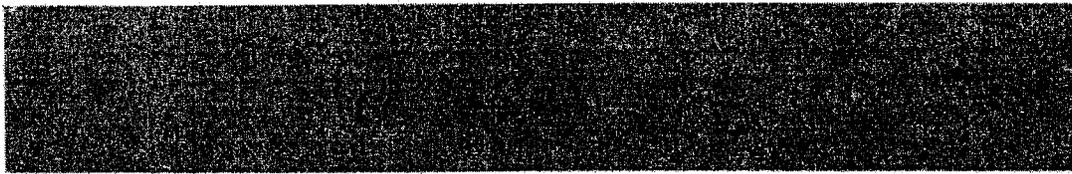
El anteproyecto no establece nuevas atribuciones y actividades para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**V.- Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria**

Dado que el objeto del anteproyecto es reformar la Constitución para fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar las instituciones, sus disposiciones no inciden en la regulación en materia presupuestaria.

Por lo anterior, y con fundamento en los artículos 65 apartado A fracción I, apartado B fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento; y derivado del análisis al documento de - Evaluación de Impacto Presupuestario- emitido por la CJEF-, comunico a usted que dicho instrumento, ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, identificándose que el anteproyecto de Iniciativa de Proyecto denominado "**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**", no tendría impacto presupuestario, en virtud de que su instrumentación únicamente tiene por objeto fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permita consolidar las instituciones.

.../



315-A- 04579

**SUBSECRETARÍA DE EGRESOS**  
**Dirección General de Programación y**  
**Presupuesto "A"**

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



-3-

Cabe señalar, que el documento citado en primer término, ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido del mismo, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras disposiciones.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

**Atentamente**  
**La Directora General**

  
**María Elena Reyna**

C. c. p.- C. Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Servicios.- Presente

RMC/CAH/si

Volante: 7322

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Luis Alberto Villarreal García, PAN, presidente; Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI; Silvano Aureoles Conejo, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Ricardo Monreal Ávila, MOVIMIENTO CIUDADANO; Lucila Garfías Gutiérrez, NUEVA ALIANZA.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Presidente, Jesús Murillo Karam; vicepresidentes, Francisco Agustín Arroyo Vieyra, PRI; José González Morfín, PAN; Aleida Alavez Ruiz, PRD; secretarios, Tanya Rellstab Carreto, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ángel Cedillo Hernández, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Merilyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; Fernando Bribiesca Sahagún, Nueva Alianza.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldivar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR EMANUEL DÍAZ PALACIOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Víctor Díaz Palacios, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 134, párrafos octavo y noveno.

### Exposición de Motivos

La reforma constitucional del 13 de noviembre del 2007, referente a la materia político-electoral, estableció en el artículo 134 el párrafo octavo que a la letra dispone:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

### Antecedentes

Referente al régimen de contratos de la administración pública, el artículo 134 de la Constitución ha sufrido recientes reformas de fechas 7 de julio del 2005, 2 de julio del 2008 y 28 de mayo del 2009, enfocadas todas ellas a ahondar en los estándares de transparencia en el empleo de los recursos públicos.

Consecuencia de lo anterior la legislación reglamentaria en la materia y conformada al efecto por la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, así como por la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**; ambas del cuatro de enero del dos mil; han sufrido sendas reformas dentro de las que se destaca la de fecha veintiocho de mayo del dos mil nueve.

Reforma que entronizó en ambas disposiciones la figura denominada “testigos sociales”, inspirada en otras existentes en la legislación administrativa de diversos países del Continente, destacándose al respecto la del “veedor social” de Colombia y las “veedurías ciudadanas” del Perú; y mediante la cual, en resumidas cuentas, profesionistas independientes que no se encuentran adscritos al ámbito de la administración pública, supervisan el proceso de licitación, concurso y adjudicación de los contratos públicos haciendo del conocimiento de las autoridades competentes toda posible irregularidad en el proceso que al efecto hayan detectado.

Desde la vigencia del texto relativo al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución en lo específico, han sido presentadas diversas iniciativas de reforma a la materia contemplada en el numeral señalado, la mayoría de ellas referentes al régimen general de contratación pública, con la notable salvedad e la iniciativa formulada por el diputado Jesús María Rodríguez Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura.

El entonces diputado Jesús María Rodríguez Hernández propuso dejar de lado en el texto de la Constitución la noción de propaganda, circunscribiéndose al concepto más amplio de comunicación social, ya que con ello, en su criterio, se contemplaría de manera más acabada todo modo o medio de informar por parte de las autoridades gubernamentales, por lo que al efecto propuso que el texto del párrafo octavo del artículo 134 constitucional quedara redactado de la manera siguiente:

La comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter

institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso la comunicación social incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

### **Planteamiento del problema**

Es del dominio público que el tópico referente a la difusión de imagen de diversas personalidades políticas, ha venido suscitando un acre debate a raíz de la reciente contienda por la Presidencia de la República, habiendo resultado particularmente virulenta la crítica esgrimida contra el candidato triunfador en los comicios por parte de sus contrincantes y muy destacadamente la esgrimida por las fuerzas aglutinadas en torno al denominado “Movimiento Progresista”.

En respuesta a tales circunstancias, el presidente electo, Enrique Peña Nieto, ha propuesto reforzar los mecanismos de transparencia en la disposición de recursos públicos destinados a la promoción gubernamental.

En consecuencia, este legislador por decisión personal se ha dado a la tarea de formular la presente iniciativa con proyecto de ley que propone reformar los párrafos octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución; siendo objeto del presente, por una parte, entronizar en el texto en cuestión que una ley reglamentaria establezca de manera obligada la participación de testigos sociales en toda contratación de espacios informativos, dotando a los referidos testigos de atribuciones plenas para presentar sus respectivos informes de quejas ante la Cámara de Diputados que deberá tomarlos en cuenta al realizar el dictamen de ley a la cuenta pública del ejercicio conducente.

Por otra parte, se considera plausible la intención que se plasma en la exposición de motivos de la iniciativa formulada por el diputado Jesús María Rodríguez Hernández, consistente en considerar objeto de regulación pública el fenómeno de la comunicación social formulado por las autoridades en toda su dimensión, incluyendo las nociones que fueran estudiadas por un clásico de los años 60, del tratadista Vance Packard, “Las formas ocultas de la propaganda”, y conocidos por los estudiosos del tema como los “persuasores ocultos”.

### **Contenido de la propuesta de proyecto de decreto**

En consecuencia, se propone a ésta Honorable Asamblea la modificación de los párrafos octavo y noveno del artículo 134 constitucional, quedando redactado el precepto en cuestión en lo conducente en los siguientes términos:

“La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, **ni manifestar signo alguno que pueda incitar la inclinación del público a tendencia alguna.**

**La ley reglamentaria del anterior y el presente párrafo dará siempre participación a los testigos sociales del caso para supervisar la asignación de contratos en la presente materia, mismos que figurarán en el padrón de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en los términos que al efecto se disponga, estando siempre facultados para presentar, en su caso, las quejas respectivas ante la Cámara de Diputados que deberá tener en cuenta al momento de formular el dictamen conducente al ejercicio fiscal de que se trate, ello con independencia de las sanciones que al efecto la misma ley prescriba.**

### **Fundamentación**

De conformidad con la fracción II del artículo 71; y fracción I del numeral 1 del artículo 6 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se propone la presente iniciativa con proyecto de decreto.

### **Denominación del proyecto**

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134, párrafos octavo y noveno; con base en el siguiente

**Decreto**

**Único.** Se reforma el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 134 párrafos octavo y noveno, para quedar como sigue:

Artículo 134...

...

...

...

...

...

...

**La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ni manifestar signo alguno que pueda incitar la inclinación del público a tendencia alguna.**

**La ley reglamentaria del anterior y el presente párrafo dará siempre participación a los testigos sociales del caso para supervisar la asignación de contratos en la presente materia, mismos que figurarán en el padrón de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en los términos que al efecto se disponga, estando siempre facultados para presentar, en su caso, las quejas respectivas ante la Cámara de Diputados que deberá tener en cuenta al momento de formular el dictamen conducente al ejercicio fiscal de que se trate, ello con independencia de las sanciones que al efecto la misma ley prescriba.**

**Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de noviembre de 2012.

Diputado Víctor Díaz Palacios (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENIA IVETH VALLES SAMPEDRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Lorenia Iveth Valle Sampedro, diputada federal de esta LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara, somete a consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso i) adiciona un inciso j) pasando el actual inciso i) a ser j) a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar la protección real y efectiva de los animales domésticos o mascotas por parte de autoridades y personas, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

La legislatura pasada dio un impulso trascendental a favor de las personas en México, reconociendo plenamente sus derechos humanos como muro que no debe de pasar el poder público, además las obligaciones a desarrollar por el Estado para garantizar una vida digna a la sociedad mexicana. De ahí que en el pleno respeto de nuestras diferencias, podamos encontrar la verdadera unidad nacional.

Sin embargo, es necesario continuar desarrollando el respeto no nada más por las personas, sino también por los animales, que a diario conviven con nosotros y los que son parte integrante de nuestra fauna nacional, que debemos proteger, garantizar su bienestar, brindarles atención, buen trato, manutención, alojamiento, desarrollo natural, salud y evitarles el maltrato, la crueldad, el sufrimiento, la zoofilia y la deformación de sus características físicas; asegurando la salud animal y la salud pública, para tener un futuro respetuoso del medio ambiente y no exista falta de conocimiento de las autoridades e individuos en la interacción con nuestro entorno.

En este orden, existen diversas asociaciones de protección a los animales, se tienen contabilizadas más de 100 en todo el país que exigen un trato digno y respetuoso a todo ser vivo y buscan desde la sociedad civil, crear conciencia en la sociedad para bien de todos, y si decimos que somos democráticos y cultos, tenemos que demostrarlo no siendo crueles con los seres vivos sean personas o animales.

Es un sentir cierto, que los individuos que son crueles con los animales son crueles con la gente, y que de lo que se trata, es evitar que las personas dañen personas, enseñándolos a respetar a las personas y a los animales armoniosamente para la sana convivencia.

Sabemos que existen políticas públicas y leyes como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley Federal de Sanidad Animal, pero tenemos antecedentes que nos demuestran que no son suficientes para garantizar el respeto pleno a los animales silvestres, domésticos o mascotas; basta mencionar dos ejemplos concretos:

1. La propuesta del presidente municipal de San Luis Río Colorado, de dar 200 pesos por cada animal que fuera llevado sacrificar para evitar la sobrepoblación de animales callejeros en dicho municipio, solución que es temporal y no de fondo, porque lo que se busca es educar y sensibilizar a las personas de la responsabilidad que es tener una mascota. No negamos las intenciones pero son fallidas si no son integrales.

Las manifestaciones de rechazo por esos actos fueron generalizadas en el ámbito nacional, inclusive internacional y puso en el centro de la discusión el respeto de las mascotas; las cuales tienen cuidados distintos, dependiendo del tipo de animal que sea y de su raza, es decir, es una nueva responsabilidad adicional a las que comúnmente se tienen.

2. De igual manera, nos enteramos también, de la denuncia penal presentada contra personal de protección civil del municipio de Zaragoza, Coahuila, por maltrato a una osezna y de la multa de 14 mil 750 pesos impuesta a dicho municipio.

Como dato adicional, el Inegi reportó en 2011 18 millones de perros, de los cuales, sólo 5.4 millones tenían un hogar.

Cabe recordar que en principio las autoridades buscaron establecer un lugar específico para confinar y eliminar a los perros que deambulaban en la vía pública, a partir de esto, se generaliza la preocupación para atender el problema social y de salud que representa el perro callejero creándose para ello diversos establecimientos, cuyas denominaciones en ese momento correspondieron a los propósitos que se perseguían, como fueron perreras municipales, centros antirrábicos, centros antirrábicos veterinarios, o centros de zoonosis.

La evolución en la relación con las mascotas o animales domésticos llevo a que estos centros se denominen centros de atención canina. Los cuales son establecimientos de servicio público orientados a resolver los problemas que provocan los perros y, en menor proporción los gatos, tanto en la vía pública como en los domicilios, que ponen en riesgo la salud de la población; en México existen 86 de estos establecimientos, ubicados en 24 entidades federativas, destacando la diversidad de denominaciones con las que sus comunidades los identifican.

Tradicionalmente, estos establecimientos públicos, han orientado su trabajo a resolver los problemas que ocasionan los perros, inicialmente para el control de la rabia, para lo cual la vacunación antirrábica canina es prioridad; además de realizar otras actividades como son la captura de perros callejeros, recolección y observación de animales agresores, la eliminación de los no reclamados, obtención de muestras y servicio de diagnóstico de animales sospechosos, en algunos casos representan el primer contacto con las personas agredidas, acciones que vienen a ser subsecuentes y resultantes del interés de las autoridades que administran este servicio y tratan de hacerlo de manera integral.

Sin embargo, los animales, tanto si son de compañía o no, necesitan más o menos lo mismo que nosotros para tener una buena calidad de vida, en algunos casos los llevamos adoptar nuestras costumbres y los alejamos de su forma natural de actuar, los debilitamos y enfermamos.

Necesitamos mantenerlas en actividad física, cuidarles la dieta, darles vitaminas y antioxidantes, tenerlos hidratados, darles afecto y relacionarlos con otras personas y mascotas y no medicarlos.

Lo anterior, da como resultado una actividad muy compleja que repercute en el dinamismo social, pues sin querer generamos problemas a partir del desdén con que tratamos a veces a los animales y qué decir del maltrato directo a estos, que los lesiona y denigra, lo cual debe de terminar, si en verdad nos consideramos personas respetuosas de nuestro entorno.

Además, debemos entender que la salud de las personas, no es nada más la ausencia de enfermedad, sino un estado de bienestar físico, mental y social, lo cual nos hace interactuar directamente con las mascotas o animales domésticos y debemos cuidar junto con nosotros su salud, pues si los vemos lastimados nos duele y si se enferman en algunos casos nos pueden transmitir el padecimiento.

No buscamos con esta iniciativa hacer un cumulo de regulaciones sobre el tema, sino en principio dejar la base mediante la cual el Estado, velará realmente por la protección de los animales domésticos o mascotas y creemos que se puede empezar por el ayuntamiento, pues estos deben tener una estrategia para cuidar y fomentar la protección a los animales domésticos o mascotas, basados en el conocimiento y las necesidades de la propia comunidad municipal, es decir juntos autoridades y ciudadanos darían rumbo a una comunidad que vela y protege verdaderamente su entorno, con actitudes y valores democráticos.

Como ya dijimos, existen reglamentaciones diversas en el tema, que buscan lograr los fines de respeto a las mascotas o animales domésticos, sin embargo hace falta que la Constitución Política de los Estados Unidos lo diga, la referencia más clara de protección a nuestro entorno se encuentra en el artículo 4o. constitucional sosteniendo que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, pero eso no basta para crear una cultura de respeto pleno para la fauna y flora de nuestro país, como venimos diciendo, es de suma importancia que lo diga claramente la Constitución, porque se entenderá que es de suma importancia el respeto y cuidado a los animales desde una perspectiva de complemento para las personas, y no como carga social que debe ser regulada, para su control.

Además, la sociedad exige otra participación de los establecimientos orientada a mejorar la convivencia con los animales domésticos o mascotas, por eso de nueva cuenta se debe evolucionar en los centros de atención y buscando una denominación que englobe las necesidades de personas y mascotas.

Es por lo cual que sugerimos que la facultad de atender la salud de los animales domésticos o mascotas debe estar plasmada en la Constitución a favor de los ayuntamientos en principio, sin perjuicio del orden federal o estatal y conforme se vayan desarrollando estructuralmente, dado que no se les impone una carga directa de hacer en lo inmediato, si no como vayan creciendo en sus necesidades sugerimos como nombre a dicha institución Hospital Veterinario para Animales Domésticos, porque aquí se englobaría todos los aspectos de la salud en su relación con las personas, buscando siempre las mejoras constantes en favor de los animales, sin descuidar la salud humana, pero con pleno respeto a la vida digna que deben tener estos, sin que existan hechos como los señalados en la presente exposición de motivos.

Proponer esto no nos aleja de la defensa de los que menos tienen por el contrario reafirma nuestro compromiso de velar por todos los grupos vulnerables de nuestro país, en el que se incluyen los animales domésticos o mascotas, por su cercanía con nosotros.

Por todo expuesto, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma el inciso i), adiciona un inciso j) pasando el actual inciso i) a ser j) a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo Único: Se reforma el inciso i), se adiciona un inciso j) pasando el actual inciso i) a ser j) a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ...**

**I. ...**

**II. ...**

**III. ...**

a) a la h). ...

**i) Hospitales veterinarios para animales domésticos.**

**j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.**

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

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**IV. ...**

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 4 de diciembre de 2012.

Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro (rúbrica)

**DEL CONGRESO DE VERACRUZ, CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA LAS FRACCIONES II, INCISO C), DEL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y XI DEL ARTÍCULO 70. DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**

**Diputado Jesús Murillo Karam**  
**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del**  
**Honorable Congreso de la Unión**

**Presente**

En ejercicio de la facultad que a las legislaturas de los estados le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anexo al presente nos permitimos enviar la iniciativa ante el honorable Congreso de la Unión de decreto que reforma la fracción II, inciso c), del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción XI del artículo 70. de la Ley General de Educación, aprobada en sesión ordinaria celebrada el día de hoy, por la Sexagésima Segunda Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras atentas y distinguidas consideraciones.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.  
Xalapa, Veracruz, noviembre 22 de 2012.

Diputado Eduardo Andrade Sánchez (rúbrica)  
Presidente  
Diputado Juan Carlos Castro Pérez (rúbrica)  
Secretario

**Iniciativa ante el honorable Congreso de la Unión de decreto que reforma la fracción II, inciso c) del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y la fracción XI del artículo 70. de la Ley General de Educación**

**Artículo Único** . Preséntese ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en nombre de la LXII Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la presente iniciativa con proyecto de decreto con que reforma la fracción II, inciso c), del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma la fracción XI del artículo 70. de la Ley General de Educación, en los términos siguientes:

**Presidente de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión**

**Presente**

La Sexagésima Segunda Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de las atribuciones señaladas por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política del Estado; y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, somete a consideración de esa soberanía, el presente dictamen de decreto que reforma la fracción II, inciso c), del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma la fracción XI del artículo 70. de la Ley General de Educación; con base en la siguiente

## Exposición de Motivos

I. Esta Sexagésima Segunda Legislatura de Veracruz de Ignacio de la Llave, formula el presente dictamen de remisión al honorable Congreso de la Unión, de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Educación, para que en su momento sea presentado y discutido en el pleno de esta soberanía, con el propósito de fomentar la cultura de protección civil a nivel nacional.

II. Sabedores que el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 reconoce que “México es una de las naciones que cuenta con el mayor número de población absoluta expuesta al peligro de todos los fenómenos perturbadores previstos, y la gestión integral del riesgo es una de las más importantes respuestas para ello, es el espacio de oportunidad que permite mejorar significativamente la comprensión de las causas de los fenómenos e identificar soluciones más adecuadas e integrales”.

Es facultad del Congreso de la Unión conforme al artículo 73 fracción treinta y cuatro letra “I”, expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinen sus acciones en materia de protección civil; asimismo la Ley General de Protección Civil en su artículo 9 dice:

**“Artículo 9o.** El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre.”

Pero primordialmente el artículo 10 de dicha ley en su párrafo segundo refiere como “propósito primordial del Sistema Nacional promover la educación para la autoprotección que convoque y sume el interés de la población en general, así como su participación individual y colectiva”, así con la finalidad de impulsar la educación en la prevención y en la protección civil, las dependencias e instituciones del sector público, con la participación de organizaciones e instituciones de los sectores social, privado y académico, afirma, entre otras acciones, la fracción VI del artículo de referencia que existe la obligación de:

“El establecimiento de programas educativos y de difusión, dirigidos a toda la población, que les permita conocer los mecanismos de ayuda en caso de emergencia, así como la manera en que pueden colaborar en estas actividades...”

Pero aun más el artículo 12, fracción XVIII, de la Ley General de Protección Civil confiere a La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional, dependiente de la Secretaría de Gobernación, la atribución en materia de protección civil, gestionar ante las autoridades correspondientes, la incorporación de la materia de protección civil en el sistema educativo nacional.

Siendo a su vez obligación del Consejo Nacional, que es el órgano consultivo en materia de planeación de la protección civil, conformado, entre otros, por Presidente de la República, quien lo preside y por los titulares de las Secretarías de Gobernación y de educación Pública; el promover la generación, desarrollo y consolidación de una educación nacional de protección civil (artículo 16 Ley General de Protección civil) y gestionar ante las autoridades correspondientes, la incorporación de la materia de protección civil en el sistema educativo nacional.

III. Derivado de lo mencionado debemos de velar por el respeto de las normas de protección civil que no son sólo nacionales sino normas de protección civil que no son sólo nacionales sino internacionales, que pueden llevarnos a culturizar a la población de la importancia de la labor de protección civil.

México es un país con tradición de protección civil derivado de los desastres naturales, no obstante, no debemos olvidar ni dejar de precisar que la protección civil nace en conflictos armados y para reprimir las violaciones del derecho internacional humanitario, incluidas las normas que amparan las actividades de protección civil, tal y como lo establece el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), que contiene una lista de tareas humanitarias, en caso de guerra o desastres cuyo objetivo es:

- Proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes;
- Ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos;
- Facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia;
- Servicio de alarma;
- Evacuación;
- Habilitación y organización de refugios;
- Aplicación de medidas de oscurecimiento;
- Salvamento;
- Servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa;
- Lucha contra incendios;
- Detección y señalamiento de zonas peligrosas;
- Descontaminación y medidas similares de protección;
- Provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia;
- Ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en las zonas damnificadas;
- Medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables;
- Servicios funerarios de urgencia;
- Asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia.
- Actividades complementarias necesarias para el desempeño de una cualquiera de las tareas mencionadas.

Dichas tareas se reproducen de una u otra forma en el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 emitido en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2008, en donde se establece que la aplicación de la Protección civil se debe basar en un esquema transversal, que “también supone como indispensable, el desarrollo de políticas que alienten la participación de la población y de las organizaciones civiles, y en el escenario en cuestión, se debe contar con áreas de vinculación que promuevan el trabajo voluntario y la participación organizada de la sociedad en busca de una mayor corresponsabilidad, cercanía, comunicación y colaboración con la población... “Se pretende involucrar de manera integral al mayor número posible de actores gubernamentales en la realización de proyectos en la materia, haciendo que estas acciones de colaboración e intercambio de experiencias permitan establecer objetivos comunes”.

Sí como lo establecen el propósito del Programa Nacional de Protección Civil, es presentar los objetivos, estrategias, metas y líneas de acción, que modernicen la protección civil actual sentando las bases de la protección civil del mañana, como desarrollaremos dicha cultura y conciencia de protección civil cuando no existen programas formales y obligatorios en los planes educativos.

El esquema transversal presupone como indispensable, el desarrollo de políticas que alienten la participación de la población y de las organizaciones civiles, habla de áreas de vinculación que promuevan el trabajo voluntario y la

participación organizada de la sociedad en busca de una mayor corresponsabilidad, cercanía, comunicación y colaboración con la población, pero no se ha establecido en los programas, planes, reglamentos y acciones vinculadas a la protección civil la obligatoriedad de la enseñanza a quienes, en el futuro, serán los responsables, considerando que el fin primordial es integrar al mayor número posible de actores, pero los estudiantes no tienen la información en la base de su educación como lo son los libros de texto.

Precisamente es por conducto de la educación en las aulas que se puede cerrar el círculo virtuoso de la autoprotección y la preparación que tiene como consecuencia la generación y transmisión de conocimientos de protección civil a fin de que se reconozcan “los procesos de construcción y percepción social del riesgo, y de los rasgos históricos y culturales de la misma comunidad como factores de la protección civil ante los propios riesgos”.

La falta de educación y cultura de la Protección civil sólo “desincentivan y deslegitiman la participación de las comunidades en su autoprotección y preparación, refuerzan la alta vulnerabilidad natural existente, mantienen activo el riesgo social y obstruyen el desarrollo del conocimiento en materia de previsión, prevención y mitigación de riesgos”.

El Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 a dejado claro que “la falta de transferencia del conocimiento debilita el plano comunitario de la autoprotección y preparación, limita el desarrollo de su sensibilidad preventiva ante los riesgos, y obstruye la construcción de sus propias capacidades para anticiparse, prepararse, enfrentar y recuperarse de los desastres, en forma autogestionaria, coordinada, organizada y solidaria. Asimismo, la rotación de funcionarios municipales de protección civil limita la transferencia efectiva del conocimiento en la materia y la continuidad en su aplicación. En consecuencia, toda transmisión de conocimientos deberá hacer de la previsión y la prevención un ejercicio para socializar, asimilar, intercambiar e innovar todo tipo de conocimiento en materia de protección civil. Así, la transferencia del conocimiento es una vertiente de la protección civil con mayores necesidades de desarrollo y por lo tanto un área prioritaria en el diseño de la política pública.

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local; y 47, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, someto a la consideración de esta soberanía la presente:

**Iniciativa ante el Congreso de la Unión del Decreto que reforma la fracción II, inciso c), del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma la fracción XI del artículo 7o. de la Ley General de Educación .**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción II, inciso c) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ...**

**II . ...**

...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad **y la cultura de la protección civil**, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

**Transitorio**

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

**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción XI del artículo 7o. de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

**Artículo 7o.** La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

...

**XI. Mediante la inclusión a los libros de texto**, inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, la prevención del cambio climático, así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad. También se proporcionarán los elementos básicos de protección civil, mitigación y adaptación ante los efectos que representa el cambio climático y otros fenómenos naturales;

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.”

#### **Transitorios del Dictamen**

**Primero.** Remítase el presente decreto en los términos establecidos, a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos procedentes.

**Segundo.** Publíquese en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Dada en el salón de Sesiones de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los veintidós días del mes de noviembre del año dos mil doce.

Diputado Eduardo Andrade Sánchez (rúbrica)  
Presidente  
Diputado Juan Carlos Castro Pérez (rúbrica)  
Secretario

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Ricardo Monreal Ávila, diputado federal de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos que se mencionan en el apartado correspondiente de la presente, pone a consideración de esta honorable Cámara de Diputados iniciativa de decreto por el que se adiciona un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y se reforman los artículos 75 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma la fracción II del artículo 20; el inciso c) de la fracción I; el inciso c) de la fracción II; y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 50; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y el primer párrafo del artículo 67, así como se derogan el artículo 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos último, penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y el artículo 60; la fracción VII del artículo 65; todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo anterior y afecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos:

**I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y argumentos que sustentan la iniciativa**

En materia de definición de gasto y uso de recursos públicos nuestro diseño constitucional es perfectible ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en la fracción IV del artículo 74, que corresponde a la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), previa examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal.

La propia fracción dispone que la aprobación del PEF está vinculada estrechamente con la aprobación de la Ley de Ingresos, ya que para definirlo, deben aprobarse las contribuciones proporcionales que habrán de decretarse para cubrirlo.

De otra parte, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución dispone como obligación de los ciudadanos contribuir a los gastos públicos en los términos que determinen las leyes, que emite el Poder Legislativo federal.

Así que el Congreso de la Unión debe definir las contribuciones que corresponden a los ciudadanos para los gastos públicos. Se enfatiza que las contribuciones tienen como objeto y finalidad primigenia el gasto público, es decir, el PEF que se estima necesario para la realización de la actividad estatal.

La actividad estatal, como todos sabemos, requiere de recursos para la operación y cumplimiento de las atribuciones de los Poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos. Lo mismo en materia de prestación de servicios públicos como la educación, la salud y la vivienda, que en la realización de programas sociales que apoyen a las personas menos favorecidas, o bien para la promoción cívica, turística, cultural y de actividades que promuevan el desarrollo nacional, entre muchos otros aspectos, o para la realización de las tareas vinculadas a la democracia, a la justicia y a la transparencia, entre otras.

Esta proyección del gasto público, construcción y aprobación del PEF, definición de contribuciones y el ejercicio del PEF aprobado conforme a programas que permitan el cumplimiento de fines y objetivos, se enfatiza en el artículo 126 de la Constitución al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior, con lo que es clara la trascendencia de mantener, por regla general, el gasto conforme al presupuesto, ya que se supone que este es resultado de un ejercicio cuya premisa es el uso eficiente de recursos públicos para el beneficio colectivo.

El ejercicio de los recursos públicos, se dispone en el artículo 134 de la Constitución, debe satisfacer los objetivos a los que estén destinados, es decir, los planteados y aprobados en el PEF.

Por otra parte, los artículos 74, fracción VI, 79, fracción I, y el propio artículo 134 de la Constitución, disponen principios para el ejercicio y sobre todo para la revisión del ejercicio presupuestal por las entidades públicas.

Por lo anterior, deben evaluarse los resultados de la gestión financiera, comprobarse si el ejercicio se ha ajustado a los criterios señalados en el PEF y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos federales.

Esto es, una vez definida la materia de contribución ciudadana al gasto publico definido, corresponde a las entidades públicas el ejercicio en términos de resultados financieros, cumplimiento de criterios y, fundamentalmente por el cumplimiento de objetivos de programas.

De tal suerte que la definición presupuestal tiene una finalidad social, traducida en el cumplimiento de determinados objetivos, con lo que los recursos presupuestales, la lógica y la finalidad expuesta indican, no deben destinarse a objeto diverso al previsto en el PEF.

No obstante esta conclusión derivada de la revisión constitucional, el Poder Ejecutivo federal, por conducto de sus entidades, en específico la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza modificaciones al PEF sin la autorización del Poder Legislativo, que lo ha aprobado, y sin escrutinio alguno respecto de los objetivos perseguidos y la medición de afectación –cuantitativa y cualitativa– de los programas federales originalmente previstos.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, permite a los tres Poderes de la Unión y a los órganos constitucionales autónomos a establecer adecuaciones presupuestales, que son definidas en la misma norma como las **modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes**, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.

Con base en dicha figura se realizan constantemente operaciones no autorizadas en el PEF ni en leyes posteriores. Así, las ampliaciones y reducciones presupuestarias en el ejercicio fiscal 2010 ascendieron a 549 mil 841 millones de pesos, lo que equivale al 17.3 por ciento del gasto neto presupuestario. Uno de los hallazgos relevantes de la fiscalización Superior en 2010 fue la identificación de la reasignación de recursos realizados a través de los Acuerdos de Ministración de Fondos por 109 mil 700 millones de pesos.

Asimismo, desde la Cuenta Pública 2007, en diversas auditorías, el Ejecutivo federal por medio de la SHCP ha establecido como práctica regular del ejercicio presupuestal, la reasignación de recursos al margen de lo dispuesto por la Cámara de Diputados a través de las figuras denominadas “mandatos” y “análogos a fideicomisos”. Una muestra de los resultados de la auditoría financiera y de cumplimiento número 09-0-06100-02-0339, gestión financiera del Ramo General 23, “Provisiones Salariales y Económicas” y seguimiento de los recursos transferidos al cierre del ejercicio de 2008 demuestra por ejemplo que la SFP solicitó recursos para estar en condiciones de cumplir con una serie de compromisos, por lo que se autorizó el acuerdo de ministración núm. 801.1.279 (09) de fecha 31 de diciembre de 2009, por 600,000.0 miles de pesos, los cuales fueron aportados al Fideicomiso del Bicentenario en enero de 2010, y se destinaron a incrementar su patrimonio, sin que se inmediato, ya que al 31 de diciembre de 2009 el fideicomiso contaba con recursos disponibles por 1,695,657.9 miles de pesos, y sus compromisos por pagar en el 2010 ascendían a 1,437,527.9 miles de pesos, por lo que no se requerían recursos adicionales (lo anterior se corroboró con la auditoría número 341 “Gestión Financiera del Fideicomiso Bicentenario”).

De esta forma, conforme a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, el Poder Legislativo Federal tuvo modificaciones netas a su presupuesto<sup>1</sup> por 257.95 millones de pesos,<sup>2</sup> el Poder Judicial Federal por 2 mil 450.58 millones de pesos<sup>3</sup> (destacando una reducción por 1 mil 231.27 millones que se autorizaron en el PEF a la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y los órganos constitucionalmente autónomos por 873.3 millones de pesos<sup>4</sup> (destacan reducciones por 127.5 millones a los Tribunales Agrarios, 237.5 millones al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y 224.2 millones al Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Los órganos centrales del Poder Ejecutivo federal, rebasaron en gran medida a los mencionados, conforme a la siguiente tabla:

<b>MODIFICACIONES NETAS AL PRESUPUESTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN 2011</b> (Millones de Pesos)	
<b>Dependencia</b>	<b>Modificaciones Netas</b>
<b>TOTAL</b>	106,203.30
Presidencia de la República	957.29
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	12.58
Procuraduría General de la República*	444.35
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1,106.23
Secretaría de Comunicaciones y Transportes*	5,380.95
Secretaría de la Defensa Nacional	13,939.49
Secretaría de Desarrollo Social*	1,560.80
Secretaría de Economía	1,333.01
Secretaría de Educación Pública	21,889.63
Secretaría de Energía	28,863.86
Secretaría de la Función Pública	622.30
Secretaría de Gobernación	1,540.75
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	9,240.28
Secretaría de Marina	1,782.30
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1,389.72
Secretaría de la Reforma Agraria	40.99
Secretaría de Relaciones Exteriores	2,873.36
Secretaría de Salud*	5,507.43
Secretaría de Seguridad Pública	5,537.83
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	184.84
Secretaría de Turismo	1,995.31

\* Modificaciones negativas.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011

De esta forma, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2011, se colige que 109 mil 785.13 millones de pesos destinados por la Cámara de Diputados, a través del PEF, a diversos ramos de los tres poderes federales y de los órganos constitucionales autónomos, fueron destinados a otros diferentes o se decidió no cumplir con el mandato contenido en el PEF y utilizar los recursos en otras actividades, conforme al siguiente cuadro:

<b>MODIFICACIONES NETAS AL PRESUPUESTO DE LOS PODERES FEDERALES Y DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL EJERCICIO FISCAL 2011</b> (Millones de Pesos)	
<b>Órgano de Gobierno</b>	<b>Modificaciones Netas</b>
<b>TOTAL</b>	109,785.13
Poder Legislativo	257.95
Poder Judicial	2,450.58
Poder Ejecutivo	106,203.30
Órganos Autónomos	873.30

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.

Con lo anterior se evidencia que las autorizaciones de acuerdos de ministración se realizaron sin que existieran contingencias, gastos urgentes de operación o compromisos de pago.

En materia de adecuaciones presupuestales, se pueden identificar siete ampliaciones presupuestales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público observándose la mayor ampliación en el Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”, por un monto de 7 mil 389 millones de pesos, localizándose la mayor parte de estos recursos en el rubro “Inversión Financiera”, cuyo incremento paso de 2 mil 880 millones aprobados por la Cámara de Diputados, a 10 mil millones de pesos, siendo ejercidos en su totalidad en el mes de abril.

Otra de las ampliaciones presupuestales autorizadas se localizo en el Ramo 09, “Secretaría de Comunicaciones y Transportes”, específicamente en el rubro “Otras Erogaciones”, por un monto de 3 mil 39 millones de pesos, incrementándose así de 2 mil 281 millones aprobados, a un monto de 5 mil 352 millones de pesos, de los cuales 5 mil 343 se ya fueron erogados. De igual manera, el rubro de “Servicios Generales” se incrementó en 785 millones de pesos.

A mayor abundamiento, la discrecionalidad genera corrupción y un alto grado de opacidad; una administración gubernamental que la tolera pierde confianza de la sociedad y con ella, la legitimidad para ejercer las atribuciones que le han sido conferidas. Este fenómeno se manifiesta en el libre manejo y aplicación de los excedentes presupuestales; otorgamiento de donativos; estímulos fiscales; permisos, concesiones y licencias; enajenación de bienes; remuneraciones de los servidores públicos; falta de cobro de los créditos fiscales y castigo de las carteras de adeudos; utilización de recursos públicos provenientes de derechos y aprovechamientos; utilización de las disponibilidades en fideicomisos; prestamos a sindicatos y contratación de créditos entre otros.

La discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para reasignar gasto al margen de lo dispuesto por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, tiene como consecuencias un ejercicio de menor calidad, con la consecuencia de que los multiplicadores del gasto público y su impacto en el crecimiento económico son débiles. Esta facultad de manejar libremente la administración del gasto público y que se atribuye la SHCP se manifiesta en las siguientes particularidades:

- a) Elevado margen de discrecionalidad del gobierno federal en el ejercicio de los recursos públicos, ya que al disponer de dinero de acuerdo con sus preferencias, no se cumple una de las exigencias de un presupuesto: que estén previstos los destinos de los gastos para poder evaluar posteriormente su cumplimiento.

La realidad normativa hoy día debe atender a que la asignación del gasto público no sea una facultad que pueda ser ejercida discrecionalmente y que los funcionarios encargados de su planificación, programación, aprobación, ejecución y supervisión estén obligados a respetar los criterios de prioridad, eficiencia y economía, además de hacerlo en un marco de completa transparencia.

La responsabilidad sobre los fondos públicos debe exigir además de que se trate de un gasto de calidad que su planificación, programación, ejecución y evaluación, responda a los principios de subsidiaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, eficacia, economía y honradez.

A partir del 2003 a la fecha los recursos reasignados han excedido en promedio los 100 mil millones de pesos, alcanzando momentos álgidos como en el año 2008, en el que los recursos reasignados ascendieron a 417.3 miles de millones de pesos. Durante el 2010, se reasignaron 133,6 miles de millones de pesos.

En el ejercicio de 2008, la ASF detectó un manejo discrecional de 78 mil 265 millones de pesos, por parte de la SHCP en operaciones vinculadas con el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones, la utilización del DTA y la administración de aprovechamientos provenientes de cooperaciones de organismos internacionales. En materia de donativos, Conaculta otorgó recursos por 1 mil 296.8 millones de pesos sin que se cumplieran con la totalidad de las formalidades de requisitos establecidos.

La reasignación discrecional de los recursos realizado por la SCHP ha tenido como consecuencia generar un gasto público corriente inercial al alza y rígido a la baja. Una clara manifestación de lo anterior es el incremento constante del presupuesto público a ciertas dependencias como la Secretaría de Gobernación, Presidencia de la Republica, Relaciones Exteriores, Función Pública, entre otras para las que el Ejecutivo solicita un monto anual de recursos que es analizado por la Cámara de Diputados y esta procede a recortar el gasto asignado para favorecer a otras prioridades de gasto como infraestructura, educación, gasto social para el combate a la pobreza.

Sin embargo, al final del ejercicio se aprecia no sólo un recorte en las citadas dependencias, sino un presupuesto ejercido sustancialmente mayor al autorizado por la Cámara, siendo esto posible por la aprobación de transferencias presupuestarias por la SHCP y mediante este mecanismo se ha incrementado el aparato burocrático de las dependencias públicas.

Ante esta situación, y de acuerdo al informe sobre desarrollo humano México 2011, elaborado por PNUD, sobre la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, el control del gasto y su transparencia, en oposición a su uso discrecional y la falta de rendición de cuentas, son temas cruciales y obligan a plantear preguntas sobre la capacidad de las instituciones presupuestales para promover con criterios firmes y claros el desarrollo humano.

Para el 2010 se determinó que la disponibilidades del sector público presupuestario registraron montos elevados alrededor de 1.1 billones de pesos distribuidas de la siguiente manera: 434.2 miles de millones de pesos para la Banca de Desarrollo, 399.3 miles de millones de pesos para los fideicomisos, mandatos figuras análogas y 365.1 miles de millones de pesos para los organismos de control presupuestario directo.

También se observó que la SHCP no presentó información sobre la aplicación de subejercicios por 8 mil millones de pesos y se destinaron 800 millones de pesos de retiros de fondos a recapitalizar a la sociedad hipotecaria federal, rescates financieros con opacidad y amplia discrecionalidad.

De la misma forma, fueron presupuestados 56 mil millones de pesos para el pago de jubilaciones del ISSSTE y el gasto ejercido ascendió a 92 mil 419 millones de pesos, presentando una diferencia sobre el presupuesto inicial aprobado de 36 mil 174 millones de pesos. La brecha ha sido creciente a partir del 2007.

La definición presupuestal y de contribuciones, el señalamiento específico de programas y objetivos de la acción del Estado, al día de hoy, puede y es modificado impunemente por el Poder Ejecutivo federal, en particular por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los hechos, se trata de que una oficina del Ejecutivo federal modifique por vía “económica” y en la mayoría de los casos sin una adecuada fundamentación y una motivación de beneficio social que legitime una modificación al presupuesto aprobado por esta soberanía.

En la auditoría financiera y de cumplimiento 09-0-06100-02-0339 del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública de 2009, la Auditoría Superior de la Federación recomendó a la SHCP lo siguiente:

- a) Que la SHCP no autorice la transferencia de recursos al cierre del ejercicio a dependencias, entidades y fideicomisos del gobierno que no cuenten con un compromiso de aplicación inmediata a fin de evitar que se utilicen los recursos de dicha transferencia en el siguiente ejercicio presupuestario de forma discrecional, por la SHCP al margen del Congreso.
- b) Que la SHCP se abstenga de autorizar la transferencia de recursos presupuestarios del ejercicio del Ramo General 23 Provisiones salariales y Económicas a diversas dependencias y entidades, cuando la solicitud no cuente con la plena justificación de las necesidades de operación, de los gastos urgentes o de los compromisos de aplicación inmediata, a efecto de evitar que sean reintegrados a la Tesorería de la Federación, o se devuelvan al Ramo General 23 para dar cumplimiento a las disposiciones o medidas establecidas por la propia SHCP.

Por lo anterior, se realiza la siguiente propuesta de reformas:

### **I.1. Reforma propuesta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Como consecuencia de lo antes referido, considero que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser reformada a efecto de conseguir los siguientes objetivos:

- a) Que únicamente se realicen pagos que estén contemplados en el PEF.

b) Que se faculte a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión para reformar el PEF una vez aprobado este conforme a los lineamientos que actualmente se encuentran vigentes.

c) Que las reformas que se realicen al PEF se encuentren debidamente justificadas con ingresos suficientes para cubrir los gastos materia de la reforma.

Por todo lo anterior, someto a consideración de esta Soberanía la propuesta de adicionar un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y reformar los artículos 75 y 126 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, don de se busca que el derecho de presentar el proyecto de PEF siga correspondiendo en exclusiva al Ejecutivo federal, y que éste sea examinado, discutido, modificado y aprobado en los términos actuales, pudiendo reformarse dentro de su periodo de vigencia, debiendo encontrarse soportados los nuevos pagos con ingresos suficientes.

Igualmente, se exigiría a los ejecutores del gasto apego irrestricto a lo previsto en el PEF ya que no se tolerarían diferencias en el presupuesto ejercido, respecto a lo aprobado por los Diputados del Congreso de la Unión.

En ese tenor, se faculta tanto al Ejecutivo federal como a los legisladores integrantes de la Cámara de Diputados para presentar iniciativas de reforma al PEF.

De esa forma, no se modifica el texto vigente de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, ya que se pretende mantener el actual esquema de iniciativa, discusión, modificación y aprobación del PEF. Sin embargo, se propone adicionarle un sexto párrafo a efecto de facultar a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión a reformar el PEF, estableciendo como candado la existencia previa de recursos suficientes para cubrir los gastos nuevos que se implementen.

De igual forma, se propone adicionar un séptimo párrafo que conceda facultad al Poder Judicial federal y a las legislaturas de los estados a proponer al presidente de la República proyectos de iniciativa de reforma al PEF, quien decidirá si procede o no su presentación; lo anterior, a efecto de que estos ejecutores del gasto que no dependen del Ejecutivo federal estén en posibilidad de hacer patentes sus necesidades relativas a reformas del PEF y no queden como meros entes sin voz en materia presupuestaria.

## **I. 2. Reforma propuesta a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

Como se analizó, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, contrariamente al marco constitucional, se autoriza a los Poderes de la Unión y a los órganos autónomos a realizar operaciones sin la aprobación de la Cámara de Diputados o sin contar con una Ley especial que posteriormente autorizara esa erogación.

Con base en lo anterior, se propone eliminar esa atribución a efecto de que sólo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión pueda autorizar a los ejecutores de gasto, a través de reformas al PEF, adecuaciones presupuestarias y erogaciones adicionales alas aprobadas, con excepción de las adecuaciones que se tengan que realizar con motivo de emergencias por baja recaudación fiscal, en cuyo caso persistirían las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico en materia y su obligación de informarlas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

De esa forma, la Cámara de Diputados podrá reformar el PEF en dos casos:

a) Cuando existan excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos; y

b) En los casos en existan antecedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías.

En los casos de excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos, se propone seguir con el orden de prioridades que actualmente prevé la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a efecto de cubrir inversiones petroleras, del Fonden y de los estados.

Por otra parte, se busca favorecer que los Poderes de la Unión y los Órganos autónomos tengan un gasto mas eficiente, para ello, las hipótesis de que existan excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías, se prevé que la Cámara de Diputados premie a las áreas generadoras de esos recursos, destinándolos obligatoriamente a ellas mismas, preferentemente a los rubros en que se solicite sean empleados.

Se busca que el Gobierno Federal cumpla con sus atribuciones legales con menos recursos, lo que se fomenta previendo que la Cámara de Diputados debe reorientar los recursos ahorrados a rubros y partidas que propongan los propios ejecutores del gasto.

Sin embargo, en México el gasto público esta íntimamente relacionado con el cumplimiento de los planes y programas gubernamentales, por lo cual se proponen a esta Soberanía medidas que permitan a la Cámara de Diputados identificar si efectivamente los recursos ahorrados se deben a su ejercicio eficiente y eficaz o simplemente se están dejando de cumplir con objetivos fundamentales.

Para lo anterior, conjuntamente con la solicitud de encaminar determinados recursos, el área ejecutora del gasto deberá anexar una justificación de que su generación no afecto al cumplimiento de los planes y programas, dicha solicitud será remitida al Ejecutivo federal para que, a su vez, emita un dictamen económico sobre la pertinencia de la generación de dichos excedentes. Con esa información, la Cámara de Diputados estará en aptitud de evaluar la pertinencia de los recursos generados y, sobre ello, podrá reformar el PEF en tres sentidos:

- a) Ordenar una reorientación de forma total o parcial de los recursos a los rubros solicitados por el ejecutor del gasto;
- b) Ordenar una reorientación de forma total o parcial de los recursos a rubros diferentes a los solicitados por el ejecutor del gasto; y
- c) Ordenar que se empleen los recursos en los rubros previstos en el PEF, en virtud de que estos se generaron sacrificando el cumplimiento de los objetivos de los planes y programas.

Por otra parte, para hacer armónica la ley, se propone reformar las definiciones, contenidas en el artículo 2o. de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de adecuaciones presupuestarias y ejecutores del gasto.

Respecto a las adecuaciones presupuestarias, precisar que las mismas corresponderán a la Cámara de Diputados y, respecto a los ejecutores del gasto, incluir a la Auditoría Superior de la Federación ya que, a pesar de ser parte del Legislativo federal, queda sujeta a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al igual que cualquier otro ente público federal.

## **II. Fundamento legal de la iniciativa**

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, al suscrito, en su calidad de Diputado Federal de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, le confieren los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6o., numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

## **III. Denominación del proyecto de ley**

Iniciativa de decreto por el que se adiciona un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y se reforman los artículos 75 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, se reforma la fracción II del artículo 2o.; el inciso c) de la fracción I, el inciso c) de la fracción II, y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 5o.; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y el primer párrafo del artículo 67, así como se derogan los artículos 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos último penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y el artículo 60; la fracción VI I del artículo 65; todos de la Ley Federal de Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria.

#### IV. Ordenamiento a modificar

Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos: se propone adicionar un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y reformar los artículos 75 y 126.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: se propone reformar las fracciones II y XIII del artículo 2o.; el inciso c) de la fracción I, el inciso c) de la fracción II y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 5o.; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y, el primer párrafo del artículo 67; así como derogar los artículos 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos ultimo, penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y, el artículo 60; la fracción VII del artículo 65.

#### V. Texto normativo propuesto

**Artículo Primero.** Se adiciona un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y se reforman los artículos 75 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

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

I a III...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

...

...

...

...

**Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos y mientras éste tenga vigencia, la Cámara de Diputados podrá reformarlo por iniciativa de uno o más de sus miembros o bien del Ejecutivo federal, a efecto de ampliarlo, disminuirlo o reorientarlo conforme a las necesidades de la federación y de la economía nacional. Sólo en caso de que la reforma exceda los ingresos contemplados para el mismo, antes de su aprobación, deberá reformarse la Ley de Ingresos correspondiente, en los términos del procedimiento previsto en esta Constitución.**

**El Poder Judicial de la Federación, a través del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las legislaturas de los estados podrán proponer al Ejecutivo federal proyectos de iniciativa de reforma al Presupuesto de Egresos de la Federación, quedando al libre arbitrio del Presidente de la República la presentación o no de la misma a la Cámara de Diputados.**

V. a VIII. ...

**Artículo 75.** La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que este establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. **No podrá realizarse ningún pago ni asignarse a persona alguna un empleo de nueva creación en la federación que no este contemplado en el Presupuesto de**

**Egresos, sino hasta que la Cámara de Diputados lo autorice en la reforma correspondiente, en términos de la fracción IV del artículo precedente.**

**Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el Presupuesto de Egresos correspondiente.

**Artículo Segundo.** Se reforman las fracciones II y XIII del artículo 2o.; el inciso c) de la fracción I, el inciso c) de la fracción II y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 5o.; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y el primer párrafo del artículo 67, así como se derogan los artículos 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos ultimo, penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y el artículo 60; la fracción VII del artículo 65; todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 2o.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por

I. ...

**II.** Adecuaciones presupuestarias: las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, **que deben ser autorizadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante reformas al Presupuesto de Egresos;**

III. a LVII. ...

...”

**Artículo 5o.** La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

**I.** En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) a b)...

**c) Solicitar a la Cámara de Diputados, a través del Ejecutivo federal,** las adecuaciones a sus presupuestos, observando las disposiciones de esta ley;

d) a f)...

**II.** En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

**c) Solicitar a la Cámara de Diputados, a través del Ejecutivo federal** las adecuaciones a sus presupuestos, **observando las disposiciones de esta ley;**

**III.** En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

a) a b)...

**c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos c), d) y f) de la fracción I del presente artículo.**

**Artículo 19.** Salvo lo previsto en el artículo 21 de esta ley, únicamente la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión podrá autorizar a los ejecutores de gasto, a través de reformas al Presupuesto de Egresos, adecuaciones presupuestarias y erogaciones adicionales a las aprobadas, buscando que no se afecte negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumente el déficit presupuestario, conforme a lo siguiente:

**A.** En los informes trimestrales, el Ejecutivo federal deberá reportar la existencia de excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos, a efecto de que la Cámara de Diputados proceda a realizar las reformas al Presupuesto de Egresos, que se sujetaran a las siguientes reglas:

**I.** La Cámara de Diputados destinará los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, distintos a los previstos en las fracciones IV y V del apartado A de este artículo, a:

- a) Compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones;
- b) Costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio;
- c) Adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; o
- d) La atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta ley resulte insuficiente.

**II.** En caso de existir remanentes de los ingresos excedentes a que se refiere la fracción I de este apartado, la Cámara de Diputados los destinara de la siguiente forma:

- a) En un 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- b) En un 25 por ciento al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- c) En un 40 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros;
- d) En un 10 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las Entidades Federativas. Dichos recursos se destinaran alas entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos a que se refiere esta fracción hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la recaudación federal participable o de los ingresos petroleros del gobierno federal y de Petróleos Mexicanos. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 3.25 para el caso de los incisos a) y b), y de 6.50 en el caso del inciso c), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. En el caso de los ingresos excedentes para el Fondo a que se refiere el inciso b) de esta fracción, estos recursos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para que este constituya la reserva, quien podrá emplear hasta el 50 por ciento de los recursos acumulados en este fonda al cierre del ejercicio fiscal anterior para la ampliación de la infraestructura de refinación en territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Fondos de Estabilización a que se refiere esta fracción se sujetaran a reglas de operación que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, los recursos serán administrados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC, en calidad de fiduciario del fideicomiso público sin estructura orgánica establecido para tal efecto. Dicho fideicomiso con tara con un comité técnico conformado por tres representantes de las entidades federativas y tres representantes del gobierno federal; la presidencia de dicho comité corresponderá a uno de los representantes de las entidades federativas.

La aplicación de los recursos de los Fondos se sujetara a lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de esta ley, en los términos de las respectivas reglas de operación; asimismo dichos Fondos podrán recibir recursos de otras fuentes de ingresos establecidas por las disposiciones generales, sujetándose a los límites máximos para cada reserva a que se refiere el presente artículo. En este último caso, una vez que las reservas alcancen su límite máximo, las contribuciones que por disposición general distinta a esta Ley tengan como destino los Fondos a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, cambiaran su destino para aplicarse a lo previsto en el inciso d) de la fracción III del apartado A de este artículo.

Cuando se realicen erogaciones con cargo a las reservas a que se refiere esta fracción, la restitución de las mismas tendrá prelación con respecto a los destinos previstos en la siguiente fracción;

**III.** Una vez que los Fondos a que se refiere la fracción anterior alcancen el monto de la reserva determinado, la Cámara de Diputados deberá destinar los excedentes de ingresos, a que se refiere la fracción II del apartado A de este artículo, a lo siguiente:

- a) En un 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;
- b) En un 25 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinaran a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente;
- c) En un 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- d) En un 25 por ciento para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

**IV.** En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, la Cámara de Diputados podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las Dependencias o Entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determine en la reforma al Presupuesto de Egresos.

**V.** El proceso de reforma al Presupuesto de Egresos previsto en el presente apartado deberá tener la mayor celeridad posible y siempre dentro del ejercicio fiscal en curso.

**B.** Las reformas al Presupuesto de Egresos relacionadas con excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías, se sujetaran a lo siguiente:

**I.** Los ejecutores de gasto deberán reportar mensualmente a la Secretaría la existencia de excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías, así como la justificación de que su generación no afectó al cumplimiento de los planes y programas y la solicitud a la Cámara de Diputados en cuanto al destino de dichos recursos;

**II.** El Ejecutivo federal, dentro de los 30 días siguientes a la recepción del documento a que hace referencia la fracción anterior, deberá remitir a la Cámara de Diputados dicho informe así como un dictamen económico sobre la pertinencia de la generación de esos excedentes de ahorros presupuestarios propios de presupuestarios y economías;

**III. La Cámara de Diputados deberá aprobar un dictamen a la brevedad posible y siempre dentro del ejercicio fiscal en curso, donde se reforme el Presupuesto de Egresos, en los siguientes términos:**

- a) Se pronunciara sobre si la generación de los excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías son justificables así como sobre la solicitud del ejecutor de gasto relativo al destino de esos recursos.
- b) La Cámara de Diputados deberá destinar los recursos derivados de excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías exclusivamente al ejecutor de gasto que los generó; y
- c) Podrá ordenarse que los excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías se destinen al objetivo solicitado por el ejecutor de gasto, a uno diverso o a los rubros de donde se obtuvieron, en caso de considerarse que la generación de esos recursos impide el cumplimiento de los planes y programas del ejecutor de gasto.

**C. Las dependencias, entidades, órganos autónomos, la auditoría y los Poderes Legislativo y Judicial deberán informar a la Secretaría el ejercicio de las erogaciones adicionales aprobadas por la Cámara de Diputados en los términos del presente artículo, el cual deberá reportarse por el Ejecutivo federal en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública.**

**Artículo 20. Se deroga.**

**Artículo 47.** Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.

**En caso de requerirse adecuaciones presupuestarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del párrafo anterior los ejecutores de gasto, las solicitarán a la Cámara de Diputados, quien podrá autorizarlas siempre que no afecten el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios. La solicitud a la Cámara de Diputados deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido.**

Los ejecutores de gasto que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentaran ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

**Se deroga.**

**Artículo 54.** Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en el por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costa financiero de la deuda pública.

...

...

...

Se deroga.

**Artículo 57.** Los ejecutores de gasto deberán sujetarse a los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, salvo que se realicen adecuaciones presupuestarias en los términos que señala este Capítulo y los artículos 19 y 21 de esta ley.

**Artículo 58.** Las adecuaciones presupuestarias **serán autorizadas por la Cámara de Diputados, a través de reformas al Presupuesto de Egresos**, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I. a III. ...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Artículo 59. Se deroga.

Artículo 60. Se deroga.

**Artículo 65.** Los ejecutores de gasto, al realizar pagos por concepto de servicios personales, deberán observar lo siguiente:

I. a VI. ...

**Artículo 67.** Los movimientos que realicen los ejecutores de gasto a sus estructuras orgánicas, ocupacionales y salariales, así como a las plantillas de personal, deberán realizarse mediante adecuaciones presupuestarias compensadas, **debidamente autorizadas por la Cámara de Diputados**, las que en ningún caso incrementaran el presupuesto regularizable para servicios personales del ejercicio fiscal inmediato siguiente, salvo en el caso de la creación de plazas para lo cual se deberán establecer recursos previstos específicamente para tal fin en el Presupuesto de Egresos en los términos del artículo 33, fracción II, de esta ley.

## **VI. Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El presente decreto entrara en vigor a partir del 1 de enero de 2014.

**Tercero.** No podrá aplicarse el presente decreto de forma retroactiva en perjuicio de persona alguna; sin embargo, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los órganos autónomos deberán regularizar la situación de aquellos servidores públicos que reciben retribuciones sin que estén contempladas en el Presupuesto de Egresos.

La contravención a lo anterior será motivo de las responsabilidades administrativas y penales que correspondan.

**Cuarto.** El titular del Poder Ejecutivo contará con un plazo máximo de treinta días contados a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación para hacer las reformas correspondientes al Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**Quinto.** Se derogan las disposiciones administrativas que se opongan a la presente.

**Notas**

1 Son el resultado de las aplicaciones presupuestarias líquidas, reducciones presupuestarias líquidas, así como ampliaciones y reducciones compensadas.

2 Es el resultado de la suma de 42.2 millones de pesos de la Cámara de Diputados, 28.1 millones de la Cámara de Senadores y 187.6 millones de la Auditoría Superior de la Federación.

3 Es el resultado de la suma de 1 mil 231.27 millones de pesos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1 mil 212.3 millones del Consejo de la Judicatura Federal y 6.98 millones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4 Es el resultado de 118.3 millones de pesos del Instituto Federal Electoral, 127.5 millones de pesos de los Tribunales Agrarios, 164.7 millones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 826 mil de pesos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 237.5 millones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y 224.27 millones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

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

Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40. Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ZITA BEATRIZ PAZZI MAZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Zita Beatriz Pazzi Maza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto decreto que reforma y adiciona el párrafo tercero del artículo 40. y el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia seguridad alimentaria de las familias mexicanas.

### Antecedentes

El derecho a la alimentación es un derecho humano. Reconocido actualmente a nivel internacional, nacional y regional, es **universal** y pertenece a **toda** persona o grupo. Es decir, no es una opción política que los Estados pueden seguir o no seguir. Su reconocimiento implica por tanto obligaciones para los Estados.

No es normal, ni tolerable, que los Estados cumplan únicamente sus compromisos económicos y comerciales a nivel internacional, en detrimento de sus compromisos en materia de derechos humanos que, por otro lado, parecen muy a menudo incompatibles con los primeros. Sin embargo, la primacía de los derechos humanos sobre todo acuerdo económico o comercial ha sido afirmada en muchas ocasiones por las resoluciones adoptadas en las instancias de la ONU por estos mismos Estados.

En la práctica, los medios para reivindicar la realización del derecho a la alimentación y las posibilidades de obtener reparación o compensación dependerán, en gran medida, de la información y de los mecanismos de control disponibles en los niveles nacional, regional e internacional

### Textos y organismos internacionales

#### La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

El derecho a la alimentación fue reconocido por primera vez a nivel internacional en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. En esta declaración, los Estados proclamaron que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (Artículo 25) La fuerza de la Declaración Universal de Derechos Humanos reside en el hecho de que actualmente es aceptada por todos los Estados.

#### El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Este pacto fue adoptado por la asamblea General de las naciones Unidas en 1996, entró en vigor en 1976, en casi 20 años después de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Estados adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup>.

Los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen la obligación de englobar el derecho a la alimentación en su **legislación nacional**.

En el artículo 11 del pacto: Párrafo 1. Los Estados se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para hacer posible: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación (...) y

párrafo 2. Reconoce el derecho fundamental de toda persona a una mejora continua de las condiciones de existencia” y “el derecho fundamental a estar protegida contra el hambre...” México lo suscribe en 1981

A nivel del continente africano, el derecho a la alimentación está protegido por dos textos: la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos y la Carta Africana de los Derechos y el Bienestar de los Niños.

**En el continente americano: el Protocolo de San Salvador (1988)** <sup>3</sup>, completa la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969. Es el único texto a nivel regional que reconoce explícitamente el derecho a la alimentación. En su artículo 12, los Estados americanos reconocen que “toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada que le asegure la posibilidad de alcanzar su pleno desarrollo físico y su pleno florecimiento afectivo e intelectual.”

En el mismo artículo, los Estados se comprometen, con el fin de asegurar el ejercicio de este derecho y de erradicar la malnutrición, a perfeccionar los métodos de producción, de aprovisionamiento y de distribución de los alimentos y a alentar una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales relativas a este tema. Varios Estados han firmado el Protocolo de San Salvador, aunque por ahora es obligatorio sólo en los que lo han ratificado como: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.

En este contexto para el caso países de Centroamérica, el Caribe y América Latina han legislado y modificado su marco jurídico para cumplir con el derecho a la alimentación como los siguientes:

#### **Reconocimiento en las Constituciones nacionales del derecho a la alimentación**

- Bolivia

Disposición: Artículo 8

Toda persona tiene los siguientes deberes fundamentales: e) de asistir, alimentar y educar a sus hijos menores de edad, así como de proteger y socorrer a sus padres cuando se hallen en situación de enfermedad, miseria o desamparo.»

- Brasil

Disposición: Artículo 227 (Derecho a la alimentación de los niños y adolescentes)

Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado asegurar a los niños y adolescentes, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, salud, alimentación ,educación, ocio, capacitación profesional, cultura, dignidad respeto, libertad y vida familiar y comunitaria, además de salvaguardarlos contra todas las formas de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.

- Colombia

Disposición: Artículo 44

Son derechos fundamentales de los niños... la alimentación equilibrada...

- Guatemala

Disposición: Artículo 51(Protección a menores y ancianos)

El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social.

Disposición: Artículo 99 (Alimentación y nutrición)

El Estado velará por que la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.

- República Dominicana

Disposición: Artículo 8

El Estado prestará, asimismo, asistencia social a los pobres. Dicha asistencia consistirá en alimentos, vestimenta y hasta donde sea posible, alojamiento adecuado. El Estado velará por el mejoramiento de la alimentación...

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones Políticas de diversos países.

### **Exposición de Motivos**

La primera propuesta para reconocer el derecho a la alimentación en el marco legal nacional fue en octubre de 1986, el Senado de la República entregó la medalla Belisario Domínguez al brillante médico nutriólogo Salvador Zubirán, fundador en 1946 del prestigiado Instituto de Ciencias Médicas y Nutrición que lleva su nombre. Al recibir la distinción dijo a los legisladores que debiera hacerse “una reforma legal que consagre el derecho inalienable del pueblo a alimentarse y que fortalezca la soberanía alimentaria de nuestro país”.

Pero la reforma constitucional clave, fue la de marzo de 2011, impulsada por la sociedad civil, se aprobaron reformas constitucionales en materia de derechos humanos, que entraron en vigor el pasado 11 de junio.

El Artículo 1, en su segundo párrafo del establece que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

La reforma y adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue aprobada el 29 de abril por ambas Cámaras y enviada a los Congresos estatales, donde las organizaciones campesinas inician la campaña en sus respectivos estados para solicitar a los Congresos la aprobación del proyecto. El 17 de agosto la reforma había sido aprobada por más de la mitad de los estados, por lo que el Congreso de la Unión solicitó al Diario Oficial de la Federación la publicación. El 13 de octubre ésta se llevó a cabo y entró en vigor el día 14 de octubre de 2011, estableciendo que... “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.”

Esta modificación representa para el Estado mexicano las siguientes posibilidades:

- Puede servir para definir nuevas políticas que permitan afrontar la crisis alimentaria global.
- Fomentar la mayor participación de la población en la solución de sus problemas alimentarios.
- Recuperar una visión integral del sistema alimentario, en cuanto a producción, distribución y consumo.
- La consideración de la producción local de alimentos como una línea de política fundamental.
- La posibilidad de la modificación de la dieta de la población para hacer frente a los problemas de desnutrición y malnutrición.
- Fomentar los observatorios de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Justiciabilidad del derecho y políticas públicas.

- Ajustar legislación, crear instituciones y generar nuevas políticas para la garantía del derecho.

Con las últimas reformas constitucionales, México se ha sumado a un grupo de Estados que está incluyendo expresamente el derecho a una alimentación adecuada en la Constitución nacional. Sin embargo, el marco jurídico se podría mejorar aún más si se aprobara una legislación marco sobre el derecho a la alimentación, como han hecho varios países de la región y como recomiendan el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

En conclusión podemos decir que en México se debe adicionar el enfoque del párrafo tercero del artículo 4o. y del párrafo segundo del artículo 27 constitucional para que contenga las disposiciones relativas a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, con el objetivo equilibrar el papel de los tres niveles de gobierno lo que redundaría en una sociedad más justa y equilibrada, así como la asunción de una nuevos roles de los sectores gubernamentales y privados.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por la que se reforman y adicionan el párrafo tercero del artículo 4, y el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad alimentaria de las familias mexicanas .**

**Primero.** Se reforma y adicional el párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 4o. ...**

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, adecuada y de calidad. El Estado **garantizará que las instituciones especializadas coordinen sus acciones entre sí o con organismos internacionales, para lograr la suficiencia alimentaria de las familias mexicanas.**

**Segundo.** Se reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 27. ...**

**XX. ...**

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice **la suficiencia alimentaria de las familias mexicanas** que la ley establezca.

**Notas**

1 Entró en vigor el 3 de enero de 1976 y ha sido, hasta el momento, firmado o ratificado por 151 Estados.

2 Ver <http://www.cidh.oas.org/Basicos/frbas4.htm>

3 Cervantes Torres Liza, obra citada, página 28.

Palacio Legislativo, a 6 de diciembre de 2012.

Diputada Zita Beatriz Pazzi Maza (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE PLANEACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO DOMITILLO POSADAS HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Problemática

La tradición iniciada en la etapa del predominio del partido hegemónico y del control de una sola fuerza política de prácticamente todos los temas de la vida nacional, impidió la posibilidad de que en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND) interviniesen otros órganos que enriquecieran su contenido y pudiesen incidir en su evolución y aplicación.

Actualmente, el marco jurídico correspondiente señala como una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo el diseño y aplicación de los mecanismos de planeación que deben orientar el desarrollo nacional.

La importancia reciente que ha adquirido el Congreso mexicano, como factor de control de muchas decisiones adoptadas por el ejecutivo federal es apenas incipiente, por lo que se requiere emprender una modificación del andamiaje jurídico que otorgue mayores facultades revisoras al Legislativo en este y otros temas.

En opinión de analistas que estudian las nuevas tareas del Congreso, localizamos la siguiente expresión en lo que se refiere a las diversas responsabilidades que éste debe cumplir: “Después de las transformaciones de profundo calado que en materia electoral ha experimentado el sistema político mexicano, es evidente que el paso hacia delante que debe darse es la modernización del Congreso mexicano. La consolidación de nuestro sistema democrático pasa, necesariamente, por la vigorización del Congreso de la Unión, exigencia de extraordinaria importancia en un Estado con forma de gobierno presidencial, en donde el equilibrio que puede dar estabilidad a esa forma requiere de un Congreso fuerte y capaz de ser un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo”.<sup>1</sup>

La puesta al día del Congreso es otro aspecto destacado en la modernización del funcionamiento de las instituciones con que cuenta el país para mejorar el desempeño de éstas y sus resultados. Sobre este particular, la misma autora citada señala: “...es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano a la realidad pluralista que imponen los nuevos tiempos, requerimos de un Poder Legislativo fuerte, vigoroso, fuera de la órbita presidencial, que sea capaz de ejercer, por la vía de un correcto entendimiento del control parlamentario, y de los instrumentos destinados a tal fin, un verdadero contrapeso al Ejecutivo”.<sup>2</sup>

El desafío es enorme y no se encuentra exento de dificultades, pues se trata de un ejercicio novedoso en nuestro país, donde la larga tradición del predominio de un solo partido a la que ya nos hemos referido, generó condiciones de subordinación por parte del Congreso hacia el Ejecutivo, tema que ha motivado una abundante literatura.

La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas ha obstaculizado el poder conocer los aportes del PND en su carácter de eje rector de diversas políticas públicas, orientadas y vinculadas todas ellas a la consecución del desarrollo nacional.

Es así que los periodos sexenales transcurran sin que conozcamos en qué medida se han cumplido los objetivos que guían al PND de cada administración, convirtiéndose la mayor parte de las veces en un compendio de buenos propósitos, sin contar con la información correspondiente al cumplimiento de sus metas, así como de su aplicación.

En relación a este aspecto, conviene citar lo que señala Francisco García Moctezuma: “La actuación del Estado mexicano en la planeación del desarrollo del país se ha distinguido por una activa, aunque no siempre acertada participación en los diferentes escenarios de la vida nacional en los que ha tratado de incidir... Todos estos intentos se han caracterizado por contener, invariablemente, los mejores propósitos pero en su ejecución y, sobre todo, en la consecución de resultados han mostrado su vulnerabilidad, entre otras cosas, cuando son relegados por parte de los círculos tomadores de decisiones, principalmente en etapas de renovación de los poderes republicanos, cuando determinado asunto económico o social distrae la atención gubernamental y exige reorientar los esfuerzos hacia otras prioridades”.<sup>3</sup>

En este sentido, los datos contenidos en la nota informativa CEFP/028/2011 "Programas Prioritarios 2008-2012" elaborada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con fecha del 17 de junio de 2011, a fin de evaluar la información correspondiente remitida al Congreso por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) nos permite conocer que de los 43 temas prioritarios enumerados en el PND, en 13 de ellos, la SHCP no incluyó los programas prioritarios correspondientes o no se les otorgó la atención suficiente, observándose omisiones significativas en materias como Cultura, Democracia y Participación Ciudadana, Derechos Humanos, Energía y Fortalecimiento del Federalismo.

Lo anterior ocurre de manera frecuente, al igual que lo que sucede con los subejercicios en que ocurre el gobierno federal, sin que existan mecanismos que sancionen dichas prácticas o que las inhiban, repitiéndose en cada ejercicio fiscal o durante un periodo sexenal, según sea el caso.

### **Argumentación**

La situación descrita no puede continuar, pues se requiere dotar al Poder Legislativo de una capacidad revisora del cumplimiento del PND, debido al papel preponderante que cumple en la aprobación tanto de la Ley de Ingresos así como del Presupuesto de Egresos, instrumentos de los que deriva la disponibilidad de recursos con que cuenta el gobierno federal para aplicar su política recaudatoria y de gasto.

Es indudable que no puede persistir la disociación existente entre la mera aprobación de los recursos que serán aplicados en la puesta en marcha de políticas públicas, despojando al Congreso de la posibilidad de conocer oportunamente las acciones emprendidas para la aplicación del gasto y la vinculación que éste guarda con los contenidos del PND.

De esta manera, se reducirían considerablemente las prácticas que continúan, indebidamente, en la discrecionalidad del manejo del gasto público y las no pocas omisiones con que se destacan muchas de las medidas adoptadas por el gobierno federal, caracterizadas en gran medida, por la inobservancia de lo dispuesto en el PND, sustituyendo la atención de los objetivos trazados inicialmente, por disposiciones que obedecen sólo a la improvisación y a coyunturas políticas, desviándose de la programación inicial.

Es importante llevar a cabo las modificaciones del marco legal correspondiente, para dar paso a un papel más decisivo por parte del Congreso en la revisión de los avances del PND, a fin de reafirmar el carácter estratégico que le confiere tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley de Planeación, con objeto de avanzar hacia la consolidación de un sistema de rendición de cuentas donde el Legislativo desempeñe un rol preponderante.

No se trata de generar una confrontación entre Poderes, ni de generar condiciones para la subordinación de alguno de ellos. En este sentido, la presente iniciativa tiene como propósito fundamental el buscar un equilibrio entre la actuación del Ejecutivo y el Legislativo en lo que corresponde al diseño y aplicación del PND, buscando en todo momento la colaboración y complementariedad que permita optimizar sus resultados.

### **Fundamento legal**

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

### **Ordenamientos a modificar**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el suscrito, diputado Federal Domitilo Posadas Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 26 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 5, 29 y 31 de la Ley de Planeación para modificar el Sistema Nacional de Planeación a efecto de que la Cámara de Diputados apruebe el Plan Nacional de Desarrollo.

**Texto normativo propuesto**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 26. A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.....

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán.....

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación.....

En el sistema de planeación democrática; el **Legislativo y el Ejecutivo** tendrán la intervención que señala la ley.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para adicionar una fracción VII.

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

I. Expedir el Bando solemne.....

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio.....

III. Derogada

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

V. Declarar si ha o no lugar....

VI. Revisar la Cuenta Pública.....

**VII. Aprobar y modificar el Plan Nacional de Desarrollo.**

VIII. Las demás que le confiere....

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 5 de la Ley de Planeación.

**Artículo 5.** El Presidente de la República remitirá **el proyecto de Plan** al Congreso de la Unión, **a través de la Cámara de Diputados**, para su examen, y **aprobación**. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, **la Cámara de Diputados realizará anualmente una evaluación de la ejecución del Plan, y deberá participar** en la revisión y **adecuación** del propio Plan.

**Artículo Cuarto.** Se reforma el artículo 29 de la Ley de Planeación.

**Artículo 29.** El Plan y los programas regionales especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República, **así como por parte del Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, en el caso del Plan y del titular del Ejecutivo en el de los programas.**

**Artículo Quinto.** Se reforma el artículo 31 de la Ley de Planeación.

**Artículo 31.** El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, previa su aprobación por parte **de la Cámara de Diputados en lo que respecta al Plan y del titular del Ejecutivo en el de los programas**, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

**Transitorio**

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

**Notas**

1 En “Cambio político y legitimidad funcional El Congreso Mexicano en su encrucijada”. Mora-Donatto, Cecilia. P.29. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México. Primera edición. 2006

2 *Op. Cit.* p.181

3 En “La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)”. García Moctezuma, Francisco. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM Núm. 71, 2010, p. 103.

Disponible en

<http://www.ejournal.unam.mx/rig/RIG071/RIG000007109.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, 21 de noviembre de 2012

Diputado Domitilo Posadas Hernández (rúbrica)



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

# Gaceta Parlamentaria

Año XVI

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 11 de diciembre de 2012

Número 3664-II

## CONTENIDO

### **Iniciativas del titular del Poder Ejecutivo federal**

Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación

## Anexo II

**Martes 11 de diciembre**

## SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO

Oficio No. SEL/300/809/12  
México, D.F., a 10 de diciembre de 2012



SECRETARÍA  
DE GOBERNACIÓN



**CC. Secretarios de la Cámara de Diputados  
del H. Congreso de la Unión**  
Presente

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, me permito remitir la **INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE EDUCACIÓN**, documento que el Titular del Ejecutivo Federal propone por el digno conducto de ese Órgano Legislativo.

Igualmente, se anexa un tanto del documento suscrito por los representantes de diversos partidos políticos en el que consta que presenciaron como testigos de honor la suscripción de la citada Iniciativa por parte del Presidente de la República.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, acompaño al presente copias de los oficios números 353.A.-1259 y 312.A.- 004996, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales envía el Dictamen de Impacto Presupuestario.

Sin otro particular, reciban un cordial saludo.

**Atentamente**  
El Subsecretario

  
**Lic. Felipe Solís Acero**

SECRETARÍA  
DE GOBERNACIÓN

2012 DIC 10 PM 3:29



001756

C.c.p.- Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación.- Presente.  
Lic. Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Presente.-  
Ref. oficio No. 1. 2248/12.  
Mtro. Antonio Hernández Legaspi, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.  
Minutario  
UEL/311

AL/SGC/JLH



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
Presente.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto ante esa Honorable Asamblea, la presente iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**I. Introducción**

En el artículo 3o. constitucional se expresan los fines de la educación, así como los principios que la rigen.

En la reforma que tuvo lugar en 1993 quedó establecido el derecho de todo individuo a recibir educación. Para satisfacer ese derecho el Estado queda obligado a impartirla en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. También se elevó a rango constitucional la facultad del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio de la educación básica y normal. En el año 2012 quedó establecida la obligatoriedad de la educación media superior.

De la concepción integral del precepto constitucional se desprende que la educación que el Estado ha quedado obligado a proporcionar es aquella que corresponda a los fines que en el mismo precepto se mencionan: desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia.

Tal es el compromiso que nuestra Ley Fundamental determina para el quehacer educativo del Estado. Para ello es indispensable que en cada centro escolar tenga lugar el aprendizaje orientado a la consecución de los mencionados fines, y que éste se produzca en el marco de los principios enunciados por el propio mandato: el laicismo, el progreso científico, la democracia, el nacionalismo, la mejor convivencia, el aprecio y respeto por la diversidad cultural, por la igualdad de la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

persona y por la integridad de la familia bajo la convicción del interés general de la sociedad y los ideales de fraternidad y la igualdad de derechos.

El Estado Mexicano ha realizado avances de enorme importancia para atender los compromisos que le asigna el mandato constitucional. No obstante, la sociedad y los propios actores que participan en la educación expresan exigencias, inconformidades y propuestas que deben ser atendidas. Para ello es necesario robustecer las políticas educativas que han impulsado el desarrollo social, político y económico de nuestro país a través del quehacer educativo y formular aquellas otras que permitan satisfacer la necesidad de una mayor eficacia en las actividades encomendadas a nuestro Sistema Educativo Nacional. La educación que el Estado proporciona ha de estar a la altura de los requerimientos que impone nuestro tiempo y que la justicia social demanda: una educación inclusiva que conjugue satisfactoriamente la equidad con la calidad en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

## **II. El imperativo de la calidad**

Para que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional, resulta imprescindible la calidad educativa. Ésta existe en la medida en que los educandos adquieren conocimientos, asumen actitudes y desarrollan habilidades y destrezas con respecto a los fines y principios establecidos en la Ley Fundamental. Así como en la medida en que las niñas y niños tengan una alimentación suficiente, conforme a los estándares internacionales de nutrición sana, y garantía de acceso a la salud; e igualmente se cuente con los nuevos instrumentos del desarrollo científico y tecnológico para su formación.

Si la educación es política de Estado, la calidad de los procesos educativos requiere de los esfuerzos a los que están obligados sus actores: poderes públicos, órganos de gobierno, autoridades, instituciones, maestros, organizaciones gremiales, expertos, padres de familia y la sociedad en su conjunto.

La norma constitucional que en sí misma entraña una decisión política fundamental, una política del Estado y un proyecto de vida comunitaria, exige su realización cabal. No son susceptibles de ser disminuidos los principios, los fines, la calidad, ni las aspiraciones de una Nación.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Si bien debe ser una constante la calidad de la educación que se brinda a la niñez y a la juventud, el Estado debe tutelar, de manera prioritaria, a quienes por razones diversas no han sido plenamente incluidos en el Sistema Educativo Nacional o se encuentran francamente marginados. El imperativo de la calidad debe alcanzar a todos los niños y jóvenes en el marco de una educación inclusiva.

Desde diversos ámbitos de expresión la sociedad mexicana hace cada día más intenso el reclamo por una educación de calidad. Se trata de una preocupación fundada, toda vez que a lo largo de la historia los mexicanos hemos adquirido conciencia y hemos podido apreciar el valor que la educación representa para la satisfacción de los anhelos de justicia y desarrollo.

Es claro que el cumplimiento de las obligaciones del Estado exige que el sistema educativo se encuentre en condiciones de proporcionar una educación que cumpla con los fines establecidos en la Carta Magna. Los propósitos de impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación han debido recorrer diversos caminos que van desde las modificaciones al orden jurídico, hasta los acuerdos de voluntades entre el Ejecutivo Federal, los ejecutivos estatales y la organización sindical reconocida como titular de las relaciones colectivas de trabajo, en el caso de la educación básica, y de las diversas dependencias y organismos que brindan educación media superior. Por su parte, las decisiones públicas respectivas se han orientado tanto a la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, como al establecimiento de nuevos métodos y procedimientos referidos al funcionamiento del Sistema Educativo Nacional.

La evaluación educativa, instituida como parte de esa búsqueda de transformación, ha contribuido a un mejor conocimiento de nuestro sistema educativo y ha proporcionado nuevos elementos que permiten entender con mayor claridad lo mucho que hay por hacer para mejorar el aprendizaje de los alumnos. Las evaluaciones internacionales en las que nuestro país ha participado han hecho posible la comparación de nuestra realidad con las de otras naciones. Los retos son especialmente serios en la atención a los alumnos que provienen de hogares en condiciones de pobreza.

Hoy se cuenta con información sobre los aspectos en los que se hace necesario emprender nuevos esfuerzos destinados a la adquisición de las fortalezas que se requieren y que la propia educación puede proveer. La sociedad sabe bien que gran parte de los logros que México ha podido alcanzar tienen que ver con los esfuerzos realizados en materia educativa; entiende también que muchos de los



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

problemas y desafíos están estrechamente vinculados con las limitaciones del Sistema Educativo Nacional y con factores sociales, culturales y económicos —externos a la escuela— que impactan su funcionamiento y con los que la educación también debe contender a fin de contribuir a superarlos.

El proceso educativo exige la conjugación de una variedad de factores: docentes, educandos, padres de familia, autoridades, asesorías académicas, espacios, estructuras orgánicas, planes, programas, métodos, textos, materiales, procesos específicos, financiamiento y otros. No obstante, es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes y que el liderazgo de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión resulta determinante. En atención a ello, la creación de un servicio profesional docente es necesaria mediante una reforma constitucional; el tratamiento de los demás factores podrá ser objeto de modificaciones legales y administrativas en caso de estimarse necesarias.

Por otra parte, es de reconocerse que el país ha tenido un avance importante en el tema de la evaluación. Las autoridades y los docentes la practican y son parte de ella. La experiencia hasta ahora acumulada debe servir para organizar un sistema de evaluación con las directrices necesarias para el cumplimiento de los fines de la educación. El propósito es que una instancia experta asuma un papel claro como órgano normativo nacional; que ofrezca información confiable y socialmente pertinente sobre la medición y evaluación de alumnos, maestros, escuelas, directores y servicios educativos, y que por la trascendencia de las funciones que desarrollará, adquiera la más alta jerarquía, goce de autonomía técnica y de gestión. Por ello, se hace imprescindible la creación de un órgano que desde el ámbito constitucional esté investido de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

Por lo expuesto se hace impostergable fortalecer las políticas de Estado ya existentes e impulsar las que sean necesarias para hacer posibles los cambios que la educación requiere. Es con este propósito que se estima necesario elevar a rango constitucional las disposiciones que permitirán dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y aseguren la superación de los obstáculos que lo limitan. Se requiere, en consecuencia, establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente y para la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como máxima autoridad en materia de evaluación.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

### **III. El magisterio y su alta contribución**

El magisterio mexicano es la profesión que guarda mayor cercanía con la sociedad. Los maestros han desempeñado un papel preponderante en la construcción del México de hoy y su contribución seguirá siendo decisiva para el porvenir. La sociedad mexicana del siglo XXI sabe del arduo esfuerzo que implica la edificación de la Nación, aprecia las aportaciones del magisterio en el proceso de creación de las instituciones y su impulso al desarrollo social. Reconoce la importancia que la figura del maestro ha representado para la vida del país, el enorme significado que tiene en la atención educativa que se presta a los niños y a los jóvenes y en el proceso de fortalecimiento de la identidad nacional y de la formación de ciudadanos.

El Sistema Educativo Nacional ha debido contender con adversidades de diversa índole. En primer lugar, con una exigente tasa de crecimiento poblacional y con patrones de distribución de alta complejidad. Esta circunstancia propició que el sistema generara mecanismos de atención que si bien han tenido un carácter remedial, no siempre han alcanzado los niveles de calidad exigibles. Una segunda adversidad han sido las prácticas indebidas y frecuentemente lesivas a la dignidad magisterial. Adicionalmente, el acelerado avance en los conocimientos científicos y tecnológicos y las exigencias de la convivencia en la comunidad escolar y del desarrollo económico y social, han significado nuevas demandas a las escuelas y al quehacer de los maestros. En su conjunto, son problemas y necesidades que plantean una atención decidida y responsable, y respecto de los cuales la sociedad espera tener una respuesta satisfactoria.

Estas consideraciones obligan a cuidar mediante procedimientos y mecanismos idóneos el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en la función magisterial. El acceso de los maestros y su promoción a puestos directivos y de supervisión en el sistema educativo público deben corresponder a las cualidades que para ello se requieren, así como al desempeño y mérito profesional de quienes ejercen.

Existen diversas condiciones que deben reunirse para mejorar el servicio educativo. Desde luego influyen factores externos como la pobreza y la falta de equidad. También es necesario tomar en cuenta los factores propios de las escuelas, en particular cuando se ubican en zonas marginadas. En este sentido, la evaluación debe reconocer las dificultades del entorno y las condiciones de la escuela en la que el maestro se desempeña.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por ello, sería injusto señalar que los bajos resultados educativos obedecen a un sólo factor como frecuentemente se ha señalado de manera equívoca. El magisterio ha expresado inconformidades —con argumentos fundados— por las evaluaciones que carecen de una valoración integral de su desempeño y desconocen la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función docente tiene lugar.

La autoridad tiene la delicada encomienda de facilitar y apoyar el ejercicio de los cientos de miles de docentes que cumplen con su responsabilidad. Bajo la premisa de una evaluación justa y técnicamente sólida será posible conciliar la exigencia de la sociedad por el buen desempeño de los maestros, con el justo reclamo del magisterio y de la sociedad que exigen la dignificación de la profesión docente. La creación de un servicio profesional docente responde a esta exigencia.

Para la mejora escolar en México, también es central el papel de los directores y supervisores. Quienes desempeñan cargos con funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior impartida por el Estado son los funcionarios que ejercen la responsabilidad de autoridad en el ámbito escolar. En consecuencia, tienen el deber de propiciar un clima de trabajo y un ambiente escolar favorables al aprendizaje; coordinar, asistir y motivar a los docentes en su trabajo; realizar los procesos administrativos y de vinculación de la escuela con la comunidad de manera efectiva, y diseñar, implementar y evaluar los procesos de mejora continua en el plantel, entre otras funciones relevantes tendientes a asegurar la calidad y pertinencia de la educación.

Actualmente, la asignación de puestos en todos los niveles del sistema no corresponde a un procedimiento que otorgue seguridades suficientes de que las personas que ocupen los cargos de dirección y supervisión sean las idóneas para esas funciones. Por ello la necesidad de incorporar dentro de un servicio profesional docente a quienes desempeñen funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior que imparte el Estado. Al hacer alusión a funciones de supervisión, se considera a quienes cuentan con el nombramiento de supervisor, inspector, jefe de zona o de sector de inspección o cualquier otro cargo equivalente que efectivamente realice funciones de supervisión.

Ese es el propósito en el que se inspira un servicio profesional docente que fije las reglas de aplicación nacional para el ingreso, promoción y permanencia en la educación básica y media superior que imparta el Estado, mediante mecanismos



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias de quien aspira o se encuentra dentro del servicio.

#### **IV. El imperativo de una reforma constitucional**

El personal docente y con funciones de dirección o supervisión en la educación pública forma parte de los trabajadores al servicio del Estado. En el caso de los servicios educativos federales son funcionarios del Gobierno Federal y en los estatales, de los gobiernos de las entidades federativas. La legislación laboral para los trabajadores del Estado queda comprendida en el Apartado B del artículo 123 constitucional y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública se rigen, además, por el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y por el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la propia Secretaría. En cada una de las entidades de la República existen disposiciones equivalentes.

El artículo 123 constitucional fija las bases de las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Establece que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes; que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, y que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

La sociedad mexicana reconoce que la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos. Sin embargo, en la actualidad no existe base constitucional para establecer legislación diferenciada para el personal de la educación pública respecto de los demás trabajadores del Estado. Por ello, la reforma objeto de la presente Iniciativa diseña una política de Estado sustentada en la fuerza de una disposición constitucional que en materia de ingreso, promoción y permanencia en el servicio, permita superar inercias y fijar con claridad las responsabilidades que el Congreso Federal, los congresos de los estados y las autoridades educativas deben asumir, sin detrimento alguno de los derechos laborales que, en su calidad de servidores del Estado, se les otorgan en los términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

La ley protege los derechos de todos los trabajadores incluidos los del magisterio. Quien ejerce la docencia en la educación básica y media superior que el Estado



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

imparte tendrá garantizada su permanencia en el servicio en los términos que establezca la ley. Para ello, se deberá atender a las obligaciones inherentes de la función que realiza, que derivan de los fines de la educación que la Constitución establece. En este sentido, habrá que construir criterios, mecanismos e instrumentos de evaluación que permitan una valoración integral del desempeño docente y consideren la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función tiene lugar. Una evaluación sólida y confiable para el magisterio también servirá para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos a los maestros.

La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. Cuando se encuentren fortalezas habrá que desarrollarlas y encontrar los medios para compartirlas con otros maestros; en los casos en que haya debilidades los maestros deberán, prioritariamente, encontrar el apoyo del sistema educativo para superarlas. En tal sentido, será preciso reforzar el acompañamiento que los docentes requieran en las escuelas, así como los demás elementos que favorecen su formación continua. Por otra parte, es de señalarse que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se estableció en el año 2002 como respuesta a las crecientes demandas sociales para crear un organismo independiente que llevara a cabo evaluaciones confiables del Sistema Educativo Nacional. Bajo el actual marco legal, la Secretaría de Educación Pública es el único órgano con autoridad para evaluar el Sistema Educativo Nacional. Por su parte, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es un organismo auxiliar que apoya a las autoridades en las evaluaciones escolares y en el diseño de programas y acciones educativas.

En el ámbito educativo existe el consenso de que ahora el Instituto sea fortalecido y transformado en un órgano con capacidad para actuar con autonomía en la toma de decisiones técnicas, relativas a la medición y evaluación de la educación.

El artículo 3o. constitucional prevé en lo esencial la organización del Sistema Educativo Nacional. Dada la relevancia del papel que el Instituto ha de desempeñar y la importancia de que la evaluación educativa goce de la plena confianza de los actores educativos y de la sociedad, es necesario conferirle la jerarquía que le corresponde. Por ello, la propuesta de reforma objeto de esta Iniciativa consiste en elevar a rango constitucional la autonomía del Instituto.

La autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación le permitirá constituirse en una entidad confiable que informe objetivamente, asesore y fije



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

directrices que las autoridades tendrán que considerar para la elaboración de las políticas educativas. En este sentido, también permitirá que en la toma de decisiones se brinde la debida consideración a la evidencia y a los análisis técnicos de un órgano experto.

Una razón adicional para dar cauce a esta Iniciativa es que, en el afán de evaluar, en el pasado se constituyeron diversas instituciones y mecanismos que hoy carecen de la articulación necesaria para conducir al mejoramiento de las prácticas educativas. En consecuencia, se requiere de un órgano con la capacidad para armonizar al conjunto del quehacer en materia de evaluación, de manera que sus elementos sean convergentes para generar información y bases que permitan el logro de la calidad que se busca.

Esta Iniciativa no pierde de vista que el federalismo es la forma de organización que se ha determinado como idónea para el funcionamiento del sistema educativo. El federalismo en la educación permite atender de mejor manera la diversidad y las necesidades locales y el principio de unidad esencial que el Sistema Educativo Nacional debe compartir.

La propuesta de reforma constitucional contenida en esta Iniciativa no es ajena a los principios que rigen el federalismo educativo y a la gran diversidad que caracteriza al país. La propuesta da fundamento para establecer en la legislación secundaria reglas y procedimientos obligatorios, de carácter nacional, confiables y de validez general para el ingreso, la promoción, la permanencia y la evaluación.

## **V. El contenido de la reforma**

### El servicio profesional docente

El cumplimiento de la obligación de ofrecer una educación de calidad requiere que el acceso de los maestros al sistema público y su promoción y permanencia se realicen a través de procedimientos idóneos en relación con los fines de la educación.

En este orden de ideas, y considerando lo que se ha expuesto anteriormente, se propone modificar el artículo 3o. constitucional, para establecer a nivel nacional las bases de creación de un servicio profesional docente que esté integrado por concursos de ingreso para los docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

que imparta el Estado. En este sentido, la reforma propone que la ley reglamentaria del artículo 3o. constitucional fije los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio.

Los criterios para determinar la promoción deben corresponder, de manera efectiva, al mérito del maestro en su desempeño individual, además de asegurar la satisfacción de los requerimientos del perfil respectivo. Estos criterios deberán igualmente servir para el establecimiento del sistema de reconocimiento que resulte idóneo para el desarrollo profesional docente.

El diseño del sistema de reconocimiento para docentes en servicio debe basarse en un proceso de medición y evaluación justo y adecuado; los reconocimientos deben considerar la contribución de los docentes para mejorar el aprendizaje de los alumnos; deben reconocer y apoyar al docente en lo individual, al equipo de maestros en cada escuela y a la profesión en su conjunto, además de abarcar diversas dimensiones de motivación para el propio docente; deben considerar incentivos económicos y otros que muestren el aprecio social a los maestros, así como ofrecer mecanismos de retroalimentación y acceso al desarrollo profesional.

#### El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

La evaluación tiene una elevada importancia y es un instrumento poderoso para el mejoramiento de la educación. Evaluar es medir, analizar e identificar fortalezas y debilidades para producir un diálogo fructífero tendiente a la calidad y la equidad.

En la presente Iniciativa se propone que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tenga las atribuciones de evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en el ámbito de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ese propósito es necesario dotar al Instituto de las facultades para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema; emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y generar directrices para el mejoramiento educativo y para la equidad.

Las tareas que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación lleve a cabo permitirán apreciar el desempeño de la autoridad y generar un orden en el desarrollo de la evaluación. En su calidad de máxima autoridad en esta materia el Instituto debe tener la capacidad para asegurar que se produzca ese orden.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

También debe propiciar la necesaria coordinación y colaboración con las autoridades, con la finalidad de nutrirse del quehacer educativo que a éstas corresponde, así como de generar buenas prácticas en la evaluación que las autoridades lleven a cabo. Especialmente importantes serán los mecanismos de coordinación formales que aseguren el trabajo conjunto y armónico, mutuamente enriquecedor, del Instituto y la Secretaría de Educación Pública, para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

El funcionamiento del sistema educativo debe hacer de la evaluación una práctica cotidiana, con la obligación de todos de hacer suyos los criterios emitidos por una autoridad constitucionalmente investida.

Por su parte, la evaluación individual de los elementos que integran el Sistema Educativo Nacional debe continuar como una función ordinaria de las autoridades, propia de su operación, que no puede separarse de su diario quehacer. Sin embargo, la práctica de esas evaluaciones debe obedecer a criterios técnicos idóneos que el Instituto brinde en el ejercicio de sus funciones.

El constituir al Instituto como la máxima autoridad en la materia requiere de las más altas capacidades técnicas, de un órgano de gobierno apropiado, con profesionales cuyo nombramiento asegure la idoneidad de su integración y de las bases necesarias para su debida operación.

En el marco de la concurrencia que rige el ejercicio de la función social educativa, se propone facultar al legislador federal para expedir las normas para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

Adicionalmente a los dos ejes rectores de la presente Iniciativa, un servicio profesional docente y la previsión del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano constitucional autónomo, con el propósito de encauzar compromisos acordados en el "Pacto por México" y dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, materia de esta reforma, en los artículos transitorios se señala que el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa y el fortalecimiento de la formación continua de los maestros, así como la expedición de normas que permitan fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, establecer las escuelas de tiempo completo, impulsar el



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

suministro de alimentos nutritivos y prohibir en las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos, llamados "chatarra".

Por todo lo expuesto, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su digno conducto, somete a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

## **DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman los artículos 3o., fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV; y se adiciona la fracción IX al artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 3o. ...**

...

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

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria de este artículo fijará los términos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley;

**IV. a VI. ...**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**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 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;

**VIII.** El Congreso de la Unión, con el 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, y

**IX.** El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto. Se integrará por cinco miembros designados por el Ejecutivo Federal, con la aprobación, dentro del plazo de treinta días naturales, de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente.

Si dentro de dicho plazo la Cámara de Senadores no se pronuncia sobre la designación de algún miembro de la Junta de Gobierno, se tendrá por ratificada la efectuada por el Ejecutivo Federal. En caso de que en la votación no se reúna la mayoría requerida, el Ejecutivo Federal deberá someter a aprobación una nueva designación. Si respecto de esta segunda designación no existe pronunciamiento, la misma se entenderá aprobada, y si sometida a votación no se reúne la mayoría requerida, el Ejecutivo Federal designará directamente a otra persona.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

El Ejecutivo Federal nombrará de entre los miembros de la Junta de Gobierno a su Presidente, quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

**Artículo 73. ...**

**I. a XXIV. ...**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**XXV.** Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

**XXVI. a XXX. ...”**

### **TRANSITORIOS**

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

**Segundo.** El Ejecutivo Federal someterá a la aprobación del Senado de la República la designación de los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, que deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto.

Para asegurar la renovación escalonada de los integrantes, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes:

- I. Dos nombramientos por un periodo de cinco años;
- II. Dos nombramientos por un periodo de seis años, y
- III. Un nombramiento por un periodo de siete.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El Ejecutivo Federal deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de los miembros, al someter su designación a la aprobación de la Cámara de Senadores.

El primer Presidente de la Junta de Gobierno del Instituto durará en su encargo cuatro años.

**Tercero.** El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional creado por este Decreto ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 2012, en lo que no se oponga al presente Decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para el Órgano de Gobierno y la Junta Técnica serán ejercidas por la Junta de Gobierno del Instituto, y las de la Presidencia por el Presidente de la Junta de Gobierno.

**Cuarto.** Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del Instituto que se crea en los términos del presente Decreto.

**Quinto.** Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

- I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- II. El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y
  
- III. Las adecuaciones al marco jurídico para:
  - a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta;
  
  - b) Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico. En aquellas escuelas que lo necesiten, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales, y
  
  - c) Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

Al efecto, el Poder Legislativo hará las adecuaciones normativas conducentes y preverá en ellas los elementos que permitan al Ejecutivo Federal instrumentar esta medida. El Ejecutivo Federal la instrumentará en un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de las normas que al efecto expida el Congreso de la Unión.

**Sexto.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto.



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted, Ciudadano Presidente, las seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a 10 de diciembre de 2012.

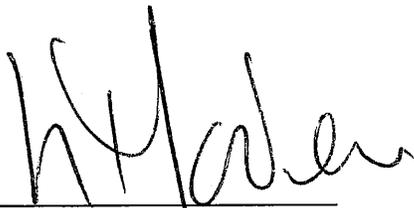
**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ENRIQUE PEÑA NIETO**

REC

# PACTO POR MÉXICO

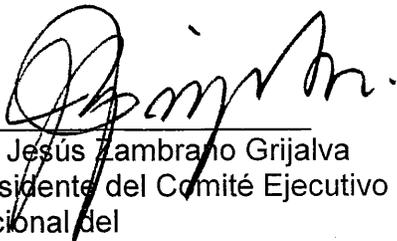
En la Ciudad de México, Distrito Federal, a 10 de diciembre de 2012, suscribimos el presente documento en cumplimiento de los primeros compromisos del Pacto por México, referentes a la Educación, mismos que fueron construidos con la participación de los Partidos firmantes y el Ejecutivo Federal. Se acompaña a la Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Lic. Gustavo Enrique Madero Muñoz  
Presidente del Comité Ejecutivo  
Nacional del  
Partido Acción Nacional.



Lic. Cristina Díaz Salazar  
Presidenta Interina del Comité Ejecutivo  
Nacional del  
Partido Revolucionario Institucional.



Lic. Jesús Zambrano Grijalva  
Presidente del Comité Ejecutivo  
Nacional del  
Partido de la Revolución Democrática

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS  
Oficio No. 353.A.-1259



México, D.F., a 7 de diciembre de 2012.

**Lic. Rubén Guillermo Lecona Morales,**  
**Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta**  
**Procuraduría Fiscal de la Federación**  
**P r e s e n t e.**

Me refiero a su oficio 529-II-SFFLC-107/12, mediante el cual remitió a esta Subsecretaría de Egresos (SSE) el anteproyecto de **"Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**, así como la evaluación de impacto presupuestario respectiva enviada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para efectos del dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH); 65 y 65-A, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y para efectos de lo dispuesto en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003), y su respectivo Acuerdo modificatorio (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005), para los efectos del dictamen de impacto presupuestario a que se refieren las disposiciones de la ley anteriormente citada y de su reglamento, le informo lo siguiente:

- 1) Esta Unidad Administrativa, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el anteproyecto señalado anteriormente.
- 2) Se anexa copia del oficio 312.A.-004996, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de esta SSE.

Lo anterior se hace de su conocimiento para los efectos de lo dispuesto en el artículo 20 penúltimo párrafo del RLFPRH, el cual señala que la evaluación de impacto presupuestario y su dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS



Oficio No. 353.A.-1259

La presente opinión se emite sobre la versión recibida del anteproyecto antes citado, por lo que nos reservamos la emisión de los comentarios respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

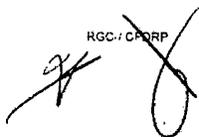
Le envío un cordial saludo.

Atentamente  
El Director General,



Daniel Muñoz Díaz

Anexo: El indicado.

RGC/CPDRP  


Av. Constituyentes 1001, Edificio B, piso 6, Col. Belén de las Flores,  
Del. Álvaro Obregón, México, DF 01110  
Tel. +52 (55) 3688 2152 [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO  
SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO B



312.A.- 004996

**SHCP**

México D.F., a 7 de diciembre de 2012

Lic. Daniel Muñoz Díaz,  
Director General Jurídico de Egresos  
Subsecretaría de Egresos  
**Presente**

Me refiero a su oficio No. 353.A. 1.1258 de fecha 7 de diciembre de 2012, mediante el cual remite copia simple del proyecto de "Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" enviado por la Procuraduría Fiscal de la Federación, a través del oficio Núm. 529-II-SFFLC-107/12 del 7 de diciembre de año en curso, mediante el cual remite la evaluación de impacto presupuestario elaborado por la consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Sobre el particular, de conformidad con la evaluación de impacto presupuestario emitida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, mediante oficio Núm. CJEF/DGAF/2278/20121 del 7 de diciembre del año en curso; y, a los artículos 31, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 18 de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 al 20 de su Reglamento; Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del ejecutivo Federal, así como sus modificaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003 y 14 de abril de 2005, respectivamente; y, 65, apartados A, Fracción II, B y D del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se tiene inconveniente en que se continúen con los trámites conducentes para la formalización del proyecto de Decreto que nos ocupa, en la consideración de que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal manifiesta que:

- I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones:

Contempla la creación de un organismo constitucional autónomo que sustituiría en funciones al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 2012.

- II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.

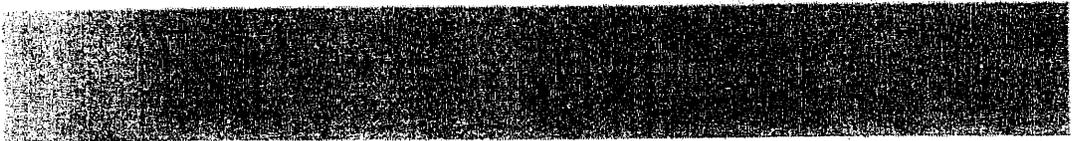
No se requerirán recursos adicionales para su entrada en vigor. Se prevé que los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasarán a formar parte del Instituto que se crea en los términos del decreto.

- III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público.

No se prevén destinos específicos de gasto público.

- IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán llevar a cabo las dependencias y entidades que requieran mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo

Las nuevas actividades que la iniciativa prevé, se sujetarán a los recursos que para tales efectos se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013. Los recursos que se requieran en ejercicios posteriores, se sujetarán asimismo a la disponibilidad de recursos en los presupuestos aprobados para los respectivos ejecutores de gasto.



SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO  
SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO B



Hoja 2 de 2

V. *Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.*  
No existe incidencia en materia de regulación presupuestaria.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
EL DIRECTOR GENERAL

JAIME F. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

c.c.p. Lic. Mario A. Domínguez Acosta.- Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Desarrollo Agropecuario, Recursos Naturales, Hacienda y Turismo. SHCP.- Presente.

MADA/SBG  
B

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura**

**Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Luis Alberto Villarreal García, PAN, presidente; Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI; Silvano Aureoles Conejo, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Ricardo Monreal Ávila, MOVIMIENTO CIUDADANO; Lucila Garfias Gutiérrez, NUEVA ALIANZA.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Presidencia; vicepresidentes, Francisco Agustín Arroyo Vieyra, PRI; José González Morfín, PAN; Aleida Alavez Ruiz, PRD; secretarios, Tanya Rellstab Carreto, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ángel Cedillo Hernández, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Merilyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; Fernando Bribiesca Sahagún, Nueva Alianza.

**Secretaría General**

**Secretaría de Servicios Parlamentarios**

**Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldivar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61, 110 Y 111, Y DEROGA EL 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH ZA VALETA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quien suscribe, Ruth Zavaleta Salgado, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral I, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 61, 110 y 111, y deroga el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

Los órganos de poder requieren derechos que permitan su autonomía frente a otros órganos. Sin embargo, un mal diseño o la ausencia de controles eficaces pueden llevar a un uso que derive en privilegio o impunidad al interpretarse de manera errónea que existen para proteger a las personas. Éste es el caso de lo que mal se ha llamado “fuero constitucional”.

La presente iniciativa busca acotar las prerrogativas de la inviolabilidad, la inmunidad procesal y el procedimiento de juicio político de tal forma que se conviertan los dos primeros en garantes de la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial y órganos autónomos y el segundo en un mecanismo de control político excepcional a manos del Congreso.

Todo órgano de representación requiere garantías que le permitan actuar con independencia. Se puede definir a las prerrogativas –o, de acuerdo con algunos tratadistas, privilegios–<sup>1</sup> como los reflejos subalternos constituidos por las restricciones impuestas a las facultades ordinarias de ciertos órganos del Estado, conferidos a los titulares de otros órganos del Estado por la calidad del cargo que ocupan (o dicho de otra manera, por la calidad de la función que desempeñan).<sup>2</sup> Es decir, las prerrogativas son garantías para la libre actuación, especialmente frente a los embates de los otros poderes.

Para decirlo de otra forma, las prerrogativas parlamentarias –entendidas como inviolabilidad e inmunidad procesal–, son aquellos derechos que tienen las asambleas legislativas para desempeñar sus funciones con independencia, manteniendo así la libre expresión de su voluntad y facilitando el cabal cumplimiento de sus deberes.<sup>3</sup> Como se observará en el capítulo II, la mayoría de los países las consagran en sus textos constitucionales o, en su defecto, su existencia tiene rango constitucional –aun cuando en ocasiones no se encuentren explícitamente codificadas.

A manera conceptual, las prerrogativas parlamentarias forman parte los derechos y obligaciones estatutarias a las que está sujeto el legislador, como serían los requisitos para ser elegible, las incompatibilidades e impedimentos al ejercicio de su mandato, así como sus facultades, derechos, obligaciones y responsabilidades.<sup>4</sup>

Algunos analistas sitúan a las prerrogativas dentro de los preceptos que protegen el mandato parlamentario: las incompatibilidades y prohibiciones al mandato, las medidas de control sobre su ejercicio, la transparencia financiera en sus cuentas y la remuneración a la que tiene derecho.<sup>5</sup> Otros autores incluyen la dieta y las obligaciones dentro de las prerrogativas.<sup>6</sup> Sin embargo, se seguirá el criterio establecido en el párrafo anterior, por considerarse más parsimonioso y conciso.

Las prerrogativas –en particular la inviolabilidad– aparecieron en Inglaterra durante la Edad Media como derechos que los legisladores reclamaron al monarca. Más adelante, su aceptación las consolidó como tales. A partir de este reconocimiento se derivó también la facultad reglamentaria. Es decir, si los legisladores gozan de libertad de palabra, entonces se asumió que el Parlamento debe regular por sí mismo la forma en que conduce sus sesiones.

A finales del siglo XVIII las prerrogativas fueron enarboladas por los representantes de la Asamblea Nacional en Francia, como defensa frente al absolutismo monárquico, y de ahí fueron adoptadas en los órganos parlamentarios

de Europa y los nacientes Estados del continente americano. Hacia mediados del siglo XIX ya se habían prácticamente universalizado.

El criterio generalizado –especialmente en países de tradición anglosajona– es que la titularidad de las prerrogativas corresponde al órgano legislativo, pues lo que se defiende no es a sus miembros como personas, sino a las funciones que desempeña la institución de manera colegiada. Por lo tanto, tras definirse los alcances de las prerrogativas en el marco legal, puede la asamblea en pleno –o en ocasiones otro órgano– otorgarlas o levantarlas. Lo anterior, para evitar el abuso en el ejercicio de estas facultades por parte de los legisladores, que llegue a confundirlas con la impunidad.

La existencia de las prerrogativas no implica que el legislador tenga libertad absoluta de acción. Al contrario, las diversas constituciones suelen restringir su alcance y ejercicio. Además, la mayor parte de los países empoderan al presidente de la asamblea para imponer medidas disciplinarias que garanticen el orden durante las sesiones, pues lo que se debe proteger no es la libertad de palabra en sí, sino de la opinión que se expresa durante las funciones parlamentarias. En estos casos, las sanciones pueden ir desde amonestaciones hasta la suspensión temporal e incluso la expulsión del legislador. Este régimen disciplinario se encuentra definido por lo general a nivel reglamentario, aunque sus bases generalmente se pueden encontrar en los textos constitucionales.

Además de lo anterior, cada vez está más generalizada la existencia de códigos de ética, los cuales sancionan determinadas conductas del legislador, independientemente de las responsabilidades civiles o penales a las que pueda ser acreedor afuera de la asamblea.

### **Inviolabilidad**

Una definición mínima de la inviolabilidad parlamentaria sería la protección que gozan los miembros del parlamento contra cualquier acción legal que se realice a partir de sus opiniones o votaciones expresadas en los procedimientos parlamentarios.<sup>7</sup> En esencia, se trata de una adición a la libertad de expresión cuya finalidad no es eludir las exigencias profundas de la justicia, sino servir a razones político-constitucionales de libertad y representación de la sociedad.<sup>8</sup> De esa forma, los diversos países han adoptado diversas acotaciones o ampliaciones a esta prerrogativa y sus alcances.

En algunos países se llega a establecer que el propio recinto legislativo es inviolable. Esta aserción es vista como meramente prescriptiva, porque en casos de alteración del orden institucional incluso los recintos legislativos pueden llegar a ser invadidos, lo que llevaría a que dicho precepto fuese inaplicable. En lugar de esto, la mayoría de los países simplemente empoderan al presidente de la mesa directiva con poderes policiales o para, en caso de emergencia, llamar a la fuerza pública necesaria. Existe un riesgo al definir como inviolables los recintos: que las interpretaciones apunten a que las leyes vigentes no aplican allí, como en el caso del Reino Unido.

**Ámbito subjetivo.** El criterio generalizado considera que los legisladores son inviolables por sus opiniones aunque en ocasiones esta prerrogativa se extiende a otros sujetos. Por ejemplo los países de tradición anglosajona extienden esta protección a testigos que comparecen ante la asamblea en pleno o sus comisiones. En otros casos se extiende a “toda persona que interviene en el proceso parlamentario”, a funcionarios provenientes del parlamento u otros que, en su carácter de presidentes de alguna cámara, desempeñen funciones legislativas. Incluso algunos países llegan a proteger también a los funcionarios parlamentarios.<sup>9</sup>

En algunos países se especifica en un precepto separado que gozan de protección los individuos que les hubieren proporcionado información a los legisladores en sus funciones como tales, o a quienes el legislador les hubiere proporcionado información en el desempeño de sus funciones.

**Ámbito material.** Muchos países definen los alcances de la inviolabilidad en un sentido amplio, entendido como los actos o votos que emita el legislador en el desempeño de sus funciones. En estos casos, los abusos en el ejercicio de este derecho han llevado, con cada vez mayor frecuencia, a interpretaciones restrictivas por parte de las cortes supremas o, donde existen, los tribunales constitucionales. Así se han venido delimitando las funciones dignas de protección a aquellas que se determinen en los reglamentos de las cámaras.

Por otra parte, la tendencia va hacia una mayor definición en los ámbitos de ejercicio de esta prerrogativa en el propio texto constitucional, con el fin de evitar abusos que generen desconfianza hacia el órgano legislativo. La razón por la que existe la inviolabilidad, se alega, es garantizar la voluntad de servicio de los parlamentarios a los intereses públicos.<sup>10</sup>

Además, se considera que sólo en comunidades radicalizadas, o en que las libertades se encuentran en inminente peligro, podría justificarse la configuración de una libertad de expresión para el parlamentario donde todo fuera posible.<sup>11</sup>

En consecuencia a lo anterior, se comienza a definir que solamente gozan de protección las declaraciones y votos del legislador expresados en el transcurso de los procedimientos parlamentarios –es decir, en el pleno o las comisiones–. En varios casos también se especifica que la protección no se aplica cuando el legislador incurre en actos como la difamación, injurias, calumnias, amenazas, delitos contra el honor, coacciones, distintos supuestos de apología delictiva o divulgación de secretos de Estado.<sup>12</sup> Otros países restringen la inviolabilidad a procesos civiles, penales o disciplinarios, pudiéndose o no requerir del consentimiento previo de la asamblea para procesar al legislador.<sup>13</sup>

Aunque en algunos casos se aplica la inviolabilidad sólo al interior del recinto parlamentario, o incluso de manera exclusiva a la tribuna,<sup>14</sup> según la interpretación común se protegen los actos que se consideran parlamentarios. Hay coincidencia en que este derecho cubre las palabras expresadas en el pleno o las comisiones, así como las iniciativas o borradores de éstas, las preguntas escritas u orales y las interpelaciones. Sin embargo, los diversos países pueden o no proteger a las declaraciones hechas durante los recesos de las sesiones, las actividades de los grupos políticos, la participación en debates transmitidos en los medios electrónicos, las entrevistas, los mítines políticos o las misiones organizadas por las autoridades parlamentarias.<sup>15</sup>

Salvo excepciones, suelen quedar fuera del ámbito de protección de la inviolabilidad actos como las declaraciones de los legisladores ante los medios, la relación de éstos con sus electores y su participación en la vida política, al ayudar a conformar la opinión pública. Se entiende que los últimos casos son expresión de la vertiente sociológica o “política” del concepto de representación de estos individuos, no del órgano legislativo.<sup>16</sup>

Un problema que se ha llegado a plantear es la protección de las reproducciones impresas o electrónicas de los debates, así como las publicaciones de la asamblea, sean minutas, gacetas o documentos privados. La mayoría de los países protegen las transmisiones o publicaciones que reproduzcan de manera fidedigna las declaraciones del legislador, así como los documentos que produzca el órgano legislativo.<sup>17</sup> Sin embargo, salvo en el caso de Irlanda, esta protección se suele definir en la legislación secundaria o reglamentaria, con base en las disposiciones constitucionales existentes sobre la inviolabilidad.

**Ámbito temporal.** La protección que proporciona la inviolabilidad debe ser permanente, pues de lo contrario la independencia del legislador se vería seriamente restringida. Por tanto, la totalidad de los países la considera de esa forma.

En cuanto al inicio de la protección, existen algunos criterios. Por ejemplo, la inmunidad puede operar desde el momento de la elección, pero a condición de que no se declare inválida. En otros casos, se requiere que el legislador tome protesta –especialmente en países donde haya partidos que no acepten plenamente el orden constitucional–. Sin embargo, se está generalizando el criterio de que esta protección sólo se aplica a actos parlamentarios.<sup>18</sup>

**Configuración penal.** El criterio que por lo general se sigue frente a acusaciones por actos cubiertos por la inviolabilidad es que, al ser el legislador irresponsable por sus declaraciones o votos, el delito no existe.<sup>19</sup> Sin embargo, algunos países contemplan la posibilidad de levantar esta prerrogativa si así lo decide la asamblea, a través de una votación que a menudo requiere de mayoría calificada.<sup>20</sup> En estos casos, los legisladores enfrentarían los procesos legales correspondientes.

En el caso de México se ha entendido que los legisladores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, lo cual ha generado la idea equívoca de que es una atribución del individuo. La iniciativa plantea acotar los alcances de esta prerrogativa a los actos legislativos, entendidos como todo cuanto ocurre en el

pleno o en comisiones. También se propone incluir que este derecho no protege por injurias, calumnias o llamados a alterar el orden público.

### **Inmunidad**

Una definición mínima de la inmunidad es la protección de los legisladores contra procedimientos civiles o penales realizados fuera del ejercicio de sus funciones parlamentarias. Esta prerrogativa ha sufrido numerosas acotaciones, pues se la ha usado como una carta de impunidad. En algunos países ha desaparecido o se ha reducido a su más mínima expresión, como sucede en los países de tradición anglosajona.<sup>21</sup> Hay consenso en que la finalidad de la inmunidad es preservar la composición de las cámaras, no proteger a un miembro.

La mayoría de los países la consagran en sus textos constitucionales o, en su defecto, sientan ahí sus bases. De lo contrario se considera que tiene rango constitucional. Salvo algunas excepciones las cámaras deciden sobre la protección sus miembros.

**Ámbito subjetivo.** Todos los países que contemplan la inmunidad cubren a los legisladores. Además existen casos donde se extiende a otras personas. Por ejemplo los regímenes parlamentarios consideran que los miembros del gabinete tienen esta protección, al ser también representantes populares.

**Ámbito material.** Esta categoría se refiere a la cobertura de la inmunidad, si actúa sobre alguna o varias de las etapas del proceso penal, y si existen otras instancias que, a través de interpretaciones, restrinjan los alcances de la inmunidad.

La mayoría de los países no distinguen entre tipos de conductas delictivas cubiertas por esta prerrogativa, dejando al pleno de la asamblea –o, en algunos casos controversiales, a las autoridades judiciales– la decisión de otorgar o no la inmunidad al legislador cuando éste lo solicita. La tendencia va hacia protegerlos en materia penal, pero no en la civil. Se observan numerosos matices.

Para algunos países, ciertas ofensas no son cubiertas de manera explícita por la inmunidad, como alta traición o difamación. Sin embargo, en otros se define que la inmunidad debe aplicar precisamente para acusaciones por estos crímenes y no por infracciones menores.<sup>22</sup> Por ejemplo, Alemania protege al legislador contra “penas que ameriten castigo”. En Irlanda se protege al legislador salvo en caso de traición, felonía o disrupción de la paz.

La inmunidad puede proteger al legislador contra cualquier procedimiento –detención, arresto, cateo o remisión ante una corte–, pero generalmente se reduce al arresto o privación de la libertad o los emplazamientos ante cualquier corte o tribunal. En estos casos la cámara puede o no requerir garantías, como la presencia de otro miembro como testigo.<sup>23</sup>

Al autorizar cada cámara la continuación de los procesos penales, la protección que la mayoría de las constituciones definen es contra la detención o cualquier forma de privación de la libertad, salvo en casos de delito flagrante. En este último supuesto, el criterio más aceptado establece que el legislador queda de inmediato sujeto a las autoridades. En su defecto, la cámara decide si permanece o no detenido.

Por último, la mayoría de los países dejan en manos de las cortes supremas o, de existir, los tribunales constitucionales decidir sobre la interpretación de los alcances de las prerrogativas de acuerdo con casos concretos de aplicación, cuando llega a existir controversia. En otros casos, como serían los países de tradición anglosajona, el órgano legislativo tiene la última palabra, aunque se cuida de usar sus facultades.

**Ámbito temporal.** Por principio la inmunidad protege al legislador desde el momento de su elección, salvo cuando ésta es declarada inválida. Hay casos donde la protección inicia el día en que el legislador presta juramento.<sup>24</sup> De los países analizados, sólo en Honduras se protege a los candidatos a diputados desde el día que son nominados por sus respectivos partidos políticos.

En algunos países es tema de controversia el requerirle al legislador el juramento para que asuma sus funciones y derechos.<sup>25</sup> Sin embargo, los estudios existentes señalan que este problema sólo se presenta donde hay partidos que no están plenamente comprometidos con el orden constitucional.

Aunque el criterio generalizado es que la inmunidad protege al legislador durante todo su mandato, es cada vez más común restringir su aplicación a los periodos de sesiones del órgano legislativo; tal vez ampliando la protección a algunos días anteriores y posteriores debido al traslado.<sup>26</sup> Según este criterio, la inmunidad sólo suspende los procesos penales de manera temporal, reiniciándose cuando el representante termina su gestión.

Es un problema común definir si la inmunidad protege al legislador contra procesos penales que hubieren iniciado antes de su elección. Gran número de países no levanta la inmunidad si los procedimientos hubieren iniciado contra un legislador.<sup>27</sup> De ser así, el criterio que generalmente se sigue es que la autoridad competente requiere solicitar a la asamblea el levantamiento de la inmunidad para que los procesos puedan proseguir.

Sobre lo anterior conviene citar la siguiente opinión de Fernández-Viagras: “Si con la inmunidad se trata de evitar que móviles extraños al derecho, propios de la venganza o intriga política, pudieran alterar la normal composición de las Asambleas, es evidente que dicho peligro resulta inexistente cuando el inicio de las acciones judiciales tiene lugar con anterioridad al ‘mandato’. Así, sería posible que el parlamentario procesado con anterioridad a la adquisición de su condición, pudiese ser juzgado con posterioridad sin que le fuera dado prevalerse del obstáculo procesal del ‘suplicatorio’”.<sup>28</sup>

En muchos países el proceso prosigue si el legislador es juzgado por el fuero común. Esta regla puede aplicar en otras naciones, pero sólo si se ha alcanzado una cierta etapa del proceso. Incluso hay casos donde los procesos continúan, a menos que la asamblea demande su suspensión. Sin embargo, por lo general no se pueden emprender los procesos sin la aprobación explícita del órgano legislativo. Ciertas constituciones establecen que la asamblea debe ser informada al inicio de las sesiones sobre cualquier procedimiento contra uno o más de sus miembros. Por lo general, la aprobación de la asamblea significa la decisión de levantar o no la inmunidad.<sup>29</sup>

**Tramitaciones.** Una vez definido el ámbito temporal, se detallarán los procesos que siguen los órganos legislativos –o en su defecto, los supremos tribunales de justicia– frente a los suplicatorios, así como lo que sucede ante una decisión afirmativa o negativa. Este tema es relevante, pues entre más intervengan las fracciones parlamentarias se incrementa el riesgo de politizar los procedimientos. Al contrario, depositar esta atribución en órganos que representan a la institución y que han consolidado una reputación de imparcialidad (como sería una mesa directiva profesional) aumenta la posibilidad de que los trámites se realicen en el interés de la institución.<sup>30</sup>

La mayoría de los países facultan a la asamblea para levantar o no la inmunidad de sus miembros; aunque se observan algunos matices. Por lo general las asambleas tienen el poder de suspender la detención, aunque sus capacidades oscilan desde la eliminación de los procesos hasta una protección que es válida sólo mientras sesione la asamblea. Salvo delito flagrante, se requiere de un suplicatorio para iniciar los procesos de levantamiento de inmunidad; y algunas constituciones dejan claro que sólo lo pueden presentar autoridades como el procurador general, una corte u otro legislador. En contados casos se permite a cualquier ciudadano ejercer esta atribución.<sup>31</sup>

Aunque la mayoría de los países contemplan la posibilidad de que un legislador pueda renunciar a su encargo, casi todos consideran a la inmunidad como un asunto de política pública, lo cual implica que aquel no puede renunciar sólo a la prerrogativa.

En pocos casos pueden los legisladores renunciar a su inmunidad para enfrentar un proceso legal, y por lo general se requiere de la autorización de la mesa directiva o de la asamblea en pleno.<sup>32</sup> Tales son los casos de Costa Rica y Panamá.

Antes de iniciar los procesos de levantamiento de la inmunidad, los presidentes de las asambleas pueden definir cuáles solicitudes proceden; con el fin de evitar que las comisiones que tratan estos asuntos se vean saturadas de trabajo y revisen peticiones irrelevantes. En Francia la mesa directiva resuelve estos procedimientos cuando la cámara se encuentre en receso.

El procedimiento generalmente adoptado consiste en la entrega del suplicatorio o, en su defecto, el legislador solicita ser protegido por la inmunidad. Si el presidente de la mesa directiva decide su procedencia, la envía a la comisión competente. De lo contrario este funcionario la turna en automático. La comisión tiene un plazo determinado para presentar un dictamen ante el pleno, el cual lo aprueba o rechaza usualmente por mayoría simple de los miembros presentes. Las decisiones son inapelables en casi todos los países.<sup>33</sup>

El examen que el órgano legislativo hace del suplicatorio se limita a definir si existen o no razones políticas para aprobarlo o rechazarlo. Es decir, la “culpabilidad” del representante queda al margen del análisis.<sup>34</sup> Algunos países dan garantías a los legisladores inculcados, como el ser escuchados durante el proceso. Se puede establecer que las asambleas, en caso de negar el levantamiento de la inmunidad, deben basar sus argumentos en la jurisprudencia vigente.<sup>35</sup>

En algunos países la asamblea no tiene facultad para levantar la inmunidad, sino que ésta corresponde a un tribunal del poder judicial o a la propia corte suprema. Tales son los casos de Chipre, Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala. La evidencia señala que esta medida, que debilita a los órganos parlamentarios, se debió a los abusos en que incurrieron al decidir sobre las inmunidades de sus miembros.

Para ilustrar lo anterior se hablará de los casos de dos países donde este procedimiento aplica: Chile y Colombia.

En Chile se le retiró esta facultad al Congreso desde 1925, pues la inmunidad se había convertido en una patente de impunidad para los delitos comunes de los legisladores, mediante un pacto tácito de complicidad recíproca de los partidos a favor de sus miembros.<sup>36</sup> De esa forma, y según los artículos 63 y 93 del Código Orgánico de Tribunales, los Tribunales de Alzada, que son las cortes de apelaciones del Poder Judicial chileno, actúan como tribunales de primera instancia en el caso de levantamiento de la inmunidad, correspondiéndole a la Corte Suprema conocer en segunda instancia las apelaciones que se llegasen a presentar.<sup>37</sup>

La Constitución colombiana de 1991 deja en manos de la Corte Suprema de Justicia la facultad de levantar la inmunidad a los legisladores. Esto se debió a que, en ese proceso de reforma institucional, se quiso debilitar al órgano legislativo por la mala impresión que tenía la ciudadanía sobre su desempeño.<sup>38</sup>

Se observan dos posturas sobre lo que sucedería si, una vez terminado el plazo legal, la asamblea no decidiese sobre el levantamiento de la inmunidad del legislador. La mayoría de los países no establecen en sus constituciones los cursos a seguir, aunque las definen en el nivel reglamentario o en su defecto a raíz de interpretaciones judiciales.

Gracias a esto en algunos países se establece que, de llegarse a este escenario, se considera negado el suplicatorio. En otros se define lo contrario, considerándosele aprobado.<sup>39</sup> Este problema no aplica en Chipre, Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala, al estar la decisión en manos de órganos judiciales.

**Efectos de la autorización del parlamento.** Se suele entender que cuando el órgano legislativo levanta la inmunidad a un legislador, éste debe enfrentar los procedimientos penales como cualquier ciudadano. Por ende casi todos los países consideran que el sujeto también es separado de su cargo. Hay casos donde se puede autorizar un levantamiento “parcial”, donde es sujeto a proceso pero no detenido. En Suiza, la inmunidad simplemente garantiza que el parlamentario asista a las sesiones.<sup>40</sup>

Puede suceder que el legislador al que se le levantó la inmunidad cuente con un fuero. Aunque a este vocablo se le ha usado como sinónimo de la inmunidad en los países de Iberoamérica, se le entenderá aquí como una jurisdicción especial que corresponde a ciertas personas por razón de su rango,<sup>41</sup> la cual se aplicaba para los estamentos eclesiástico y militar en el siglo XIX; persiste hoy en el segundo caso. Esta definición nos permite separar los dos términos en su propia dimensión.

De esa forma el diputado o senador de España es juzgado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. En Brasil, El Salvador y Venezuela las asambleas autorizan y los tribunales supremos juzgan. Si bien la Corte Suprema de Guatemala decide sobre el levantamiento de la inmunidad, los acusados quedan sujetos a la jurisdicción del juez competente.

Aunque se pueden reincorporar a sus actividades de ser absueltos, el criterio generalizado es que los legisladores no pueden asistir a la sesiones si están purgando una condena. De manera adicional algunas constituciones definen que, de ser declarados culpables, son expulsados por su cámara.<sup>42</sup>

La mayoría de los países no especifican si la decisión negativa de la cámara hace que el proceso se abandone o se suspenda por la duración de la legislatura. No obstante el problema se suele definir reglamentario o, en su defecto, a raíz de interpretaciones judiciales.<sup>43</sup>

De los países analizados, en Austria, la República Checa y Eslovaquia se especifica que la negativa hace que el proceso se abandone. En Irlanda, Malta y el Reino Unido la limitación de la inmunidad hace que la cuestión no aplique en realidad. En Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala el poder judicial decide sobre la inmunidad. Bélgica, Chipre, Francia, Luxemburgo, Polonia, Brasil, El Salvador y la República Dominicana dejan claro que los procesos simplemente se suspenden durante la sesión o el mandato del legislador, retomándose en cuanto éstos concluyan.

En México se ha tenido un procedimiento sui generis desde el siglo XIX. La Constitución de Apatzingán, promulgada el 22 de octubre de 1814, preveía que los legisladores serían juzgados por una junta general establecida para tal efecto, pues temía que los representantes abusasen de su prerrogativa para protegerse entre sí.

El criterio anterior prevaleció en la Constitución de 1824, estableciéndose que los diputados conocerían de la declaración de procedencia de los senadores y viceversa. Tras desaparecerse la cámara alta en 1857, esta facultad se dejó a los diputados y no se revisó en 1873.

A partir de finales del siglo XIX se fue empoderando a los diputados para conocer sobre otros funcionarios federales y locales, convirtiéndose en un instrumento de control e incluso de impunidad, en lugar de un garante para la autonomía del Congreso.

La presente iniciativa plantea derogar los artículos 111 y 112 de la Constitución Política, estableciendo solamente que la Suprema Corte de Justicia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México decidirán de manera colegiada sobre la inmunidad procesal de sus miembros. El artículo 61 definirá la inmunidad procesal para los legisladores, de tal forma que cada cámara determine si protege o no a sus respectivos miembros.

Por otra parte, la Cámara de Diputados conservará la facultad de decidir sobre la inmunidad procesal de los poderes del Distrito Federal en tanto siga siendo una entidad y no un estado.

### **Juicio político**

Aunque este procedimiento es exclusivo de regímenes presidenciales, el primer antecedente se encuentra en Reino Unido.

Antes del siglo XIX los ministros en ese país eran designados por el rey. El Parlamento la capacidad de desaforarlos a través de un proceso donde los comunes acusaban y los lores juzgaban. Sin embargo, en ese siglo el gabinete comenzó a formarse por legisladores, gozando éstos de los mismos privilegios y obligaciones que sus compañeros. Por tanto el procedimiento cayó en desuso hacia 1805. En 1967 se recomendó su abolición. También se tenía el privilegio de calificar los procesos electorales, pero se transfirió a las cortes en 1868, pues su tratamiento no era imparcial por las pasiones partidistas.<sup>44</sup>

En 1787, Estados Unidos adoptó un procedimiento similar para funcionarios civiles: la Cámara de Representantes realizaría la acusación y el Senado determinaría la sanción. Para 1797 se estableció que sólo estarían sujetos a este mecanismo de control político integrantes de los poderes ejecutivo y judicial.<sup>45</sup> El Congreso tiene su mecanismo de control: cada una de las cámaras puede expulsar a uno de sus miembros con apoyo de las dos terceras partes de su respectivo pleno.

El resto de los regímenes presidenciales del continente adoptó este procedimiento de la experiencia estadounidense, adaptándolo de acuerdo con sus propios órdenes jurídicos.

Una definición básica de juicio político sería: el procedimiento jurisdiccional que tiene el órgano legislativo para fincar responsabilidad política contra funcionarios de los poderes ejecutivo y judicial, cuyos efectos serían independientes de cualquier otra responsabilidad en el orden civil y penal. En su transcurso la cámara baja suele establecer la culpabilidad y su legisladora la sanción. De acuerdo con su carácter, el criterio más recurrido para iniciarlo es el que definió Woodrow Wilson en su obra *El gobierno congresional*: todo aquello que una mayoría parlamentaria defina como causal.

Con el fin de evitar el uso faccioso y las pasiones derivadas de una coyuntura, los juicios políticos son complejos. Iniciarlos por causas injustificadas desgasta la convivencia al interior del órgano legislativo y podría generar costos electorales al partido promotor. Todavía más: un juicio político exitoso daña en mayor o menor medida el prestigio de la clase política en su conjunto, favoreciendo a los voceros de la demagogia. De esa forma se promueven para casos excepcionales y que de verdad ameriten iniciar un proceso de semejante magnitud.

Por ejemplo de las 62 causas de juicio político que se han discutido en Estados Unidos desde su independencia, sólo han prosperado siete contra jueces federales. Ningún ministro de la Suprema Corte ha sido removido por este proceso. Aunque el Congreso ha procedido en tres ocasiones contra un presidente, dos fueron exonerados (Andrew Johnson en 1868 y William Clinton en 1999) y uno renunció para detener cualquier procedimiento posterior (Richard Nixon en 1974).

Otros sistemas presidenciales recurrieron exitosamente al juicio político durante la década de 1990 contra sus presidentes. Se pueden citar los casos de Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Abdalá Buckaram en Ecuador. Se considerará en la presente iniciativa que el problema no es la existencia del juicio político, sino el diseño de un procedimiento lo suficientemente lento y complejo que desarticule las pasiones que naturalmente despierta.

En México, este procedimiento tiene numerosos problemas de diseño. En primer lugar, mientras en la mayoría de las democracias en esta región lo contemplan para un puñado de altos funcionarios y jueces, en México la lista de personas es demasiado amplia según el artículo 110 constitucional: senadores y diputados federales, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios del despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del 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 directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

El mismo artículo menciona que 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, pueden ser sujeto de juicio político por el Congreso de la Unión por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución sería únicamente declarativa y se comunicaría a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Lo anterior significa que más de 3 mil personas podrían estar sujetas a juicio político al nivel federal, independientemente de los procedimientos similares que existen en los 31 estados. Para decirlo de otra forma, se tiene un estado de excepción para unos cuantos antes que un recurso contra fallas graves a la Constitución.

Por lo anterior la iniciativa propone que sólo sean sujetos de juicio político el presidente de la República, los secretarios de estado y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, rescatándose la esencia del procedimiento: control político de un poder hacia los titulares de los otros.

De la misma forma se empoderará a cada una de las cámaras del Congreso de la Unión a expulsar, mediante voto ponderado, a cualquiera de sus miembros si así lo considera el pleno.

### **Eliminación del “fuero constitucional”**

Aunque su mención genera la noción de un sistema de impunidad, en realidad no se tiene una definición clara de lo que se debería entender por “Fuero Constitucional”. El término era usado coloquialmente en el siglo XIX para definir de manera conjunta a la inviolabilidad y a la inmunidad procesal de los legisladores.

La expresión “Fuero Constitucional” se insertó en el segundo párrafo del artículo 61 constitucional durante la reforma política de 1977. Ni la iniciativa ni los dictámenes o los debates definen el término. Incluso las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia han sido erráticas al respecto.

Por lo anterior se propone eliminar el término del texto constitucional, en el conocimiento de que no influye positiva o negativamente en el carácter o alcances de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad de los legisladores.

#### **Fundamentación**

Artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto, la diputada que suscribe somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

#### **Decreto**

Único. Se reforman los artículos 61, 110 y 111 y se deroga el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 61.** Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten **durante los actos parlamentarios**, y jamás podrán ser reconvenidos, **procesados ni juzgados** por ellas. **No se protegerán las injurias, calumnias o llamados a alterar el orden público.**

El presidente de cada Cámara velará por el respeto **de la inmunidad** de los miembros de la misma y por la inviolabilidad **del recinto parlamentario**.

**Ningún diputado o senador podrá, durante la duración de la sesión, ser arrestado o perseguido por delitos del orden penal, excepto con la autorización de la cámara de la que es miembro, salvo en casos de delito flagrante.**

**Cada cámara podrá expulsar a alguno de sus integrantes por el voto calificado de las tres cuartas partes de los miembros presentes.**

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político **el Presidente de la República, los secretarios del despacho** y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Se deroga.**

...

...

...

...

**Artículo 111.** La Suprema Corte de Justicia, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México definirán sus procedimientos para resguardar la inmunidad procesal de sus integrantes.

**Se deroga.**

**Artículo 112. Se deroga.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 Si bien el término que se usará comúnmente es el de *prerrogativas*, se hablará de *privilegios* cuando se toquen los países de tradición anglosajona en el capítulo III, toda vez que se traducirá el término *privilege*, que es su sinónimo.

2 José Ramón Cossío D., *Los órganos del Senado de la República*, México: Senado de la República/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Miguel Ángel Porrúa, 2003, página 110.

3 Salvo donde se especifique, las definiciones de las prerrogativas parlamentarias y su desarrollo de se tomaron de los textos constitucionales y la bibliografía consultados para la elaboración de los capítulos II y III.

4 Cossío D., *Los órganos del Senado*, obra citada, páginas 69-177.

5 Pierre Avril y Jean Miquel, *Droit parlementaire*, París: Montchrestien, 1996, páginas 35 y siguientes.

6 Cecilia Mora-Donatto, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México: Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2001, páginas 121-122.

7 *The immunities of members of parliament*, informe preparado por Robert Myttenaere (Bélgica), adoptado durante la sesión de Moscú de la Unión Interparlamentaria (septiembre de 1998), párrafo 1. Puede consultarse el documento en <http://www.ipu.org/ASGP-e/Myttenaere.pdf#search='parliamentary%20privilege'>

8 Plácido Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios*, Madrid: Civitas, 1989, página 27.

9 *The Immunities of Members of Parliament*, obra citada, párrafos 5-7.

10 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, p. 33.

11 *Ibidem*, página 34.

- 12 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 27-33.
- 13 *Ibídem*, párrafos 34-38.
- 14 *Ibídem*, párrafo 14.
- 15 *Ibídem*, párrafos 22-25.
- 16 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, página 48.
- 17 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafo 26.
- 18 *Ibídem*, párrafos 8 y 9.
- 19 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, páginas 67-89.
- 20 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 39-45.
- 21 *Ibídem*, párrafos 46, 48-52.
- 22 *Ibídem*, párrafos 84-85.
- 23 *Ibídem*, párrafos 86-96.
- 24 *Ibídem*, párrafos 60-63.
- 25 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, páginas 171-188.
- 26 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 64-66.
- 27 *Ibídem*, párrafo 67.
- 28 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, página 95.
- 29 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 68-71.
- 30 Fernández Segado, obra citada, página 485.
- 31 *Ibídem*, párrafos 102-105.
- 32 *Ibídem*, párrafos 106-107.
- 33 *Ibídem*, párrafos 108-113 y 117.
- 34 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inmunidad e inviolabilidad*, obra citada, página 127.
- 35 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 115-116.
- 36 Guerra, José Guillermo, “La Constitución de 1925”, en Carlos Andrade Gewitz (coordinador), *Elementos de derecho constitucional chileno*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1963, páginas 360-361.

37 Código Orgánico de Tribunales (<http://colegioabogados.org/normas/codice/cot.html>).

38 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafo 99; Humberto Antonio Sierra Porto, “El proceso constitucional de pérdida de la investidura de los congresistas en Colombia”, en Cecilia Mora-Donato (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

39 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 114-118.

40 *Ibidem*, párrafos 119-121.

41 *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, 2001.

42 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 125-128.

43 *Ibidem*.

44 “Reports of the Joint Committee on Parliamentary Privilege”, párrafos 16 y 19; Thomas Jefferson, *Manual del derecho parlamentario*, París: Librería Americana, 1827, edición facsimilar incluida en *La institución parlamentaria en América del Norte y su importancia en el quehacer político de México*, de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*, serie IV, volumen I, tomo 2, México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997, páginas 213-225.

45 Eduardo Andrade Sánchez, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, página 44.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 13 días del mes de diciembre de 2012.

Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH ZAVALETA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quien suscribe, Ruth Zavaleta Salgado, diputada de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 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, somete a consideración de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

A partir de 1988, el Congreso de la Unión ha sido un actor cada vez más importante en la vida política de nuestro país. En otras palabras, ha pasado a ser un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo y un factor de equilibrio en el ejercicio del poder. Muestra de ello es la forma en que el Poder Legislativo ha sabido tanto redactar y modificar las diversas iniciativas de ley que se le presentan a nombre del interés nacional, como la eficaz vigilancia que efectúa a las labores del gobierno.

En este contexto, se considera necesario proponer a esta soberanía la presente modificación a la Constitución con el fin establecer un medio que contribuirá a la instauración de la carrera parlamentaria; al mejor cumplimiento de la función legislativa y a un más adecuado equilibrio entre los poderes: la reforma al artículo 59 constitucional, con el fin de permitir la elección consecutiva de los diputados y senadores del Congreso de la Unión hasta por un periodo de doce años.

La elección consecutiva es un elemento importante en las relaciones entre los representantes populares y sus electores. Es decir, sólo si un ciudadano puede decidir sobre la permanencia o remoción de su diputado o senador, puede darse un vínculo de responsabilidad, tanto para los parlamentarios como para los partidos que les apoyan. De esta forma, dicha relación se expresa no solamente en una mejor atención a las necesidades del distrito en términos de gestoría o canalización de recursos, sino también en la profesionalización que un legislador adquirirá tanto en su labor parlamentaria como en algún tema de interés público a través de las comisiones.

Debe quedar claro que la no reelección legislativa nunca fue una demanda revolucionaria. La frase de Francisco I. Madero “sufragio efectivo, no reelección”, que es una base sólida de nuestra convivencia democrática, sólo se aplicaba al Presidente de la República; en este caso, el prolongado régimen de Porfirio Díaz. Incluso la Constitución de 1917, en su texto original, nunca prohibió la reelección inmediata de los legisladores, aunque así lo hizo con la del Poder Ejecutivo federal.

No fue sino hasta 1933 cuando se reformó la Constitución para prohibir la reelección inmediata para diputados y senadores. Los efectos de dicha reforma fueron negativos para el Congreso. Durante los últimos treinta años, sólo han vuelto a ser legisladores más del 80% de quienes fueron electos por primera vez, ocasionando con ello la ausencia de una carrera parlamentaria que contribuya a la formación de legisladores profesionales.

Por parte de los electorados, no ha existido un vínculo sólido y de responsabilidad ni con los legisladores ni con los partidos. Así, los institutos políticos se encuentran enormemente desvinculados de las demandas y necesidades sociales.

De esta forma, y considerando los vínculos que deben existir entre los partidos y la ciudadanía, y la necesidad de que haya un legislador profesional, se tiene el convencimiento de que el restablecimiento de las carreras parlamentarias es una necesidad hoy impostergable.

Antes de presentar la propuesta, conviene hacer una evaluación de los principales argumentos que se han presentado tanto a favor como en contra de la restauración de la reelección legislativa inmediata.

Como ya se mencionó, el principal argumento a favor de la elección consecutiva es que se fomentaría la especialización de los diputados y senadores en sus tareas. Así, vigilarían de mejor manera al gobierno, legislarían con mayor conocimiento y prevenirían de manera más eficaz las consecuencias de la legislación que aprueban.

El segundo argumento a favor de la elección consecutiva es que los electores, al tener un contacto más firme y duradero con su representante, serían capaces de exigirle responsabilidad por sus actos, pudiendo no reelegirlo en los siguientes comicios si no responde a sus expectativas, tanto en el sentido de su voto como en términos de los servicios que llega a atraerles.

De esta forma, cabe subrayar que la elección consecutiva de los legisladores no va a hacer más poderosos a los legisladores, sino a los electores; pues ellos tendrían el poder de decidir si un representante permanece en su puesto o es removido. Es necesario darnos cuenta que un legislador responsable es indispensable para alcanzar una democracia plena.

Si bien las bondades de la restauración de las carreras parlamentarias serían evidentes, el tema es polémico más por sus connotaciones políticas que por su necesidad para consolidar nuestra democracia. En este sentido, hay quienes afirman que el restablecimiento de las carreras legislativas reactivaría a los cacicazgos locales, al poder estos intervenir de manera más directa tanto en la selección de los candidatos como en las elecciones. Esto provocaría, siguiendo este argumento, que los legisladores tendieran a permanecer demasiado tiempo en sus asientos, inhibiendo la entrada de congresistas con nuevas ideas.

Al día de hoy se tiene ya un sistema de partidos plenamente competitivo. Habrá distritos uninominales donde los intereses locales controlan las elecciones, pero de acuerdo con los resultados de las pasadas elecciones federales no serían muchos. Si bien los legisladores durarían más en su puesto, esto dependería de la ciudadanía con base en su desempeño, no a la decisión de algún grupo de poder local.

Otro argumento en contra de la elección consecutiva sería que los legisladores comenzarían a responder más a intereses externos que, al financiar sus campañas, o prestarles apoyos económicos o de infraestructura, les harían entrar en conflicto con la línea de sus partidos. Así, de acuerdo con esta hipótesis, los partidos políticos tendrían menos relevancia que los intereses particulares de sus miembros.

Si bien es cierto que los legisladores, al cultivar sus electorados, podrían en ocasiones entrar en conflicto con sus liderazgos de grupo en algunos temas que pueden ser localizables de acuerdo a los intereses de los distritos o entidades federativas, nuestras instituciones no fomentarían la caída de la cohesión de los grupos parlamentarios.

En primer lugar, el sistema electoral es mixto para la cámara baja. Por lo tanto, el dilema de la contraposición de intereses en algunos temas centrales para determinados distritos sólo se presentaría para los diputados y senadores provenientes de distritos de mayoría simple.

Además, la legislación sobre el financiamiento a las campañas políticas no posibilita que el candidato reciba fondos privados más allá de lo captado en mítines y colectas, y lo que el propio candidato aporte para su campaña. De manera adicional, los recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado que reciban los candidatos deben ser recibidos primeramente por un órgano de su partido.

Por lo tanto, si bien quedan algunas lagunas en nuestras leyes, como la transparencia en las actividades de cabildeo por parte de los grupos de interés, un legislador tiene escasos incentivos para oponerse a sus líderes parlamentarios más allá de las necesidades de sus distritos.

Finalmente, existe la reserva de no restaurar las carreras parlamentarias porque, se piensa, daría entrada a la reelección del Presidente de la República. Conviene subrayar que en la mayoría de los sistemas presidenciales se limita o se prohíbe la reelección del presidente, pues se tiene conciencia clara de que esto no sería benéfico para cada país.

De esta forma, la propuesta que aquí se presenta reformaría el artículo 59, permitiendo así la elección consecutiva de diputados y senadores hasta por doce años.

La elección consecutiva por sí sola no traería beneficios concretos al sistema político. Hay que concebirla en el marco de otras reformas a instituciones y procedimientos tanto electorales como partidistas, como sería el financiamiento de precampañas, las reglas de selección de candidatos que cada partido tenga, y el cabildeo que hagan los grupos de interés. Sin embargo, estamos convencidos que la restauración de las carreras parlamentarias es la condición necesaria para abrir el debate sobre los otros temas.

En caso de ser aprobada, se propone que esta reforma inicie sus efectos de manera inmediata. Debe considerarse que las modificaciones beneficiarán a los actuales legisladores dado que podrán optar por la reelección a partir de la siguiente legislatura. Esta posibilidad, sin embargo, no limita la libertad política de los electores quienes finalmente decidirán, con el sentido de su voto, si reeligen a sus representantes populares.

### **Fundamentación**

Artículos 71 ,fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral, 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

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

**Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos.**

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 13 días del mes de diciembre de 2012.

Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH ZAVALETA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quien suscribe, Ruth Zavaleta Salgado, Diputada de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral I, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

El cambio democrático en México se inició desde el nivel más básico: los municipios, y prosiguió en los estados antes de ser una realidad a nivel federal. Esto implicó que desde 1988 el poder se ha ido distribuyendo de manera progresiva entre los partidos políticos. Con ello, el federalismo se reactivó, y con ello las demandas de las entidades por una mejor repartición de recursos. También la pluralidad en la representación fue impulsando una mayor corresponsabilidad en el ejercicio de la autoridad y en la rendición de cuentas.

Por una parte, los congresos locales se reactivaron como contrapeso a la autoridad de los gobernadores, primero con la inserción de los diputados de partido en 1977 y posteriormente con las reformas electorales que generaron confianza en el valor del voto. Esto ha hecho que el sistema de partidos se vuelva más competitivo y con ello más plural.

Por la otra parte, los ayuntamientos han sido los verdaderos laboratorios donde se comenzó a ensayar la transformación democrática de nuestro país, pues son la célula básica de organización política. Esto no se debe solamente a la alternancia en los presidentes municipales, sino también en la pluralidad de los cabildos, introducida por el principio de representación proporcional de 1977. Estas experiencias han significado no solamente un mejor ejercicio del poder, sino también ejemplos de colaboración en grandes ciudades donde, por su extensión, son gobernadas por dos o más municipios de diferentes partidos.

Si bien se reconocen estos avances importantes en nuestro régimen democrático, también deben señalarse las reformas que hacen falta, como la elección consecutiva tanto de los legisladores locales como de las autoridades municipales, a través de la reforma a los artículos 115 y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La elección consecutiva de los legisladores locales y las autoridades municipales es un elemento importante en las relaciones entre estos representantes y autoridades populares y sus electores. Es decir, sólo si un ciudadano puede decidir sobre la permanencia o remoción de quienes detentan estos encargos, puede darse un vínculo de responsabilidad, tanto para éstos como para los partidos que les apoyan.

Dicha relación se expresa, para los diputados locales, no solamente en una mejor atención a las necesidades del distrito en términos de gestión o canalización de recursos, sino también en la profesionalización que un legislador adquirirá tanto en su labor parlamentaria como en algún tema de interés público a través de las comisiones. Lo anterior se reflejará también en la elaboración de leyes más trascendentes que redunden en el bienestar de sus representados.

Por parte de las autoridades municipales, la posibilidad de elección consecutiva mejoraría notablemente no solo la prestación de los servicios públicos, sino también incidiría en la planeación a largo plazo de obras de infraestructura y seguridad pública, por citar dos casos en la amplia gama de las políticas públicas que son responsabilidad del municipio.

Debe quedar claro que la no reelección legislativa nunca fue una demanda revolucionaria. La frase de Francisco I. Madero “sufragio efectivo, no reelección”, que es una base sólida de nuestra convivencia democrática, sólo se aplicaba al Presidente de la República; en este caso, el prolongado régimen de Porfirio Díaz. Incluso la Constitución de 1917, en su texto original, nunca prohibió la reelección de los legisladores federales, locales o las autoridades municipales, aunque así lo hizo con la del Poder Ejecutivo.

No fue sino hasta 1933 cuando se reformó la Constitución para prohibir la reelección inmediata para legisladores locales. Los efectos de dicha reforma fueron negativos para los congresos, pues su autoridad quedó supeditada a los gobernadores.

Por parte de los electores, no ha existido un vínculo sólido y de responsabilidad ni con los legisladores locales, las autoridades municipales, o siquiera con los partidos. Así, los institutos políticos se encuentran enormemente desvinculados de las demandas y necesidades sociales.

De esta forma, y considerando los vínculos que deben existir entre los partidos y la ciudadanía, y la necesidad de que haya legisladores locales y autoridades locales profesionales, se tiene el convencimiento de que el restablecimiento de estas carreras es una necesidad hoy impostergable.

Antes de presentar la propuesta, conviene hacer una evaluación de los principales argumentos que se han presentado tanto a favor como en contra de la restauración de la elección consecutiva de estos encargos populares.

Como ya se mencionó, el principal argumento a favor de la elección consecutiva es que se fomentaría la especialización de los diputados locales y autoridades municipales en sus tareas. Así, los primeros vigilarían de mejor manera al gobierno, legislarían con mayor conocimiento y preverían de manera más eficaz las consecuencias de la legislación que aprueban. Por otra parte, los segundos serían más responsables de su gestión y se embarcarían en proyectos de largo plazo a beneficio de sus municipios.

El segundo argumento a favor de la elección consecutiva es que los electores, al tener un contacto más firme y duradero con sus representantes, serían capaces de exigirles responsabilidad por sus actos, pudiendo no reelegirlos en los siguientes comicios si no responden a sus expectativas, tanto en el sentido de su voto como en términos de los servicios que llegan a atraerles.

De esta forma, cabe subrayar que la elección consecutiva de los legisladores locales y de las autoridades municipales no haría más poderosos a estas autoridades, sino a los electores; pues ellos tendrían el poder de decidir si éstos permanecen en sus puestos o son removidos. Es necesario darnos cuenta que un legislador local o una autoridad municipal responsable es indispensable para alcanzar una democracia plena.

Si bien las bondades de la restauración de estas carreras serían evidentes, también se debe tomar en cuenta debate sobre los argumentos en contra de dichas propuestas. En este sentido, hay quienes afirman que su restablecimiento reactivaría a los cacicazgos locales, al poder estos intervenir de manera más directa tanto en la selección de los candidatos como en las elecciones. Esto provocaría, siguiendo este argumento, que los legisladores locales y las autoridades municipales tendieran a permanecer demasiado tiempo en sus asientos, inhibiendo la entrada de representantes y funcionarios con nuevas ideas.

Al día de hoy se tiene ya un sistema de partidos plenamente competitivo en todos los niveles de gobierno. Habrá distritos y municipios donde los intereses locales controlan las elecciones, pero no serían muchos. Si bien los legisladores locales y las autoridades municipales durarían más en su puesto, esto dependería de la ciudadanía con base en su desempeño, no a la decisión de algún grupo de poder local.

Otro argumento en contra de la elección consecutiva sería que los legisladores locales y las autoridades municipales comenzarían a responder más a intereses externos que, al financiar sus campañas, o prestarles apoyos económicos o de infraestructura, les harían entrar en conflicto con la línea de sus partidos. Así, de acuerdo con esta hipótesis, los partidos políticos tendrían menos relevancia que los intereses particulares de sus miembros.

Si bien es cierto que estas autoridades, al cultivar sus electorados, podrían en ocasiones entrar en conflicto con sus liderazgos de grupo o partidos locales en algunos temas que pueden ser localizables de acuerdo a los intereses de

los distritos o municipios, nuestras instituciones no fomentarían la caída de la cohesión de los grupos parlamentarios locales, o desviarían el actuar de las autoridades municipales de los lineamientos programáticos de sus institutos políticos.

En primer lugar, el sistema electoral es mixto para los congresos locales, cada entidad ha comenzado a adoptar uno particular para los cabildos. Por lo tanto, el dilema de la contraposición de intereses en algunos temas centrales para determinados distritos sólo se presentaría para los diputados locales provenientes de distritos de mayoría simple.

Además, la legislación sobre el financiamiento a las campañas políticas no posibilita que el candidato reciba fondos privados más allá de lo captado en mítines y colectas, y lo que el propio candidato aporte para su campaña. De manera adicional, los recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado que reciban los candidatos deben ser recibidos primeramente por un órgano de su partido.

Por lo tanto, si bien quedan algunas lagunas en nuestras leyes, como la transparencia en las actividades de cabildeo por parte de los grupos de interés o la homologación en todos los estados en cuanto a ciertas disposiciones electorales, un legislador local tiene escasos incentivos para oponerse a sus líderes parlamentarios más allá de las necesidades de sus distritos.

Finalmente, existe la reserva de no restaurar las carreras parlamentarias locales o de las autoridades municipales porque, se piensa, daría entrada a la reelección de los gobernadores y del propio Presidente de la República. Es preciso subrayar que en la mayoría de los sistemas presidenciales se limita o se prohíbe la reelección del presidente, pues se tiene conciencia clara de que esto no sería benéfico para cada país.

Si se desea tener un legislador o una autoridad municipal profesionales, se precisa que éste tenga la certeza de que podrán, si el proceso de selección de candidatos de su partido y el voto de su distrito les siguen favoreciendo, permanecer en su puesto.

La elección consecutiva por sí sola no traería beneficios concretos al sistema político. En cambio, hay que concebirla en el marco de otras reformas a instituciones y procedimientos tanto electorales como partidistas, como serían las reglas de selección de candidatos que cada partido tenga, y el cabildeo que hagan los grupos de interés tanto con los congresos locales como con los ayuntamientos. Sin embargo, la reforma que aquí se propone es la condición necesaria para que las otras puedan discutirse en su debida magnitud.

En caso de ser aprobadas, se propone que estas reformas inicien sus efectos de manera inmediata. Debe considerarse que las modificaciones beneficiarán a los actuales legisladores locales y autoridades municipales dado que podrán optar por la reelección a partir de sus siguientes elecciones. Esta posibilidad, sin embargo, no limita la libertad política de los electores quienes finalmente decidirán, con el sentido de su voto, si reeligen a sus representantes populares.

### **Fundamentación**

Artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa de

### **Decreto**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 115. ...**

I. ...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la misma constitución y que no excederá los cuatro años.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, serán considerados como electos popularmente por elección directa desde el momento en que inicie el periodo para el cual fueron electos, nombrados o designados para efectos de los plazos a que alude el segundo párrafo de esta fracción.

...

...

...

II. a X. ...

**Artículo 116. ...**

...

I. ...

II. ...

Los diputados de las legislaturas de los Estados podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la misma constitución y que no excederá los cuatro años.

...

...

...

III. a VII. ...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 13 días del mes de diciembre del 2012.

Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica)

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LOS CÓDIGOS PENAL FEDERAL, Y FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES; Y DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, A CARGO DEL DIPUTADO FELIPE ARTURO CAMARENA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

**I. Encabezado o título de la propuesta**

Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 16 y se deroga el décimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el párrafo segundo del artículo 178 del Código Penal Federal, se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y se deroga el capítulo segundo del título segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, suscrita por el diputado Felipe Arturo Camarena García, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

El que suscribe, diputado Felipe Arturo Camarena García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 16 y se deroga el décimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el párrafo segundo del artículo 178 del Código Penal Federal, se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y se deroga el capítulo segundo del título segundo de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, en materia de protección a la libertad individual y al principio de presunción de inocencia.

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

El objetivo de la presente iniciativa consiste en adecuar el marco jurídico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras leyes federales, a lo establecido en los tratados que en materia de derechos humanos, el Estado mexicano ha suscrito a nivel intencional. Con ello se logrará eliminar la medida cautelar del arraigo, el cual fue considerado por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos en su visita a México, como “el resultado del mal funcionamiento del sistema de investigación y procuración de justicia, pues coloca los incentivos en dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad, además de que puede propiciar otras violaciones a los derechos humanos”. Además considera que dicha figura debería desaparecer del sistema de justicia penal en México...<sup>1</sup>

En concordancia con el objetivo planteado en el párrafo que antecede, resulta prioritario continuar impulsando reformas desde una perspectiva de protección a los derechos humanos.

**III. Argumentos que la sustenten**

Es indudable que las reformas en materia de justicia, son una parte esencial para el bienestar de una sociedad y una convivencia más ordenada. Al respecto se han tenido indudablemente avances en la materia.

Al respecto, deseo enfatizar que nuestro país debe aspirar a consolidarse como una nación de leyes e instituciones fuertes y sólidas, con el objetivo intrínseco de salvaguardar fundamentalmente la integridad de las personas.

En este orden de ideas, en el mes de junio del año 2011,<sup>2</sup> se llevó a cabo una de las reformas más importantes a nuestra Carta Magna. Esta destacada aportación a la Constitución consistió en dotarla de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido nuestro País con la firma y ratificación de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos, con la finalidad de incorporar un régimen más amplio de

protección a los derechos humanos en México; tal y como se estableció en el dictamen aprobado por esta soberanía.<sup>3</sup>

Es de resaltar que “los derechos de las personas ya no son meramente asunto interno de los Estados, que así lo han reconocido a través de los convenios que han firmado y ratificado y de los órganos supranacionales que han creado...”<sup>4</sup>

Sin duda, el tema de los derechos humanos representa una dimensión en el derecho contemporáneo.

¿Pero, que comprenden estos derechos?

Son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada, de conformidad con la definición señalada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.<sup>5</sup>

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, señala que aquellos son 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”.<sup>6</sup>

A su vez, la función complementaria de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos es trascendental, ya que en ocasiones consagran derechos todavía no reconocidos o reglamentados expresamente en nuestro ordenamiento jurídico vigente.<sup>7</sup>

En virtud de la reforma en materia de derechos humanos en comento, el artículo 1 quedó finalmente redactado de la siguiente manera:

**Artículo 1o.** 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.

Todo lo anterior permite concluir que, en el artículo que antecede, la Constitución Federal dispone que todas las personas gocen de los derechos humanos establecidos en los convenios internacionales, los cuales han alcanzado ya rango constitucional derivado de esta importante reforma, razonamiento que robustece su protección y tutela.

Bajo tales premisas, y también con fundamento en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup> que, en su párrafo décimo dispone que el Ministerio Público no podrá retener a un indiciado por más de

48 horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial, y que dicho plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada y además señala que, todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal, se infiere que cuando el arraigo se lleve a cabo en un lugar administrado –ex profeso– por el Estado, es decir, en un centro de arraigo,<sup>9</sup> sin duda, el mandato constitucional referido, se ve totalmente rebasado, en virtud de que la persona arraigada está siendo vigilada por elementos policiales a cargo del Ministerio Público. De lo anterior expuesto, se concluye que el artículo 16 de nuestra Constitución establece en el párrafo en comento, los requisitos generales que deben satisfacer los actos de autoridad que involucren una molestia para los particulares.

De igual forma, por disposición constitucional la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función;<sup>10</sup> por lo cual, el Ministerio Público tiene la facultad (agregaría obligación) de investigar los delitos y perseguir a los delincuentes. No debiendo ser a la inversa como sucede actualmente al ordenar el arraigo.

En este tenor, es de explorado derecho que, la finalidad intrínseca del Ministerio Público, deberá ser garantizar a la colectividad, la seguridad de justicia, sin trasgredir los derechos establecidos en los Tratados Internacionales que México ha suscrito y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo una correcta investigación de los delitos y después en base a ello, la detención de los probables responsables.<sup>11</sup>

En este orden de ideas, y entrando de lleno al tema que nos ocupa, como lo delimité al comienzo de la presente iniciativa, es indudable que las reformas en materia de justicia, son una parte esencial para una convivencia social más ordenada. Al respecto se han tenido indudablemente avances a destacar. Precisamente, el artículo 16 Constitucional, es también producto de la reforma en materia penal efectuada el 18 de junio de 2008, que eleva a ese rango la figura jurídica del arraigo, que en mi concepto tiene avances y regresiones dicha reforma.

Asimismo, coincidiendo con el doctor Sergio García Ramírez, la reforma constitucional en materia de justicia “contiene elementos verdaderamente preocupantes y deplorables”, atenta contra derechos y significa un retroceso, además de que “otorga mayor benignidad al poder y mayores restricciones al individuo”.<sup>12</sup> Siendo indudablemente uno de ellos, la figura jurídica del arraigo penal.

Este, ha sido definido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, como “la medida precautoria que tiene por objeto asegurar la disponibilidad del inculpado en la investigación previa o durante el proceso penal, cuando se trate de delitos imprudenciales o de aquellos en los que no proceda la prisión preventiva”.<sup>13</sup>

Y en efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16, producto de la reforma en materia de justicia publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de junio de 2008, prevé la figura jurídica del arraigo al establecer que “la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días”.

Además, el diverso transitorio décimo primero, correspondiente al Decreto publicado en la fecha antes citada, señala que “en tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días...Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia”.

Por otra parte, en relación al tema que nos ocupa, es de citarse lo que al respecto nos señala el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (con fecha de adhesión el 24 de marzo de 1981 por el Estado Mexicano), que en su artículo 9.3 establece que “toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la

comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.<sup>14</sup> Disposición que establece la inconveniencia de la medida cautelar de la detención en centros de arraigo, el cual es nuestro tema de estudio.

Conjuntamente con el artículo del tratado en comento, vamos a considerar también para nuestro tema de estudio, un diverso del Pacto de San José, que en su artículo 7.5 establece que “toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.”<sup>15</sup>

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que los tratados internacionales en materia de derechos humanos fueron incorporados por el Constituyente Permanente de manera formal, al texto constitucional, por lo que todas las autoridades del país, están obligadas a velar por su cabal y estricto cumplimiento.<sup>16</sup>

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 28/2010, en sesión de fecha 23 de Noviembre de 2011, estableció:

De conformidad con el texto vigente del artículo primero constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: (i) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; y (ii) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.<sup>17</sup>

De lo hasta aquí considerado, se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte general, al prever la figura del arraigo, no señaló una forma específica en que aquél deba de ejecutarse; por el contrario, el Constituyente Permanente dotó al legislador tanto federal como estatal, de una amplia configuración legislativa, en virtud de que no lo limitó a optar por una sola modalidad en la ejecución de aquél, a fin de cumplir con su objeto. En otras palabras, la Carta Magna, no obliga a que la medida cautelar en estudio se lleve a cabo, invariablemente, en un centro o casa de arraigo, es decir, un bien inmueble administrado por el Estado para tal efecto, sino que corresponde al legislador determinar las modalidades de lugar y tiempo para ejecutarlo.<sup>18</sup>

Lo anterior, ha tenido como consecuencia que los legisladores en las entidades federativas, tampoco limiten la forma o modalidad en que habrá de llevarse a cabo y ejecutarse el arraigo.

Sin embargo, es de explorado derecho que, la autoridad no puede actuar de forma arbitraria al decretarse el arraigo, él debe ceñirse a los tiempos y modalidades establecidos en la norma suprema y sin afectar **el derecho a la libertad personal** del individuo:

a) La detención en el caso de delito flagrante (artículo 16, párrafo quinto), en cuyo caso se impone a quien la realice, la obligación de poner sin demora al detenido a disposición de la autoridad inmediata y ésta, al Ministerio Público, quien realizará la consignación.

b) En casos urgentes, tratándose de delitos graves, cuando haya riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la justicia y no se pueda ocurrir a un juez, el Ministerio Público puede realizar la detención bajo su responsabilidad, pero en tal supuesto tendrá, ordinariamente, un plazo de cuarenta y ocho horas para poner al detenido a disposición de la autoridad judicial, la que de inmediato ratificará la detención o decretará la libertad; plazo que podrá duplicarse -noventa y seis horas- en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada (artículo 16, párrafos séptimo y décimo).

c) Orden de aprehensión dictada por autoridad judicial, siempre y cuando se satisfagan los requisitos que la propia Constitución impone, en cuyo caso, la autoridad que la ejecute o cumplimente, deberá poner al inculpado

a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad (artículo 16, párrafos tercero y cuarto).

d) Auto de formal prisión, que ordinariamente el Juez de la causa dicta dentro del improrrogable plazo de setenta y dos horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, previa recepción de la declaración preparatoria y siempre y cuando se advierta de los datos que arroje la averiguación previa, que se encuentra comprobado el cuerpo del delito y son bastantes para hacer probable la responsabilidad del indiciado (artículo 19, primer párrafo, de la Constitución Federal).”<sup>19</sup>

**Bajo tales premisas, si tomamos en cuenta los tratados internacionales suscritos por México y cuyos derechos han alcanzado rango constitucional, nos daremos cuenta que el arraigo es contrario a lo establecido en aquellos, además de la inconstitucionalidad que representa el arraigo en 2 supuestos:**

**1. Cuando se trata de un arraigo en un inmueble administrado por el Estado para tal efecto y de delitos distintos a delincuencia organizada y**

**2. En tratándose delitos de delitos no graves y fuera del domicilio del indiciado.**

Al respecto, es importante destacar que, la detención en centros de arraigo es muy distinta a aquella que se lleva a cabo en reclusorios, centros de readaptación o prevención social, ya que estos últimos están a cargo de autoridades del Poder Ejecutivo, ya sea local o federal, muy distinta de quienes se encargan de la acusación o del juicio del inculpado. En los centros de readaptación social existen normas que establecen los derechos mínimos de los internos, al contrario, en los centros de arraigo no existe normatividad en la materia que los regule. En consecuencia, los derechos de los arraigados serán aquellos que decidan otorgar, de manera arbitraria y discrecional, los policías que los vigilen o en el mejor de los casos, en un acuerdo emitido por el Procurador General de Justicia, lo cual no puede ser convalidado en un Estado de Derecho.<sup>20</sup>

Ahora bien, el arraigo domiciliario tal como lo establece el Artículo Décimo Primero del Decreto de la reforma en materia de justicia, es desde luego otro supuesto. El Artículo 29 del Código Civil Federal define al domicilio de las personas como “...el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encontraren.

Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses.”

En consecuencia, insisto que cualquier arraigo en un inmueble que no sea el domicilio del inculpado, en tratándose de delitos no graves es anticonstitucional, como lo he mencionado. En este sentido, la Carta Magna es muy clara en esta medida precautoria, la cual deberá efectuarse respetando en todo momento la inviolabilidad del hogar.

En relación a la protección del domicilio, la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció la tesis jurisprudencial:

**Inviolabilidad del domicilio. Recintos que no se configuran como domicilio desde el punto de vista constitucional.** Aquellos locales o recintos en los que está ausente la idea de privacidad, entendida como el ámbito reservado de la vida de las personas, excluido del conocimiento de terceros, no tienen la condición de domicilio. Así ocurre con los almacenes, fábricas, talleres, oficinas, tiendas, locales o establecimientos comerciales o de esparcimiento. En esta lógica, tampoco tienen la consideración de domicilio todos aquellos locales que están abiertos al servicio del público, como los restaurantes, bares o discotecas en cualquiera de sus posibles manifestaciones o variantes. Sin embargo, a pesar de que en estos supuestos no existe un domicilio desde el punto de vista constitucional, esto no excluye la necesidad de respetar las exigencias mínimas derivadas del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son la fundamentación, motivación y proporcionalidad del acto de la autoridad que habilita a realizar una entrada o registro en tales lugares. Asimismo, también se puede dar el caso de que los diversos ordenamientos legales amplíen el ámbito de protección y exijan requisitos similares a los del domicilio, para la entrada y registro de un lugar cerrado que no cumpla con las características del concepto constitucional de domicilio.

**Amparo directo en revisión 2420/2011. 11 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.**

Aunado a lo anterior, la detención en centros de arraigo atenta directamente a lo dispuesto en el artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra dice: “Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.” De igual forma, es atendible el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que a la letra dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.”

En virtud de lo anterior expuesto, evidentemente el arraigo viola los Tratados Internacionales que en materia de derechos humanos México ha suscrito, sin considerar que también se transgreden otros principios tales como, la presunción de inocencia, el derecho a la libertad personal y la prohibición de la tortura,<sup>21</sup> vicio aún no erradicado en nuestro país, entre otros derechos.

Para concluir quiero citar lo que al respecto ha señalado, en su parte relativa, el Comité de Derechos Humanos al examinar el quinto informe periódico de México: “...15. El Comité expresa su preocupación por la legalidad de la utilización del arraigo penal en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada, que prevé la posibilidad de detener a una persona sin cargos durante un máximo de 80 días, sin ser llevado ante un juez y sin las necesarias garantías jurídicas según lo prescrito por el artículo 14 del Pacto. El Comité lamenta la falta de aclaraciones sobre el nivel de las pruebas necesarias para una orden de arraigo. El Comité subraya que las personas detenidas en virtud del arraigo corren peligro de ser sometidas a malos tratos (artículos 9 y 14 del Pacto).”

A la luz de la decisión de 2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad del arraigo penal y su clasificación como detención arbitraria por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.<sup>22</sup>

Por último, deseo expresar que el siglo XXI será históricamente marcado por una profunda transformación en diversas materias.

El camino se ha iniciado, el tema de la protección de los derechos humanos se constituye como de primera jerarquía en la agenda nacional, por lo cual debemos continuar en la elaboración de propuestas que permitan avanzar en el fortalecimiento del marco jurídico.

Culmino citando una opinión del maestro Sergio García Ramírez:

El sistema penal de la sociedad democrática actúa de otra manera. Este confía en medios de control no punitivos; prefiere el derecho penal mínimo; reduce el horizonte de los tipos penales y enfrenta la conducta ilícita con diversas reacciones jurídicas —civiles, administrativas—, no apenas con instrumentos penales. Lucha contra el crimen, sin pausa ni desmayo, con mano firme y fuerte, a sabiendas de que el éxito de esa lucha contribuirá a la firmeza de la democracia. Obviamente, para desarrollar la investigación exitosa se vale del progreso de la ciencia y de la técnica, no del retroceso de los derechos humanos.

El orden jurídico penal que tenemos —no me refiero sólo a México— es depositario de varios legados. El primero y más relevante —hasta hace poco tiempo, sin duda— proviene del pensamiento ilustrado del siglo XVIII, que imprimió un viraje profundo al antiguo régimen. De esta suerte comenzó la construcción del derecho penal de la nueva sociedad liberal y democrática, que penetró hondamente en los siglos XIX y XX. A la herencia liberal se añadió —con claroscuros, e incluso zonas de oscuridad profunda— el influjo del positivismo criminológico. En el primer tercio del siglo XX retornó, con expresiones inauditas, el rigor absoluto. Al cabo de la Segunda Guerra campeó nuevamente el orden penal de la sociedad democrática, que creímos establecido en definitiva, con su clara opción por el derecho penal mínimo y su amplio conjunto de derechos y garantías.

Sin embargo, en años recientes hemos desacelerado la marcha e incluso iniciado un camino de retorno, auspiciado por espesos discursos que cubren con argumentos democráticos los retrocesos que determina el autoritarismo. Esto

ha permitido la aparición de un orden penal ambiguo, en el que se alternan instituciones de muy diversa naturaleza: desde plausibles hasta inaceptables. La atracción que ejercen ciertas reformas progresistas, filtra reformas regresivas. Sucede lo mismo que en el mercado: un artículo “gancho cautiva al público. Por supuesto, hay factores explicativos de la marcha errática, que amenaza con definiciones cada vez más autoritarias y se ha valido de la buena voluntad de quienes, asumiendo a ciegas aquellos argumentos, despejan el camino del retorno.

En otras ocasiones he citado el temor que expresó una destacada penalista al observar la marcha seguida por diversas reformas penales de los últimos tiempos. Estas, “en su conjunto, evidencian la situación peligrosa en que nos encontramos. Se advierte la tendencia de limitar las garantías constitucionales, porque constituyen un estorbo para el nuevo ‘sistema de justicia penal’ que pretende implantarse (...) El pretexto para estos abusos de poder es que la criminalidad crece, se organiza, está mejor pertrechada y tiene poder económico para corromper (...) Se avizora un derecho penal máximo, en vez de uno mínimo (...) Ante este porvenir, ¿cuál es el destino del Estado de derecho democrático?”<sup>23</sup>

#### **IV. Fundamento Legal**

Por lo anteriormente expuesto y con el fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

#### **V. Denominación del proyecto de ley o decreto**

#### **VI. Ordenamientos a modificar**

#### **VII. Texto normativo propuesto**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 16 y se deroga el décimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

Párrafos 2 a 6...

**Párrafo 8. (Se deroga)**

Párrafos 9 a 18...

#### **Transitorios**

**Décimo Primero. (Se deroga)**

**Artículo Segundo.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 178 del Código Penal Federal para quedar como sigue:

**Artículo 178.** Al que, sin causa legítima, rehusare a prestar un servicio de interés público a que la ley le obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad.

**Al que desobedeciere la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, dictados por autoridad judicial competente, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de diez a doscientos días multa.**

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 2o., fracción III, se derogan los artículos 133 Bis y 205, se reforman los artículos 256 y la fracción 367 del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

**Artículo 2o.** Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

...

I. y II. ...

**III. Solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que procedan;**

IV. a XI. ...

**Artículo 133 Bis. (Se deroga)**

**Artículo 205. (Se deroga)**

**Artículo 256.** Cuanto tuviere que ausentarse del lugar en que se practiquen las diligencias alguna persona que pueda declarar acerca del delito, de sus circunstancias o de la persona del inculpado, el tribunal, a solicitud de cualquiera de las partes, procederá a examinarla desde luego si fuere posible.

**Artículo 367.** Son apelables en el efecto devolutivo:

I. a VI. ...

**VII. Los autos que nieguen el cateo, las medidas precautorias de carácter patrimonial o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica;**

VII. a IX. ...

**Artículo Cuarto.** Se deroga el capítulo segundo del título segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para quedar como sigue:

**Capítulo Segundo  
De la Detención y Retención de Indiciados**

**(Se deroga)**

**Artículo 12. (Se deroga)**

**VIII. Artículos transitorios**

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

**Segundo.** La Federación, los Estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán adecuar todas las disposiciones aplicables, a efecto de eliminar la medida precautoria del arraigo en sus legislaciones.

**Notas**

1 La relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados visitó México en misión oficial por invitación del Gobierno del 1.º al 15 de octubre de 2010, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Internacional/informeRelatoraEspecial.pdf>

2 Sobre reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos (relación de tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en lo que se reconocen derechos humanos), cfr. la publicación electrónica que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para brindar un panorama completo de las modificaciones al texto constitucional, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

3 Gaceta Parlamentaria de fecha 23 de abril de 2009, <http://gaceta.diputados.gob.mx>

4 “Derecho del Pueblo Mexicano”. México a través de sus constituciones, sexta edición, coedición con el Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, comentario al artículo por Héctor Fix Fierro, páginas 7 y 8, 2003.

5 [http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos)

6 <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>

7 *Ibidem*, página 8.

8 Artículo 16 constitucional.

Este precepto exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento. Para cumplir con este mandamiento deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se expresan los motivos y las disposiciones legales que se consideren aplicables. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos citados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad. Si, pues, no quedó satisfecho en parte el requisito formal, que exige el artículo 16 de la Carta Magna, por haberse omitido la cita de los preceptos legales que pudieran servir de fundamento a la orden reclamada, debe concederse el amparo, para que sea reparada esa violación constitucional.

Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo XCII, volumen 2, páginas 1199-1200.

9 Amparo Indirecto número 257/2011, Juzgado Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, <http://www.cjf.gob.mx>

10 Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Cfr. Comentario al artículo 21 por Sergio García Ramírez en “Derecho del Pueblo Mexicano”. México a través de sus constituciones, op. cit., nota 4, página 975.

12 <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/28/index.php?section=politica&article=006n1pol>

13 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, tomo A-C, páginas 260 y 261.

14 <http://www.cndh.org.mx>

15 [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

16 Op. cit., nota 9.

17 Ídem.

18 Ídem.

19 Ídem.

20 Ídem.

21 La Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura, establece en su parte introductoria lo siguiente:

“...Conscientes de lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que nadie debe ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;

Reafirmando que todo acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Carta de las Naciones Unidas y son violatorios de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos;

Señalando que, para hacer efectivas las normas pertinentes contenidas en los instrumentos universales y regionales aludidos, es necesario elaborar una Convención Interamericana que prevenga y sancione la tortura;

Reiterando su propósito de consolidar en este continente las condiciones que permitan el reconocimiento y respeto de la dignidad inherente a la persona humana y aseguren el ejercicio pleno de sus libertades y derechos fundamentales, han convenido en lo siguiente:

#### Artículo 1

Los Estados parte se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención.

#### Artículo 2

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.”, <http://www.cndh.org.mx/node/564>.

22 Comité de Derechos Humanos, 98 periodo de sesiones, Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010, observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto, <http://www.cjf.gob.mx/documentos/2011/HTML/DGDHEGyAI/Tortura/Textos%20Internacionales/Soporte/Documentos/28.%20Mex-DH-5-2010.doc>

23 Cfr. La Reforma Constitucional Penal de 2007. Este documento recoge, con diversas precisiones y ampliaciones, la participación del doctor Sergio García Ramírez en programas académicos en que se ha examinado la reforma constitucional penal de 2007-2008.

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

Diputado Felipe Arturo Camarena García (rúbrica)



## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 76, 89 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ANTONIO CUÉLLAR STEFFAN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El que suscribe, Antonio Cuéllar Steffan, diputado federal del Partido Verde Ecologista de México en 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 los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 73, 76, fracción I, segundo párrafo, 89, fracción X, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para contemplar la intervención de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en conjunto con el Senado de la República, en la aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebradas por el Ejecutivo federal.

### Exposición de Motivos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en la cual se reforman varios artículos de la Constitución Federal, se dirigió esencialmente a la instauración de un nuevo diseño normativo en el que los derechos humanos funjan como el eje rector de toda la actividad estatal.

La referida reforma constitucional ha sido catalogada por la academia y por funcionarios judiciales como un nuevo paradigma en la defensa de los derechos humanos, al instituirse con rango constitucional, la obligación de todas las autoridades, y no únicamente por parte de los jueces federales y locales, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esta obligación deriva de la ampliación de la esfera de derechos que con la reforma al propio artículo 1 en su primer párrafo se reconoce a toda persona, en tanto ahora los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, se incorporan a nuestro orden jurídico en beneficio de la protección más amplia a la persona.

La especial relevancia que el derecho internacional cobra para el orden jurídico mexicano gracias a la reforma en comento, ha sido reafirmada, e incluso ampliada, por medio de los criterios interpretativos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivados de la Consulta a trámite 912/2010, iniciada en razón del cumplimiento por parte del Poder Judicial, como parte del Estado mexicano, de la sentencia condenatoria emitida por Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos.

En el análisis de dicho asunto se abrió la puerta en el sistema jurídico mexicano para la aplicación del control de convencionalidad sobre la normativa nacional que vaya en contravención de la protección de derechos humanos dada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Federación ha sostenido que los mandatos del artículo 1 deben interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 133 constitucional para determinar el marco dentro del cual debe realizarse el control de convencionalidad por parte del Poder Judicial y de los jueces ordinarios, esto es, la posibilidad de que dichos órganos puedan inaplicar las normas de carácter general que contravengan aquellas disposiciones protectoras de derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales.

Como bien se ha pronunciado la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, el control de convencionalidad es una herramienta eficaz para cumplir con las obligaciones que el Estado mexicano tiene dentro del nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos, el cual además ha sentado las condiciones para que el más alto tribunal del país realizara una novedosa construcción jurisprudencial del artículo 133 en relación al nuevo texto del artículo 1 constitucional, en el sentido de permitir además la aplicación del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad por parte de todos los jueces del país.

Ahora bien, este nuevo marco normativo y hermenéutico evidentemente tiene alcances profundos en la vida jurídica de nuestro país, pero también en otros rubros, tales como el político, social e incluso económico. La limitación del poder estatal y la correspondiente ampliación de libertades personales que trae consigo, reestructuran la vida institucional del país y proporcionan a las personas mayores instrumentos para combatir actos arbitrarios del poder público y privado.

Ante toda esa reingeniería constitucional, tiene lugar una pregunta que fluctúa entre las dos posturas que se debaten entre sobre los efectos que una reforma de tal calado puede traer para la jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano: si la Constitución contempla que la protección de derechos humanos de las personas se extiende a aquellos contenidos en los tratados internacionales en los que México sea parte, entonces ¿qué modificaciones debe sufrir el procedimiento que en sede nacional se contempla para la celebración y aprobación de un tratado internacional en materia de derechos humanos, en el entendido de que los contenidos de éstos pactos ahora pueden ubicarse por encima de todo el material normativo producido por los órganos representativos nacionales?.

Esto es, a la par de ponderar los enormes beneficios que para el cimiento de un Estado Democrático y constitucional de derecho en nuestro país significa la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, es necesario también replantearse los procedimientos establecidos para la celebración de tratados internacionales, pues de la incorporación de éstos al orden jurídico mexicano depende el nacimiento de una serie de obligaciones y derechos para autoridades y ciudadanos mexicanos.

Es por ello que este loable desarrollo legal y jurisprudencial que ha sentado las bases para un nuevo marco interpretativo y de aplicación del derecho supranacional en materia de derechos humanos, no puede ser ajeno a los estándares formales mínimos de un Estado democrático, el cual supone un alto grado de consensos entre los órganos representativos nacionales para integrar el derecho nacional vigente.

En ese sentido, si con la reforma en materia de derechos humanos aludida y los criterios jurisprudenciales que han ido a tono con ella, el orden jurídico mexicano se proyecta de cara al derecho internacional de los derechos humanos, es evidente que el procedimiento interno para su recepción tiene que desenvolverse por vías democráticas, tal y como se hace con todo el material normativo nacional.

Un elemento indispensable para lograr ese propósito es la conjugación de las voluntades políticas expresadas a través de los órganos representativos, dotados de la legitimidad democrática necesaria para decidir, previo un procedimiento deliberativo propio de una democracia sustantiva, la pertinencia o no de celebrar y posteriormente aprobar y ratificar un tratado internacional.

Como se sabe, en ese procedimiento el Constituyente previó la participación coordinada del Ejecutivo Federal y del Senado para la celebración y aprobación de tratados internacionales por parte del Estado Mexicano, respectivamente.

Para justificar esa participación conjunta entre el Ejecutivo Federal y el Senado de la República en la celebración de tratados internacionales, se ha dicho que ello obedece a la naturaleza de dichos acuerdos, ya que son compromisos internacionales asumidos por el Estados en su conjunto que comprometen a todas las autoridades frente a la comunidad internacional; de ahí que el Constituyente haya estimado que le corresponde al presidente de la República suscribirlos, en su calidad de jefe de Estado, y al Senado de la República ratificando, como representante de la voluntad de las entidades federativas.

Sin embargo, este argumento que justifica la existencia de la facultad exclusiva del Senado para aprobar tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal, erróneamente identifica la representatividad en materia de celebración y aprobación de tratados en una sola de las Cámaras del Poder Legislativo federal, sin explicar por qué la Cámara de Diputados se ve impedida constitucionalmente para participar en la adopción de un compromiso internacional adoptado por el Estado mexicano, cuando este tipo de convenios, fundamentalmente a raíz de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 a la que se ha hecho alusión, tienen ahora la capacidad para ubicarse por encima de las leyes emanadas del trabajo legislativo en el que válidamente interviene dicho órgano.

Es en razón de la obligación de aplicar los controles de convencionalidad y difuso, derivada de la interpretación del nuevo contenido del artículo 1, en relación con el 133, ambos de la Constitución Federal, que resulta urgente revisar

el procedimiento de celebración y aprobación de tratados internacionales, en la inteligencia de que la normativa internacional en materia de derechos humanos a la que México se vincula, una vez vigente, tiene la capacidad para fungir como parámetro de control de todo el orden jurídico nacional.

La participación que hasta hoy se le da al Ejecutivo federal en la celebración y del Senado de la República en la aprobación de tratados internacionales en materia de derechos humanos, genera un desequilibrio en el sistema jurídico mexicano, en tanto aquellos compromisos internacionales tienen ahora la misma capacidad que las leyes y normas generales expedidas por el Congreso de la Unión para incidir en la esfera jurídica de los individuos, así como en la validez de actos y normas de todas las autoridades nacionales, sin que hayan pasado para su incorporación al sistema jurídico mexicano por un procedimiento que, si llegar a ser análogo al propiamente legislativo, cumpla con los requisitos mínimos que la democracia formal exige para la creación del derecho positivo.

El Poder Legislativo, si bien cuenta con una estructura bicéfala en la que las dos cámaras que la integran se reparten ciertas facultades exclusivas, la mayor y más sustancial parte de la labor parlamentaria es llevada a cabo en conjunto, como Congreso de la Unión, entre ellas, la fundamental tarea de desarrollar a través de leyes secundarias las reglas, principios y valores constitucionales que contienen derechos humanos y sus garantías.

Se estima por ello que en la aprobación de tratados internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo en materia de derechos humanos, por ser éstos una extensión más del catálogo de derechos humanos consagrados en la Constitución y en la legislación ordinaria, debe contemplarse constitucionalmente la intervención de la Cámara de Diputados, en conjunto con la Cámara de Senadores, actuando en su calidad de Congreso de la Unión.

Se propone modificar el párrafo segundo de la fracción I del artículo 76 constitucional para eliminar como facultad exclusiva del Senado la de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, y trasladar dicha facultad a aquellas previstas en el artículo 73 a cargo del Congreso de la Unión. Así mismo, se modifican los artículos 89, fracción X, y 133, para suplir la alusión al Senado de la República por la de Congreso de la Unión.

Las modificaciones propuestas responden a la necesidad de superar un resabio histórico que ha privado a la Cámara de Diputados de participar en el análisis, discusión y aprobación de normas jurídicas de fuente internacional que cada vez cobran mayor importancia en orden jurídico interno, y que pueden llegar a entrar en conflicto con el trabajo legislativo de dicha Cámara, elaborado en pleno ejercicio de su soberanía.

Además, se busca homologar el sistema con el de países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos, España y Francia, que cuentan con procedimientos para la celebración y aprobación de tratados internacionales en los que ambas Cámaras tienen intervención.

La intervención del Congreso de la Unión en la aprobación de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal dotará de mayor legitimidad al acto por el cual el Estado mexicano en su conjunto asume un compromiso internacional, reeditando todo ello en beneficio de los principios democráticos que rigen la vida institucional de la nación.

En razón de lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

#### **Decreto**

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción al artículo 73, se modifican los artículos 76, fracción I, segundo párrafo, 89, fracción X y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para contemplar la intervención de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión junto al Senado de la República, en la aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebradas por el Ejecutivo federal, para quedar como sigue:

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

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

**IV. Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;**

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

I. (...)

**(Se deroga el segundo párrafo)**

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

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

**X.** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del **Congreso de la Unión**. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del **Congreso de la Unión**, 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.

**Artículo 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 13 de diciembre de 2012.

Diputado Antonio Cuéllar Steffan (rúbrica)

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA IRAZEMA GONZÁLEZ MARTÍNEZ OLIVARES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, Irazema González Martínez Olivares, diputada de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento 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, somete a consideración de este pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona dos párrafos al artículo 4o. constitucional con el propósito de garantizar una vejez digna y decorosa a los adultos mayores.

### **Planteamiento del problema**

#### **Exposición de Motivos**

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, constituye un parteaguas a través del cual valora y reorienta las relaciones entre los actores sociales en el marco de un Estado social de derecho, al colocar a los derechos humanos como eje central del marco jurídico mexicano.

Ha sido un lapso corto para entender y dimensionar su profundidad e impacto transversal en la legislación federal y estatal, así como para realizar adecuaciones institucionales y fomentar entre las personas su conocimiento y respeto. Hablamos de una cultura constitucional que garantice la convivencia respetuosa entre las instituciones y la ciudadanía.

Sin embargo, desde todos los ámbitos de la vida, esta universalización de derechos implica distintos modos de ser y hacer para los cuales el trabajo legislativo puede sentar uno de los precedentes importantes, a fin de que los derechos humanos cobren carácter de realidad de vida más que declarativo y de buenas intenciones.

Es menester hacer mención que de dicha reforma se desglosa la importancia e impacto de los tratados internacionales en el orden jurídico nacional.

Por lo tanto esta LXII Legislatura debe caracterizarse por construir propuestas en beneficio de los más desprotegidos fortaleciendo el marco jurídico nacional en materia de derechos humanos.

Al hablar de derechos humanos no podemos dejar a un lado los derechos de los adultos mayores, interesa resaltar que son titulares de derechos individuales pero también de derechos colectivos, por lo tanto deben de disfrutar de libertades individuales y ejercer derechos sociales de manera que estos hagan que el adulto mayor envejezca con seguridad y dignidad lo que obliga al Estado a ser garante de estos derechos.

Cuando nos referimos a las personas adultas mayores nos encontramos ante uno de los sectores más vulnerables de la población en virtud de que no cuentan con una retribución económica que les permita satisfacer sus necesidades además de los constantes impedimentos arquitectónicos de movilidad en espacios públicos y transportes, así como la dificultad de integrarse y participar en la vida económica y social.

En este contexto, se podría asegurar que el principal problema de las personas mayores es la discriminación en razón de su edad, la que tiene por consecuencia obstaculizar el goce o ejercicio, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

### **Argumentación**

En 1973, la Asamblea General de las Naciones Unidas llamó la atención sobre la necesidad de proteger los derechos y el bienestar de las personas de edad. Más tarde, en 1990, “reconoció la complejidad y rapidez del fenómeno del envejecimiento de la población mundial y la necesidad de que existiera una base y un marco de referencia comunes para la protección y promoción de los derechos de las personas de edad” (Naciones Unidas, 1991).

En México se visualiza un panorama de rapidez en el envejecimiento de la población; si partimos de la premisa que los datos del Censo de Población 2010, refieren que la población mexicana de 60 años y más asciende a 10 millones 55 mil 379 personas lo que significa el 9.06 por ciento de la población total del país, son personas adultas mayores, asimismo el Consejo Nacional de Población estima que para el 2030 habrá más adultos mayores que jóvenes menores de 15 años y para el 2050, el 30 por ciento de la población tendrá más de 60 años, por lo que es sumamente importante promover una cultura de envejecimiento digno y de calidad en nuestro país. (Numeralia de los Adultos Mayores 2012, Instituto Nacional de Geriátria).

Estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) refieren que los países latinoamericanos mantienen políticas públicas deficientes en materia de envejecimiento digno además de la dispersión normativa, en virtud de que las personas adultas mayores no cuentan con un instrumento jurídicamente vinculante que proteja sus derechos, como ocurre con otros grupos discriminados.

De esto se puede mencionar que en México, un número importante de adultos mayores no cuenta con ingreso económico que le permita desarrollarse como ente biopsicosocial pleno; instrumentos jurídicos y recomendaciones internacionales refieren que los países deben otorgar ayudas pensionarias a las personas adultas mayores que no cuentan con una pensión de seguridad social con la finalidad de mantener un equilibrio en el desarrollo económico y social de la población.

Una de las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas en la implementación de políticas públicas referentes a las personas adultas mayores es que tengan accesos de movilidad adecuados en el entorno en el que se desarrollan, además de acceso a programas de integración y participación en su comunidad.

Por otra parte la presencia de estos derechos en el máximo ordenamiento de la nación los hace operativos, de aplicación directa pero sobre todo vinculantes con los poderes públicos.

Por lo tanto, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional preocupado por el respeto de los derechos de las personas adultas mayores propone la necesidad de que el Estado mexicano garantice a los adultos mayores una vejez digna y decorosa así como accesos de movilidad adecuados en espacios públicos y transportes, esto quiere decir que las políticas públicas que se emprendan deberán estar enfocadas a fomentar la cultura de envejecimiento de calidad con la finalidad de que los adultos mayores alcancen la plenitud en sus derechos tanto individuales como colectivos.

Por lo expuesto someto a consideración de este pleno el siguiente:

#### **Decreto**

**Artículo Único.** Se adicionan dos párrafos al artículo 4 constitucional para quedar como sigue:

**Artículo 4o.** (Se deroga el anterior párrafo primero)

El varón y la mujer son iguales ante la ley...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Además de los derechos consagrados por esta Constitución los adultos mayores gozaran de una pensión económica por vejez, así como de accesos para su adecuada movilidad en espacios y transportes públicos, con la finalidad de garantizarles una vejez digna y decorosa. La ley establecerá las modalidades y apoyos para el acceso a estos derechos.**

**Corresponde al Estado establecer políticas públicas para la integración, participación de los adultos mayores en la vida activa y comunitaria.**

#### **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 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en un plazo máximo de 180 días contados a partir del inicio de vigencia de este decreto.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 18 de diciembre de 2012.

Diputada Irazema González Martínez Olivares (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ARMANDO CÓRDOVA DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Luis Armando Córdova Díaz, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido 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; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Desde el siglo XVIII a la fecha, la tradición democrática ha sido asumida bajo el principio incommovible de la soberanía popular. Resulta evidente que por diversas razones el pueblo no puede gobernar por sí de manera directa, ante ello la necesidad de contar con una forma de representación que garantice, en lo posible que el gobierno dependa del pueblo. Esta forma de representación es el Parlamento como institución política donde se debaten los temas de interés colectivo y donde surgen las disposiciones jurídicas necesarias para regular la vida del pueblo.

En México, la instalación del Poder Legislativo surge el 24 de febrero de 1824 en el México independiente ocupando como sede la antigua iglesia de San Pedro y San Pablo (más tarde la Hemeroteca Nacional).

El artículo 49 constitucional, señala que el Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo depositado en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La organización del Congreso Mexicano se da sobre bases de permanencia y continuidad. Su permanencia deviene de su carácter de Poder integrante del Supremo Poder de la Federación y, su continuidad, caracterizada por el funcionamiento en periodos de sesiones y en los recesos con la Comisión Permanente, y por su renovación en la Cámara de Diputados que de conformidad con el artículo 51 constitucional se da en su totalidad cada tres años; y de manera parcial en la Cámara de Senadores.

El periodo de sesiones hace referencia al tiempo de reunión, necesario y efectivo que ocupan los legisladores para conocer y tratar los asuntos considerados en un orden del día, asuntos que, por la importancia de su propia naturaleza requieren de una deliberación previa sustentada en la discusión, votación y en su caso aprobación.

La Constitución de 1857 fue la primera en establecer dos periodos de sesiones. El artículo 62 de dicha constitución establecía: “El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre, y el segundo, improrrogable, comenzará el 1 de abril y terminará el último de mayo”.

En 1874, se reforma el artículo 62 de dicha constitución estableciendo que el primer periodo de sesiones ordinarias podría prorrogarse hasta por 15 días.

El texto original del artículo 65 de la Constitución de 1917 establecía que el Congreso se reuniría a partir del 1 de septiembre de cada año para la celebración de las sesiones ordinarias en las cuales se ocuparía entre otras cosas de la revisión de la cuenta pública del año anterior, que sería presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones; examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, y estudiar, discutir y votar las iniciativas que se presenten, así como atender y resolver los asuntos en competencia de acuerdo a la Constitución.

El artículo 66 de la Constitución de 1917, estableció: “El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el 31

de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República”.

Con la reforma publicada el 7 de abril de 1986 al artículo 66 constitucional, se dispuso que el primer periodo de sesiones será hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo periodo no excederá del 15 de julio del mismo año. Igual, señala que en el caso de que ambas Cámaras no tuvieran acuerdo para el término de las sesiones antes de las fechas indicadas, deberá resolver el presidente de la República.

Con la reforma al artículo 66, publicada el 3 de septiembre de 1993, se fijó que el primer periodo no podrá extenderse más allá del 15 de diciembre de cada año, estableciendo como excepción a lo anterior la fecha prevista de inicio del encargo del presidente de la República como lo señala el artículo 83, en cuyo caso el periodo podrá ampliarse al 31 de diciembre del mismo año. Y el segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Cada periodo de sesiones, que de conformidad con el artículo 65 constitucional que a la letra señala: “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”.

La función legislativa es, sin duda, una de las actividades más importantes que realiza el Estado. La función legislativa consiste en la aprobación de las normas jurídicas básicas para el funcionamiento del Estado. En el ejercicio de la función legislativa, el Congreso de la Unión, está facultado para legislar en diferentes materias, por ejemplo en materia económica de acuerdo a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E; XXIX-F; 123 y 131 constitucionales, como son: Planeación, inversión extranjera; propiedad industrial; competencia económica; metrología y normalización; hidrocarburos; minería; cinematografía; servicios financieros; energía eléctrica y nuclear; comercio; turismo; comercio exterior y materia laboral.

En materia de organización y funcionamiento, de conformidad con los artículos 3o., 28, 41, 70, 73, 90, 94, 102 y 124 de la Constitución Política, el Congreso tiene facultades para legislar en materia de: La organización del Congreso; la del Ejecutivo Federal; la del Poder Judicial; las universidades públicas que dependan de la federación; la Auditoría Superior de la Federación.

En materia de educación, que de acuerdo al artículo 3o. constitucional, dispone que el Congreso expedirá las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios. De igual, en materia de educación y cultura, el artículo 73 fracción XXV, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que regulen el sistema nacional educativo; los órganos encargados de la difusión de la cultura; los órganos encargados de la investigación científica, la conservación de monumentos arqueológicos e históricos.

Facultades en materia de impartición de justicia, que de conformidad con las fracciones XXI y XXIX-H del artículo 73, y los artículos 105, 106 y 107, el Congreso tiene facultades para expedir leyes que regulen los procedimientos civiles y penales; las controversias constitucionales; el sistema de medios de impugnación en materia electoral; los procedimientos administrativos; las acciones de inconstitucionalidad; el procedimiento de juicio de amparo.

Facultades en materia de defensa, como lo prevén el artículo 73 en sus fracciones XII, XIII, XIV y XV.

Facultades en materia de asentamientos humanos, fracción XXIX-C del artículo 73; facultades en materia laboral, fracción X del artículo 73, y artículos 5o. y 123, como fundamentos para expedir leyes que regulen las relaciones laborales de los trabajadores previstos en el Apartado A del artículo 123; los trabajadores al servicio del Estado; los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales.

Facultades en materia de salud, fracción XVI del artículo 73; facultades en materia de comunicaciones, fracción XVII del artículo 73.

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia de Presupuesto de Egreso, como lo dispone el artículo 74, fracción IV; facultades en materia tributaria, artículo 73, fracción VII, que dispone como facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto de egresos de la federación, así como las señaladas en la fracción XXIX del mismo artículo para cubrir las contribuciones sobre comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de recursos naturales comprendidos en el artículo 27 de la Constitución; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; impuestos especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillo y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores de conformidad al artículo 76 constitucional en materia de política exterior mediante la aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas que suscriba el Ejecutivo Federal así como su decisión de terminar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos (fracción I); Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del Procurador General de la República, 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 (fracción II); la autorización de tropas al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, igual, permitir 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 (fracción III); Otorgar el consentimiento para que el Ejecutivo Federal pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria (fracción IV); Declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un Estado, en el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El Senado hará el nombramiento de Gobernador 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 (fracción V); Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado 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 Estado (fracción VI); Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos (fracción VII); Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos (fracción VIII); Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución (fracción IX); la autorización mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas (fracción X); y Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

Además, el Congreso de la Unión, asume tareas de control de legislación, presupuestal y político.

El control de legislación tiene que ver con la emisión de normas de carácter general e impersonal con propósitos específicos para regular la ejecución de planes y programas; transparentar el uso de los recursos públicos y generar criterios de conducta en los servidores públicos.

El control presupuestal está vinculado con la aprobación del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación que la Cámara de Diputados como facultad exclusiva de acuerdo al artículo 74 constitucional debe realizar; y la aprobación de la Cuenta Pública, es la que se comprueba que el gasto ejercido efectivamente es el presupuestado, como lo señala el artículo 74 constitucional, también ejercido por la Cámara de Diputados.

El control político tiene que ver con la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos, mediante la verificación de los gastos generados por las dependencias y entidades de la administración pública, para lo cual la Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, uno de los aspectos de este tipo de control es citar a comparecer a los funcionarios públicos a que hace referencia el artículo 93 párrafo segundo constitucional.

Para el proponente, resultan evidentes las amplias facultades del Congreso de la Unión, como se han señalado.

Hoy, los mexicanos exigen y demandan del legislativo transitar en una ruta ordenada que concrete y materialice las reformas estructurales necesarias para la nación. Fortalecer a México, es fortalecer al propio Poder Legislativo. Es ambicionar una agenda legislativa nacional y común con los demás Poderes de la Unión que permitan a México recuperar su posicionamiento y reconocimiento con desarrollo y crecimiento en el ámbito internacional.

El Congreso de la Unión apegado al nuevo contexto y circunstancia nacional e internacional, no puede y no debe dejar pasar más tiempo para atender y resolver los temas de interés nacional. La pluralidad en la integración de esta LXII Legislatura, así como la nueva composición de sus comisiones ordinarias, serán actores primarios para la transformación de México. Tendremos en conjunto las dos Cámaras, la responsabilidad y el compromiso de avanzar en el bienestar que demandan todas y todos los mexicanos.

La propuesta de ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias, objeto de esta iniciativa, se enmarca justamente en ocuparse de los asuntos del orden legislativo y de los temas de interés nacional, que, por la importancia de su propia naturaleza requieren de una mayor y amplia deliberación. Contar con un mayor margen de tiempo para sesionar, permitirá al Congreso realizar con mayor eficiencia los trabajos legislativos que legal y constitucionalmente le competen.

Finalmente, proponemos, que el segundo periodo de sesiones ordinarias, concluya el 15 de junio de cada año, y no el 30 abril de cada año, como actualmente lo establece el artículo 66 constitucional.

Por los motivos expuestos, se somete a la consideración de esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de

#### **Decreto que reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**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.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.

#### **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 18 de diciembre de 2012.

Diputado Luis Armando Córdova Díaz (rubrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA YAZMÍN DE LOS ÁNGELES COPETE ZAPOT, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La que suscribe, diputada Yazmín de los Ángeles Copete Zapot integrante 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 en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone reformar el inciso a) de la fracción XXIX del artículo 73 y el inciso c) en sus párrafos primero y segundo de la fracción IV del artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la hacienda municipal.

En la presente iniciativa se aborda el problema de la generación de sus recursos propios por parte de los municipios a fin de fortalecer su autonomía financiera.

**Exposición de Motivos**

En nuestro sistema constitucional el municipio es considerado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, sin embargo este arreglo institucional ha situado al municipio en una situación de franca desventaja ya que de la sola lectura de este precepto se desprende que tiene una ubicación supeditada a la estructura política de los estados, como ahí se colige también de la denominación del título quinto de la propia Constitución que se refiere a los estados de la federación y del Distrito Federal.

Tenemos a un municipio subordinado en lo político pero también en lo económico, pese a que se postula con enorme vehemencia que los municipios administraran libremente su hacienda pública, que se forma de los recursos propios, los que establezcan en su beneficio las legislaciones locales y los que se transfieren desde la federación.

A pesar de ello, lo cierto es que en la realidad sucede todo lo contrario; el problema hacendario de los municipios no se resuelve tan solo con que se administren libremente determinados recursos –que es indudablemente una parte de su complejidad– sino en atender la escasez cotidiana de los mismos, que coloca a las autoridades locales en un plano de desventaja y hasta de sometimiento a las decisiones de los otros órdenes de gobierno con una distribución desproporcionada de recursos que no se compensa aplicando las reglas establecidas el sistema de coordinación fiscal.

También es de llamar la atención que desde la Constitución se imponen una serie de excepciones que constituyen verdaderas lagunas en el esquema de potestades tributarias del municipio, por ejemplo, en el cobro de los servicios que tienen a su cargo o bien, por concepto de exenciones abusivas que favorecen a los otros dos órdenes de gobierno y que son aprovechadas inclusive por algunos particulares.

Cabe recordar que la primera Convención Nacional Hacendaria en la Mesa de Ingresos, con base en el diagnóstico elaborado, concluyó entre otras cuestiones que la “entidades federativas y los municipios deben depender menos de las participaciones y aportaciones federales, por lo que se debe procurar aumentar sus ingresos propios, sin perjuicio de que también aumenten los ingresos de la federación” a mayor abundamiento y precisión que es indispensable aprovechar mejor las fuentes locales particularmente el impuesto predial y los ingresos por servicios municipales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el documento Una nueva política fiscal tributaria para México recomendó a nuestro país una reforma fiscal basada entre otros puntos en uno muy concreto: mayor cobro de impuestos por parte de los estados, actualizar el predial.

La debilidad de las finanzas públicas municipales en México se explica en buena medida por las bajas transferencias que reciben por parte de los otros órdenes de gobierno y por la insuficiencia e ineficacia con que ejercen sus escasas potestades tributarias. En la actualidad los ingresos propios municipales alcanzan únicamente 10 por ciento de sus ingresos totales, el resto provienen de transferencias estatales y federales.

Como parte de una estrategia para construir un nuevo federalismo hacendario con esta reforma constitucional lo que se busca es otorgarle al municipio mayores potestades tributarias en lugar de proponer el incremento de transferencias que año con año se hace a la federación a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se fortalezcan las capacidades y facultades de recaudación, tanto de los estados como de los municipios.

En este sentido, hay dos temas de relevancia que el Grupo Parlamentario del PRD aborda en la presente iniciativa: La primera propuesta es que los municipios cobren el derecho de alumbrado público, tomando en cuenta que desde la reforma constitucional de 1983 en materia municipal, se incluyó como uno de los servicios que tienen a su cargo; por lo que consideramos que si se tiene esta responsabilidad debieran tener también la facultad correlativa de hacer los cobros correspondientes en beneficio del propio municipio, determinado por las legislaturas locales en los ordenamientos legales que establecen las fuentes de ingresos de los municipios.

Cabe hacer mención que en otras legislaturas se han presentado, por varios grupos parlamentarios y en ambas cámaras diversas iniciativas al respecto, y que inclusive forma parte de las agendas de asociaciones municipales que se han manifestado en el mismo sentido sobre este tema, sin embargo, no han sido tomadas en cuenta y se han dejado en el rezago legislativo, por lo que consideramos que esta propuesta ya debe discutirse en esta legislatura como parte de la discusión de la reforma de nuestro sistema federal y el desarrollo municipal con una definición particular al respecto.

Coincidimos en proponer una excepción a la facultad del Congreso para establecer las contribuciones especiales sobre energía eléctrica para que uno de los ingresos adicionales con que cuenten los municipios por los servicios que tienen a su cargo sea el cobro del derecho de alumbrado público que se hará conforme a las bases que expidan los Congresos locales.

De esta manera, de modificarse estos textos constitucionales, estableciendo las facultades en la materia para los congresos locales y para los municipios se podrían contar con los recursos suficientes para conservar la presentación de este servicio y proveer a su vez la hacienda municipal.

La segunda propuesta tiene que ver con el fortalecimiento de la hacienda municipal en materia de predial.

Por un lado tenemos que, en cuanto a este impuesto desde la perspectiva constitucional y legal, es considerado como un tributo municipal de periodicidad anual que grava el valor de los predios urbanos o rústicos considerándose como tales a los terrenos, las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes, como las que tienen dependencias públicas federales, estatales o bien empresas paraestatales.

Por todos es conocido, que de los ingresos propios municipales, el renglón más importante, sin lugar a dudas, es el impuesto predial, no solo por la propia recaudación del tributo, sino también porque algunos de los fondos federales que se reparten a los municipios consideran la recaudación del predial como uno de los criterios de distribución.

El impuesto predial es un gravamen universal que se cubre con relación al dominio sobre las propiedades inmuebles, un impuesto que se evade, valiéndose de argucias legales como también de exenciones que las leyes prevén y que constituyen cuantiosas pérdidas económicas que afectan particularmente las haciendas públicas de los municipios.

Según la OCDE, en nuestro país la evasión de este impuesto es tan grave que solo representa el 0.3 del producto interno bruto, cuando en el Reino Unido es de aproximadamente 4.3 por ciento, Canadá 3.4 por ciento, Estados Unidos de América 3.1 por ciento, España 2.8 por ciento y Japón 2.6 por ciento.

La recaudación fiscal por concepto del impuesto predial en México es 10 veces menor que el promedio que manejan los países afiliados, si se revirtiera esta tendencia negativa se podrían llegar a recaudar el 2 por ciento lo que podría ser si se recaudara adecuadamente.

Y en cuanto a los bienes de dominio público, tomando en cuenta que estos se constituyen por el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio estado así considerados por la Ley General de Bienes Nacionales, como así se desprende a partir del artículo 1o. que desarrolla el régimen de dominio público de los bienes de la federación y de los

inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; también se consideran excepciones en el pago de estas contribuciones, como se establece en la propia Constitución y se desarrolla en el artículo 14 de la ley, al señalar que las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

La propuesta concreta es que se eliminen las exenciones que la Constitución aún reconoce, en el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV en su artículo 115 respecto al cobro de contribuciones sobre los bienes de dominio público de la federación de los estados y municipios que sean utilizados ya sea por entidades paraestatales o particulares independientemente de que se utilicen o no para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público ya que estas exenciones han sido pretexto para que, sobre todo, entidades federales, como delegaciones e instalaciones de paraestatales, no paguen entre otras contribuciones el impuesto predial correspondiente, lo que ha sido una exención injustificada y una fuente cuantiosa de evasión permanente que afecta las finanzas públicas de los municipios.

En nuestro grupo parlamentario estamos convencidos de que ambas propuestas contribuirán de manera significativa a fortalecer las fuentes de recursos municipales toda vez que es totalmente injusto que se sigan preservando dichas excepciones.

El PRD se pronuncia por un verdadero federalismo democrático y un municipalismo renovado que tenga un peso específico real en las decisiones nacionales en desarrollo de las comunidades, que los gobiernos locales cuenten con una verdadera autonomía política de nuestros municipios.

Por lo anteriormente expuesto se propone a esta soberanía el siguiente proyecto de

#### **Decreto**

Único. Se reforma el inciso a) de la fracción XXIX del artículo 73 y el inciso c), en sus párrafos primero y segundo, de la fracción IV del artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a XXVIII. ...

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. a 4o. ...

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica, **salvo en el caso del alumbrado público municipal que se estará a lo dispuesto por el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución.**

b) a g)...

Las entidades

**Artículo 115.** ...

I. a III...

IV.

a) y b) ...

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. **En el caso del derecho de alumbrado público, los municipios conforme a las bases que expidan los Congresos locales podrán imponer contribuciones por la prestación de este servicio.**

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con estas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de diciembre de 2012.

Diputada Yazmín de los Ángeles Copete Zapot  
(rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA GARFIAS GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

### Planteamiento del problema

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la fiscalización superior es la última fase del ciclo presupuestal, que inicia con los procesos de planeación, programación y presupuestación, llevados a cabo del 1 de abril al 8 de septiembre de cada año. Posteriormente, del 8 de septiembre al 15 de noviembre se realizan la revisión, discusión y aprobación del paquete económico del ejercicio correspondiente y, una vez que éste ha sido aprobado, comienza a ser aplicado el 1 de enero del siguiente año.

La fiscalización superior de la Cuenta Pública inicia el 1 de mayo del siguiente año, una vez que la Cuenta Pública del ejercicio inmediato anterior es entregada por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados, dando a la Auditoría Superior de la Federación un periodo de 9 meses para llevar a cabo las auditorías correspondientes y presentar, a más tardar el 20 de febrero del siguiente año, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Se inician el análisis de dicho documento el 21 de febrero y hasta el 31 de mayo, teniéndose como fecha límite para dictaminar la conclusión de la Cuenta Pública el 31 de octubre.

Conforme a las fechas y los periodos anteriores, el proceso de la fiscalización superior se realiza a lo largo de casi cuatro ejercicios fiscales, situación que ha impedido que los resultados derivados de las revisiones, contenidos en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, sean empleados de manera eficaz y oportuna durante las etapas de planeación, programación, presupuestación, discusión y aprobación del Presupuesto.

Los periodos establecidos han ocasionado que al día de hoy las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales de 2003, 2004, 2005, 2006 y 2010 se encuentren pendientes de dictamen y aprobación ante el pleno de la Cámara de Diputados.

Con tal problemática que se enfrenta para que los resultados obtenidos por la función fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación se erijan como actividades fundamentales para la toma de decisiones en el proceso presupuestario, los diputados de Nueva Alianza proponemos que se adelante la fecha de presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, se adelante y reduzca el tiempo de la revisión de la Cuenta Pública y se faculte a la ASF para entregar informes individuales de auditoría, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

El origen de la Auditoría Superior de la Federación se encuentra en la Constitución de 1824, que sentó las bases para crear la Contaduría Mayor de Hacienda, concebida como la entidad de fiscalización superior de la federación, que tenía a su cargo evaluar en representación de la ciudadanía, en la Cámara de Diputados, la gestión administrativa, económica y financiera encomendada al Ejecutivo federal tomando como base para realzar sus evaluaciones, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

A lo largo de su existencia, la ASF y el marco jurídico que rige su actuación han sufrido sendas modificaciones con el objeto de configurar la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia como ejes torales para la consecución de una administración pública sana y eficiente. Así, las diversas reformas a la Carta Magna en lo relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y a las leyes orgánicas del órgano de fiscalización superior fueron los soportes jurídicos que dieron vigencia a la fiscalización superior del siglo XX.

Sin embargo, la creciente demanda social de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso y destino de los recursos públicos, el desarrollo de México y la evolución política del país han generado la imperiosa necesidad de continuar revisando y actualizando las instituciones y el marco jurídico rector de la fiscalización superior con el fin

de diseñar y construir nuevos ordenamientos que otorguen mayores facultades y recursos al órgano de fiscalización, reduzcan las áreas de opacidad e instauren nuevos mecanismos que optimicen la revisión de la Cuenta Pública.

En el marco de la reforma hacendaria, durante 2007 y 2008 se aprobaron diversas reformas constitucionales en materia de gasto público y fiscalización superior, que permitieron actualizar las fechas para presentación de la Cuenta Pública y el Informe del Resultado de ésta y fortalecieron a la ASF en sus atribuciones de su revisión.

Con la referida reforma hacendaria se garantiza la función de la Auditoría Superior de la Federación, órgano facultado para revisar la Cuenta Pública con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, así como de fiscalizar que los recursos económicos sean administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de que todos los gastos públicos estén comprendidos invariablemente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los artículos 74, fracciones II y VI, 76, 126 y 134 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pese a los avances alcanzados en el fortalecimiento del marco institucional y operativo de la fiscalización superior aún se requiere establecer mecanismos que permitan robustecer el sistema de fiscalización y rendición de cuentas sobre el uso, el destino, la aplicación, el manejo y la custodia de los recursos públicos, ya que, a pesar de la importancia intrínseca que posee para la toma de decisiones en materia presupuestaria la información derivada del análisis y revisión de la cuenta pública, las fechas y periodos establecidos en el propio texto constitucional han impedido que ésta sea utilizada de forma eficaz y oportuna en el proceso presupuestario.

Ante tal escenario y a fin de lograr que la información proveniente de las revisiones realizadas por la ASF sea analizada y empleada como documento toral en el proceso presupuestario, los diputados del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza proponemos que se adelante el tiempo del proceso de fiscalización de la Cuenta Pública para que ésta inicie el primer día hábil siguiente al cierre del ejercicio fiscal respectivo, se adelante la fecha de presentación de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente a la Cámara de Diputados y se faculte a la ASF para realizar revisiones preliminares de carácter preventivo sobre el ejercicio en curso en supuestos específicos que regule la legislación secundaria y para entregar informes individuales de auditoría, figuras que se adicionarían al texto constitucional con la finalidad de anticipar la información que la Auditoría Superior de la Federación debe entregar a la Cámara de Diputados en cumplimiento del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que dichas entregas se realizarán de manera adicional a la entrega del Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en 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.I.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 74, fracción VI; y 79, adicionando los párrafos tercero y cuarto, reformando el párrafo quinto de la fracción I, reformando la fracción II, adicionando la fracción III y recorriendo las fracciones restantes**

**Único.** Se reforman y adicionan los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a V. ...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior...

...

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el **31 de enero** del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de la entidad de fiscalización superior de la federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

...

**Artículo 79.** 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.

...

**Sin perjuicio de los principios establecidos en párrafo que antecede, la entidad de fiscalización superior de la federación podrá iniciar las funciones de fiscalización superior a partir del primer día hábil del año inmediato siguiente al cierre del ejercicio fiscal y podrá realizar revisiones preliminares de carácter preventivo sobre el ejercicio en curso con base en la información contenida en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública que entrega el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, en los supuestos específicos que regule la legislación secundaria.**

**Sobre los resultados de las revisiones preliminares de carácter preventivo la entidad de fiscalización superior de la federación podrá, emitir recomendaciones y avisos con el objeto de advertir y prever sobre el mal uso de los recursos públicos, dichos resultados serán remitidos por la entidad de fiscalización superior de la federación a la Cámara de Diputados a través de un informe individual de auditoría, que contendrá los mismos apartados establecidos en la fracción II del presente artículo. Lo anterior, sin menoscabo de las acciones de carácter correctivo que le corresponda en el momento oportuno emitir ni de las auditorías o revisiones que realizará en los plazos que, en su caso, establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación, su Programa Anual de Auditorías o las demás disposiciones jurídicas aplicables.**

**Esta entidad de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo:**

I. ...

...

...

...

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias **debidamente fundadas y motivadas**, podrá **fiscalizar de manera directa** durante el ejercicio fiscal en curso, los conceptos denunciados. **Los resultados de esta revisión darán lugar a la emisión de recomendaciones y promoción de acciones que correspondan y serán informados por la entidad de fiscalización superior de la federación a la Cámara de Diputados a través de un informe individual de auditoría que contendrá los mismos apartados establecidos en la fracción II del presente artículo.**

**II. Entregar el Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública** a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirá **una síntesis ejecutiva de los Informes Individuales de Auditoría, una síntesis de las justificaciones y aclaraciones que en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las observaciones de la entidad de fiscalización, un apartado con conclusiones sobre el desempeño en el cumplimiento de objetivos de acuerdo a la clasificación sectorial del gasto, un apartado específico sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, así como el monto total de las recuperaciones operadas y probables a lo largo del ejercicio y aquellos elementos que señalen las disposiciones legales en la materia.**

**III. Entregar los informes individuales de Auditoría a la Cámara de Diputados, conforme sean concluidas las revisiones los cuales adquirirán carácter público al momento de su presentación. Los informes individuales de auditoría incluirán el dictamen de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de la entidad fiscalizada a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, la entidad fiscalizada hayan presentado sobre las mismas y los elementos que señalen las disposiciones legales en la materia.**

Para tal efecto, de manera previa a la presentación **los informes individuales de auditoría** se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la federación para la elaboración de los **informes individuales de auditoría**.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la federación enviará a las entidades fiscalizadas el **informe individual de la auditoría que les corresponda**, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados, **el informe contendrá** las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo **no mayor de 30 días hábiles**, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas; en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que **presente los informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados**; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

**IV. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos; y**

**V. Determinar los daños y perjuicios que afecten la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras**

responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

...

...

...

...

...

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2014, para con ello iniciar la revisión de la Cuenta Pública de 2013.

**Segundo.** El Congreso de la Unión realizará las reformas de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y expedirá y emitirá las leyes que en materia de fiscalización sean necesarias para dar cumplimiento al presente decreto en un plazo no mayor de 120 días naturales, contados a partir de su entrada en vigor.

**Tercero.** Las legislaturas de los estados y del Distrito Federal deberán expedir las leyes y reformas que en materia de fiscalización sean necesarias para dar cumplimiento al presente decreto en un plazo no mayor de 120 días naturales, contados a partir de su entrada en vigor.

**Cuarto.** Se faculta al titular de la entidad de fiscalización superior de la federación para que, en el ámbito de su autonomía técnica y de gestión, emita reglamentos internos de carácter provisional que permitan dar cumplimiento al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de diciembre de 2012.

Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica)

**CON PROYECTO DE DECRETO, QUE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra**  
**Presidente de la Mesa Directiva del Honorable Congreso de la Unión**

**Presente**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se envía anexo al presente la iniciativa proyecto de decreto que formula la Quincuagésimo Octava Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, por virtud de la cual se adiciona un último párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior para los efectos administrativos y legales a los que haya lugar.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestra distinguida consideración.

Atentamente  
Heroica Puebla de Zaragoza, a 4 de diciembre de 2012.  
Mesa Directiva del Congreso del Estado

Diputado Enrique Nacer Hernández (rúbrica)  
Presidente  
Diputado Jesús Salvador Zaldívar Benavides (rúbrica)  
Vicepresidente

**El honorable Quincuagésimo Octavo Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla**

**Considerando**

Que en sesión pública ordinaria celebrada con esta fecha, vuestra soberanía tuvo a bien aprobar, para los efectos del artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el proyecto de decreto emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, por virtud de la cual se adiciona un último párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que la protección de los derechos de los adultos mayores debe ser una prioridad para el Estado, teniendo como base un marco legal que establezca los derechos fundamentales, para lo cual necesariamente debe generar respuestas institucionales y sociales, valorando las aportaciones que han realizado y establecer todas las acciones a su alcance, buscando su plena inserción en la vida familiar, social, comunitaria, económica y política del país.

Que es necesario establecer las reglas que deben cumplir tanto sociedad civil, como gobierno, para promover la educación, el esparcimiento, la prevención de las enfermedades y, en su caso, la creación de fuentes de empleo, dirigidas a los adultos mayores, de tal forma que la calidad de vida sea la adecuada para fortalecer sus conocimientos y sus diversas capacidades.

Que la promoción de una cultura de la vejez a partir de los derechos previstos en el marco normativo de las personas adultas mayores es, sin duda, uno de los retos más importantes en México.

Que la salud, educación, alimentación y el desarrollo de una vida de bienestar de las personas adultas mayores debe ser una garantía individual que forme parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derechos que continuamente ya se consideran en los planes, programas y acciones de gobierno.

Que parte fundamental es el de crear los medios y las instancias adecuadas para mantener productivos a los adultos mayores, mediante la capacitación, el empleo, el otorgamiento de créditos, así como subsidio parcial en el pago de los servicios públicos que prestan las dependencias o entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno.

Que la creación de planes, programas y demás lineamientos que se establezcan a favor de los adultos mayores deben ser congruentes, integrales y uniformes en todas las entidades federativas, de tal forma que se logre el desarrollo integral de este importante sector.

Que los adultos mayores han sido los generadores del desarrollo social, económico y político del país, siendo responsabilidad de toda la población activa y del gobierno proporcionarles los medios adecuados para integrarlos a una vida activa, de respeto, de esparcimiento y de plenitud.

Que precisamente la política pública dirigida a los adultos mayores, debe ser congruente con las diversas normas que tienen entre sus objetivos principales el de garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual de las personas adultas mayores.

Que la uniformidad y congruencia de las normas secundarias depende de la actualización de nuestra norma suprema, la cual debe considerar la prevención, protección y determinación de las medidas generales que deberán cumplirse por el gobierno federal y los gobiernos locales.

Debemos impulsar transformaciones profundas en las formas de organización social y económica, pero fundamentalmente, en las instituciones que hasta hoy han sido las encargadas de marcar las pautas en esta materia, para lograr esto deberán establecerse los lineamientos fundamentales como garantía constitucional de derechos a los adultos mayores.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto 1, 71, fracción III, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; 48, fracción I, inciso c), del Reglamento Interior del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, sometemos a consideración de honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un último párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los términos siguientes:

**Artículo 4.**

...

...

...

...

...

...

...

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

El Estado establecerá las condiciones necesarias para la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, educación, esparcimiento, deporte, cultura y trabajo de los adultos mayores, teniendo como objetivo el desarrollo integral de los hombres y mujeres adultos mayores, integrándolos al desarrollo social, económico y político del país.

#### **Artículos Transitorios**

**Primero.** Envíese al honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa minuta proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Segundo.** Envíese a las legislaturas de las entidades federativas y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el propósito de que tengan a bien considerar la presente adición y se adhieran a la misma.

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

**Cuarto.** Las legislaturas de los estados, en su caso, deberán realizar las adecuaciones a sus ordenamientos legales correspondientes.

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

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza, a los cuatro días del mes de diciembre de dos mil doce.

Diputado Enrique Nacer Hernández (rúbrica)  
Presidente  
Diputado Jesús Salvador Zaldívar Benavides (rúbrica)  
Vicepresidente  
Diputado Alejandro Oaxaca Carreón (rúbrica)  
Secretario  
Diputado Jorge Gómez Carranco (rúbrica)  
Secretario

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO KAMEL ATHIÉ FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Kamel Athié Flores, en mi carácter de diputado a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, y como integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comparezco ante esta soberanía a presentar una iniciativa con carácter de decreto, a efecto de reformar los artículos 27, párrafo sexto, y 73, fracción XVII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de sentar las bases en el marco constitucional para una eficaz distribución de competencias y coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios para realizar una gestión integral del agua.

Lo anterior, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El pasado 8 de febrero fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en consecuencia, quedó garantizado el derecho de toda persona “al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.” En contraparte, se dispuso que sería el estado quien “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.”

En el mismo decreto, específicamente en el artículo transitorio tercero, también se dispuso que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas, esto es, hasta el 8 de febrero próximo.

Sobremano llama la atención que al garantizar el derecho universal de acceso, disposición y saneamiento del agua, el constituyente permanente ordenará transitoriamente la expedición de una Ley General de Aguas –y no simplemente una reglamentaria–, de lo que surgen una serie de interrogantes que no quedan claras de la lectura de la minuta ni de sus antecedentes legislativos, tales como: ¿cuál debe ser el objeto de dicha ley y su contenido normativo?, ¿se debe abrogar la Ley de Aguas Nacionales?, ¿la participación concurrente de los tres órdenes de gobierno se limita al tema del agua para consumo personal y doméstico?, entre otras.

Lo que se puede inferir inmediatamente es que del decreto de reformas aludido no se desprende una verdadera concurrencia entre los tres órdenes de gobierno en materia de aguas, pues permanecen intocados los artículos 27 y 115 de la Carta Magna, salvedad hecha para el cumplimiento de ciertas responsabilidades frente al derecho humano que recientemente consagra el artículo 4o. de dotar de agua a la población. En los términos del precitado artículo 27 constitucional, la federación se sigue apuntando como única representante y administradora de la nación para todo lo relacionado con el aprovechamiento, uso y explotación de las aguas que le pertenecen a esta última, dejando a los estados únicamente las aguas de jurisdicción estatal por exclusión. En cuanto a la atribución que se consagra en el 115 de la norma fundamental, el servicio público de agua potable sigue siendo –por lo menos a nivel constitucional– una atribución exclusiva de los municipios y que sólo ejercen las entidades federativas de manera subsidiaria.

Ahora bien, el decreto de reformas señalado tampoco comprende una distribución integral de competencias entre las diferentes autoridades, pues al devenir exclusivamente del artículo 4o. la expedición de la referida ley general, su contenido normativo debe circunscribirse exclusivamente al consumo personal y doméstico del agua, dejando fuera el resto de los usos de las aguas nacionales, como el agrícola o el industrial, entre otros, lo que implica la necesaria subsistencia en el orden jurídico de la vigente Ley de Aguas Nacionales.

La Ley de Aguas Nacionales establece un marco jurídico para las aguas nacionales referidas en el consabido artículo 27 constitucional, cuya jurisdicción se reserva a la autoridad del Ejecutivo federal, por conducto de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) –recordemos que dicho precepto sólo deja participación a los estados para el aprovechamiento de cualesquier otras aguas diferentes a la enumeración del párrafo quinto, que se localicen en dos o más previos, las que quedarán sujetas a las disposiciones que aquellos dicten–.

Específicamente, los artículos 1o. y 2o. de la Ley de Aguas Nacionales disponen:

“1. La presente ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

4. La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo federal, quien la ejercerá directamente o a través de la *comisión*”.

No son pocos los especialistas en el tema los que consideran que lo dispuesto en el artículo 27 constitucional y en su Ley de Aguas Nacionales que lo reglamenta, no permite la consecución de una gestión integral del agua, pues establece competencia exclusiva a la federación y limita la posibilidad de intervención en esta gestión a las autoridades estatales y municipales, lo que resulta contrario a la definición que ofrece la Asociación Mundial para el Agua (GWP) sobre Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH) y al Principio Número 2 de la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible.

La definición que da la Asociación Mundial para el Agua de la GIRH es hoy la más aceptada: “La GIRH es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.”

En tanto, la Declaración de Dublín en la parte señalada reza:

“Principio número 2. El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.”

En consecuencia, el planteamiento que se formula en la presente iniciativa es el de dotar al Congreso de la Unión de la atribución de expedir una Ley General de Aguas que establezca con amplitud y sin restricciones la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios para realizar una gestión integral del agua, que se ocupe, como mínimo, de su explotación, uso –en todas sus modalidades– y aprovechamiento, así como del cumplimiento del derecho reconocido en el artículo 4o., párrafo sexto, dando paso hacia una mejor calidad de vida de los habitantes de México.

Además, mediante una adecuada gestión coordinada de todos los ámbitos del gobierno, se evitará la dispersión de recursos a favor de una mejor administración del agua, en pro del acceso al agua para la vida, como derecho fundamental.

En este ámbito de mayor participación, se plantea en el artículo 27, sexto párrafo, de la Carta Magna, la posibilidad de participación de los ejecutivos de las entidades federativas en el otorgamiento de las concesiones, pero limitándose a las aguas nacionales continentales y excluyendo de esto a las aguas marinas, lo que podrán hacer siempre y cuando cumplan con los términos y condiciones de la Ley General a que se ha hecho referencia. En este caso, algunas de las condiciones pueden ser la de sujetarse en estos procedimientos a las políticas públicas y rectoría del gobierno central, y siempre que dichas aguas continentales, superficiales o subterráneas, no se encuentren depositadas o crucen entre dos o más entidades federativas o con otro país, entre otros requisitos similares que den certeza jurídica a tales procesos.

Por último, se propone la derogación del Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012, mismo que ordenaba la expedición de una Ley General de Aguas exclusiva para dar cumplimiento al derecho fundamental ahí consagrado, a efecto de que, en los términos de la nueva reforma propuesta, el contenido de esa Ley General de Aguas se ocupe integralmente de la gestión del recurso hídrico.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Carta Magna, someto ante el pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente proyecto con el carácter de

**Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 27, párrafo sexto, y 73, fracción XVII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactados de la siguiente manera:

**Artículo 27. ...**

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

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal o, en los casos de las aguas continentales, por los poderes ejecutivos de las entidades federativas, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezca la Ley General en la materia y demás leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

...  
...  
...

I. a XX. ...

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

I. a XVI. ...

**XVII.** Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, así como para expedir la Ley General de Aguas que establezca la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios para realizar una gestión integral del agua, que se

ocupe, como mínimo, de su explotación, uso y aprovechamiento, así como del cumplimiento del derecho reconocido en el artículo 4o., párrafo sexto;

**Artículo Segundo.** Se deroga el artículo tercero transitorio del decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, previo cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Segundo.** El Congreso de la Unión contará con un plazo de 365 días naturales para expedir la Ley General de Aguas, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de diciembre de 2012.

Diputado Kamel Athié Flores (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA GONZÁLEZ CARRILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Adriana González Carrillo, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con las siguientes

### Consideraciones

Por décadas, y como herencia de la Constitución de Cádiz que establecía una disposición similar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la obligación del Presidente de solicitar permiso a ambas Cámaras del Congreso, o en su defecto a la Comisión Permanente, para ausentarse del territorio nacional. Esta obligación surgía de la necesidad de controlar las ausencias del Ejecutivo y resguardar la gobernabilidad del país. Por supuesto que la dinámica de transformaciones mundiales en consonancia con la globalización cambió dramáticamente esta necesidad. Los crecientes vínculos internacionales de México y los avances tecnológicos y en materia de comunicaciones volvieron impráctico este dispositivo. El presidente de México, como los jefes de Estado de prácticamente todos los países del mundo, mantiene una amplia agenda de compromisos internacionales que supone viajes frecuentes al exterior. Algunos de ellos responden a una coyuntura específica y, por lo tanto, su necesidad se presenta con poca antelación. Esto, sin embargo, no impide que esté oportuna y sistemáticamente informado del acontecer nacional y, en consecuencia, que incluso tome decisiones aún desde el extranjero. En la búsqueda de instrumentos que flexibilizaran este anquilosado procedimiento y que ubicara una nueva modalidad de cooperación entre Poderes, quienes integramos la LX y LXI Legislatura tuvimos el honor de participar de la reforma constitucional al artículo 88.

Modificamos, por tanto, el trámite constitucional respectivo a fin de que el presidente de la República pudiera ausentarse del territorio nacional hasta por siete días sin permiso, informando previamente de la ausencia y posteriormente de los resultados de las actividades realizadas a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente. No cabe duda que esta reforma constitucional, en vigor desde finales del 2008, ha permitido una conducción más eficaz de la política exterior mexicana – a fin de que el Presidente de la República desahogue sus compromisos internacionales sin restricciones- y un análisis puntual de la misma por parte del Senado de la República, órgano al cual la Constitución le señala esa facultad exclusiva.

Sin embargo, la naturaleza de la agenda que el Ejecutivo federal desahoga durante estos eventos internacionales abarca temas globales de toda índole por lo que resulta importante que no sólo el Senado sino también la Cámara de Diputados reciba la información a la que hace referencia el artículo 88. Esta agenda se compone no sólo de los temas clásicos de las relaciones internacionales sino cada vez más de tópicos transversales como la migración, el desarrollo sustentable, los derechos humanos, el tráfico de armas y las crisis financieras por mencionar solo algunos. Por supuesto que estos temas componen una nueva agenda de política exterior pero son también de gran importancia para el análisis, el seguimiento y el debate sobre políticas domésticas de toda índole. La importancia de lo acordado durante la pasada reunión del Grupo de los Veinte, cuya Presidencia recayó en nuestro país, trasciende las fronteras, cada vez más difusas, entre política exterior y política interna. Lo mismo puede decirse de los temas ambientales, de la agenda de seguridad y desarme internacional, de la promoción del turismo y de la cooperación en materia de ciencia y tecnología por solo hacer referencia a algunos ejemplos.

Todos ellos son asuntos cuyo tratamiento en la agenda internacional del Ejecutivo exige que el Congreso en su conjunto, y no solamente el Senado de la República, esté plenamente informado. No se trata, de ninguna manera, de restringir o mermar las facultades exclusivas que la Constitución establece para el Senado de la República en relación con el análisis de la política exterior, la aprobación de nombramientos diplomáticos y Convenciones Internacionales. De lo que se trata es de fortalecer las facultades de información y rendición de cuentas que el Congreso en su conjunto ejerce vis a vis las actividades del Ejecutivo Federal. En definitiva, si bien sólo el Senado está facultado para autorizar viajes internacionales que supongan una ausencia del Ejecutivo por más de siete días,

los motivos y objetivos de cada uno de ellos así como sus resultados deberían ser comunicados por igual a la Cámara de Diputados como a la Cámara de Senadores. No sólo este debiera ser el caso por la ausencia de argumentos en contrario, en el sentido de que sólo el Senado reciba esta información, sino porque fortalecería las facultades para requerir información que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Congreso General le otorgan al Poder Legislativo federal en su conjunto.

Más aún, los compromisos y las posiciones que el Ejecutivo federal adopta durante estas actividades internacionales debieran inspirar esfuerzos serios de armonización legislativa para la que ambas Cámaras están facultadas y en relación con los cuales, el Congreso en su conjunto tiene una responsabilidad toral. Desde luego que los reportes que envía el Ejecutivo luego de estos viajes pueden y deben ser fuente de inspiración para reformas legislativas que formalicen, consoliden y construyan políticas de Estado en las distintas materias abordadas. Debieran ser también un material de primera mano para la discusión legislativa sobre temas de interés nacional y una reserva informativa y política útil para las tareas de Diplomacia Parlamentaria que ejercen igualmente tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 88.** El presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia al Congreso o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

**Transitorio**

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

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de diciembre de 2012.

Diputada Adriana González Carrillo (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Fernando Rodríguez Doval, en su 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 los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 122, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 39, 65, numeral 1, 66, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados; somete a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción V al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El objeto de ésta iniciativa es otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de las leyes de su competencia, específicamente: a) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; b) Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución; y c) Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de esta Constitución.

La facultad de iniciativa de ley que se está otorgando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería una atribución constitucional acotada bajo el contrapeso de que sería exclusivamente en el ámbito de su competencia, por lo que habría un equilibrio razonable entre los poderes, sin que ésta nueva atribución pudiese generar un inestabilidad constitucional.

De esta manera se fortalece al Tribunal Constitucional Mexicana, se trata de alcanzar una mayor armonía en las leyes que regulan su actuación y se establecen nuevos vínculos funcionales entre el Poder Judicial Federal y el Poder Legislativo Federal.

De acuerdo al texto vigente del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de iniciativa de leyes le corresponde a:

- 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.

Sobre el particular, se aprecia que el Poder Judicial de la Federación, aunque tiene la función de la revisión judicial de las leyes, se encuentra imposibilitado para participar formalmente en el proceso de creación de leyes en el ámbito de su competencia, siendo incapaz de aportar una visión y experiencia necesarias para adecuar ya sea su ley orgánica o las leyes que rigen los procedimientos de amparo, acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales.

Por otra parte, haciendo uso del derecho comparado nacional se manifiesta que en veintinueve entidades federativas se ha incorporado el derecho de iniciativa de los poderes judiciales locales<sup>1</sup> y se debe resaltar que como nota distintiva en la mayoría de las constituciones locales se constriñe la atribución a que se trate de asuntos propios o de organización de los poderes judiciales locales.

Y por lo que atañe al derecho comparado internacional, en Iberoamérica se utiliza regularmente la institución que se propone con este proyecto, destacando los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana o Venezuela.

En anteriores legislaturas, diversas fuerzas políticas han impulsado el tema de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la atribución de iniciar reformas a la ley, al respecto se pueden citar los siguientes proyectos legislativos:

- Iniciativa que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por la diputada Violeta del Pilar Lagunes Viveros, PAN. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Justicia. Gaceta Parlamentaria, número 2229-I, martes 10 de abril de 2007.
- Iniciativa que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Raúl Cervantes Andrade, PRI. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, número 2624-II, jueves 30 de octubre de 2008.

Ahora bien, para mejor entender la materia nos permitimos citar un extracto de la obra: La facultad de iniciativa legislativa de Marineyla Cabada Huerta, de acuerdo con lo siguiente:

*A lo largo de la historia constitucional, la Corte ha gozado en algunas ocasiones de esta atribución, por ejemplo, el artículo 26 fracción II de la Tercera de las Siete Leyes de 1836, determinó que correspondería el derecho de iniciativa “a la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo”. Por su parte, el artículo 53 de las Bases Orgánicas de 1843 dispuso lo siguiente: “Corresponde la iniciativa de leyes: al Presidente de la República, á los diputados y á las Asambleas departamentales en todas materias, y á la Suprema Corte de justicia en lo relativo a la administración de su ramo.” Pese a los antecedentes mencionados, las más recientes constituciones federalistas (1857 y 1917) optaron por dejar a la Corte sin la potestad de iniciar leyes...*

*Entre los defensores más persistentes de esta pretendida facultad se encuentra el ex ministro Juventino Castro<sup>24</sup>, cuyos argumentos esgrimidos desde 1995 a la fecha en favor de modificar la Constitución, a fin de dotar a la Corte del derecho de iniciar leyes, han sido diversos y variados, destacándose en general los que se exponen a continuación:*

- *El principio de la división del poder del Estado, presupone el equilibrio entre los órganos encargados de su ejercicio, así como la colaboración de los mismos. Por lo anterior, el Poder Judicial Federal al ser excluido de la participación en el proceso de elaboración de la ley, se encuentra en una especie de desventaja frente a los otros dos Poderes de la Unión, afectando con ello el equilibrio entre ellos.*
- *Resulta una inequidad que sean el Legislativo o el Ejecutivo, quienes propongan las normas de organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal.*
- *Sería conveniente limitar la facultad de iniciativa legislativa del Poder Judicial de la Federación, siendo esta procedente respecto de las tres materias que constituyen la columna vertebral del funcionamiento de ese poder constituido: la ley orgánica de dicho Poder, la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (normas para substanciar las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad).<sup>2</sup>*

Esta iniciativa pretende otorgar la facultad de iniciativa legislativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo en las leyes relativas a su organización interna y respecto de la tramitación del juicio de amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad, lo cual es un control inmediato material a la facultad propuesta.

Además como segundo elemento de contrapeso se expone que será una facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la votación de la mayoría de cuando menos ocho votos de sus miembros, por lo que se establece una restricción de consenso mayoritario al interior del máximo tribunal para el efecto de que se pueda ejercitar tal facultad.

En tal tesitura, la iniciativa tiene como objeto esencial hacer más eficiente el trabajo del Poder Judicial Federal, a través de propuestas legislativas que emanen del interior y que tengan por objeto hacer más expedito la función judicial y que en consecuencia habrá un mayor desahogo de los asuntos que resuelven en beneficio directo de los ciudadanos que acuden en demanda de justicia.

Asimismo, al poder optimizar desde la ley los recursos con los que cuenta el Poder Judicial de la Federación, se fortalecerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano de garantía de cumplimiento jurisdiccional de la Constitución en aquellos asuntos políticos que le sean planteados por los poderes constituidos vía controversia constitucional o en aquellos donde se resuelva la posible inconstitucionalidad de una norma de carácter general a través de la acción de inconstitucionalidad.

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 adiciona una fracción V al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único** . Se adiciona una fracción V al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 71.** ...

I. a IV. ...

**V. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que la iniciativa hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de sus miembros, respecto de las siguientes leyes:**

- a) **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;**
- b) **Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución; y**
- c) **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 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.** El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los seis meses posteriores a la publicación del presente decreto.

**Notas**

1. De conformidad con datos expuestos en la exposición de motivos de la Iniciativa de reforma política del Ejecutivo Federal presentada el 15 de diciembre de 2009.

2 Cabada Huerta, Marineyla. La facultad de iniciativa legislativa. Revista Quórum Legislativo. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados. México. Páginas 31 a 34. Disponible en [www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../facultad%20iniciativa.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../facultad%20iniciativa.pdf)

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

Diputado Fernando Rodríguez Doval (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO RICARDO MEJÍA BERDEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

El diputado Ricardo Mejía Berdeja, y los suscritos Ricardo Monreal Ávila y Zuleyma Huidobro González, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

Actualmente intelectuales, académicos, investigadores, estudiantes y público en general, han demandado en reiterados foros, espacios y ocasiones la urgencia de establecer en la Carta Magna el acceso a Internet como derecho humano, porque 64 por ciento de los mexicanos se encuentran en la marginación digital, y por considerar que tal acceso se circunscribe en un derecho humano denominado de cuarta generación y se constituye en una herramienta que no sólo permite el desarrollo individual, sino favorece el crecimiento y progreso de la sociedad en su conjunto.

Los derechos humanos de cuarta generación según diversos autores como Javier Bustamante Donas, la cuarta generación de derechos humanos “será la expansión del concepto de ciudadanía digital, que presenta tres dimensiones. En primer lugar, como ampliación de la ciudadanía tradicional, enfatizando los derechos que tienen que ver con el libre acceso y uso de información y conocimiento, así como con la exigencia de una interacción más simple y completa con las administraciones públicas a través de las redes telemáticas. En segundo lugar, ciudadanía entendida como lucha contra la exclusión digital, a través de la inserción de colectivos marginales en el mercado de trabajo en una sociedad de la información (SI) (políticas de profesionalización y capacitación). Por último, como un elemento que exige políticas de educación ciudadana, creando una inteligencia colectiva que asegure una inserción autónoma a cada país en un mundo globalizado.

Al entrar en juego un nuevo elemento definidor de la ciudadanía, asistimos a la aparición de nuevos valores, derechos y estructuras sociales que se encuentran actualmente en un periodo de incubación; nuevas formas de interrelación humana amplificadas por la tecnología, nuevas comunidades virtuales cuyo criterio de pertenencia de adscripción no es el territorio, ni la lengua compartida, sino un nuevo modelo visionario de la sociedad que encuentra en la comunicación no presencial un elemento de unión entre individuos.

Todo ello nos lleva a la consideración de una nueva comprensión de los derechos humanos, que reflexione constantemente sobre el sentido de la relación entre los desarrollos técnicos y el entorno humano. La influencia de la tecnología informática sobre el mundo de la cultura puede además dotar de significado a un conjunto de principios éticos que sin ella acabarían siendo poco más que una voluntariosa declaración de intenciones. Esta es la base que me ha llevado a sugerir la necesidad de postular la existencia de una cuarta generación de derechos humanos”.

La comunicación es una de las principales características de la cultura humana. Desde la comunicación interpersonal, pasando por la grupal y la social, la comunicación ha sido la base fundamental de cambios sociales y tecnológicos. A lo largo de la historia de la humanidad, el desarrollo de tecnologías para mejorar la comunicación, generó nuevas sociedades, sistemas de producción, formas económicas e incluso sistemas de aprendizaje.<sup>1</sup>

A partir de la llegada de la imprenta como tecnología y el posterior nacimiento de los primeros periódicos en el siglo XVII, hasta la lucha por las libertades civiles después de la Revolución Francesa de 1789, la comunicación fue reconocida dentro del campo jurídico como una necesidad social para mejorar los niveles de vida y las nacientes democracias.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, y la Convención Americana de Derechos Humanos son los principales instrumentos internacionales que consagran la libertad de información como un derecho universal.<sup>ii</sup>

A lo largo del siglo XX los derechos informativos se orientaron en dos sentidos: como derecho social y como derecho mediático. En el segundo de los casos se refiere al campo jurídico que regula la comunicación emitida a través de los medios tradicionales de comunicación analógica (radio, televisión, prensa y cine). En México tales regulaciones se encuentran fundamentadas en la Ley Federal de Radio, Televisión y Cinematografía de 1960, y en la Ley de Imprenta de 1917.

Sin embargo durante las últimas tres décadas con el surgimiento de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC), el derecho a la información se expande del campo analógico al digital dando a los usuarios la posibilidad de construir sus propios contenidos y enviar mensajes a un receptor, a un grupo o en forma masificadas. La apertura de Internet en 1993 para su uso social, trajo consigo el paradigma llamado “Sociedad de la Información y el Conocimiento” o “Sociedad de la Información y la Comunicación”, la cual “crece y se desarrolla alrededor de la información y aporta un florecimiento general de la creatividad intelectual humana, en lugar de un aumento del consumo material”.<sup>iii</sup>

Ante los cambios globales que generó Internet en las últimas décadas, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) convocó a la *Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI)* celebrada en Ginebra, a finales de 2003 y en su segunda fase en Túnez, en diciembre de 2005, donde se advirtió sobre los riesgos de la brecha entre comunidades conectadas y comunidades desconectadas de las nuevas tecnologías.

En las conclusiones de la última cumbre se planteó que el acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible a la infraestructura y los servicios de las tecnologías de la información (con inclusión del acceso a la energía, a las computadoras y servicios de Internet), es una de las ambiciones de la Sociedad de la Información y debe ser un objetivo de los que participan en su creación. Los representantes de los países reconocieron que un dominio tecnológico es un factor capital para el crecimiento, ya que genera ventajas tales como un público consciente, nuevos empleos, incremento del comercio y una mayor divulgación de la ciencia.

De acuerdo a las resoluciones de la CMSI<sup>iv</sup>, se acordó que las naciones deberían de fortalecer las entidades públicas tales como bibliotecas y archivos, museos, colecciones culturales y otros puntos de acceso comunitario para promover la preservación de los registros de documentos y el acceso libre y equitativo a la información.

“Internet es conocido como la “autopista de la información”, “red de redes”, y surgió a finales de 1969 como red experimental (Arpanet), que conectaba entre sí a los centros de información de tres universidades norteamericanas y al Instituto de Investigaciones Stanford. A fines de los años 80 la Fundación Americana de la Ciencia (NSF) puso en funcionamiento la red denominada NSFnet para que universidades y centros de investigación pudieran hacer uso de las grandes computadoras. El uso del correo electrónico, la transferencia de datos y archivos se constituyó en las piezas clave del funcionamiento de Internet que hoy es el fundamento de la Infraestructura Global de la Información. Internet es un protocolo (el TCP/IP) un “lenguaje” compartido que permite la interconectividad de las redes de computadoras y por lo tanto el intercambio de la información.

Pero además y esto es lo que resulta de un mayor compromiso para las comunicaciones sociales, provee de un lenguaje común denominado el hipertexto (HTML). La importancia de conocer la historia del desarrollo de la Internet para las sociedades es la interacción y cooperación habida entre la ciencia, la investigación universitaria, la predisposición a las subvenciones tanto públicas como privadas que permitió la autogestión y la conformación de una cultura -de la innovación- o grupos autónomos que desearon conformar salidas en conjunto para el desarrollo nacional, todo ello en Estados Unidos de América (EU)

No es sólo un nuevo medio de información y comunicación sino que con otros sistemas de multimedia, infojuegos, realidad virtual, es un nuevo “espacio social”, electrónico, telemático, digital, informacional al que suele denominarsele “el tercer entorno”, ya que incluye no sólo los ambientes rurales y urbanos naturales y humanos sino los datos digitalizados con numerosas operaciones, organizaciones, dispositivos y jurisdicciones.

La virtualidad connota simulación, visualización, velocidad, simultaneidad, procesos y otras acciones de usuarios/as en que Internet se erige como un “poder simbólico” transnacional que interconecta millones de personas por interacciones comunicacionales, genera su propia cultura, -su cibercultura-, sus normas, puntos de vista y acarrea la formación de varias y diferentes subculturas. Como dijera Manuel Castells: Internet es el tejido de nuestras vidas en este momento, no es futuro, es presente...”<sup>3</sup>.

A diferencia de las tecnologías de comunicación analógicas, Internet y sus innovaciones son las herramientas comunicativas de mayor penetración en la historia de la humanidad: en cuatro años alcanzó la cifra de 50 millones de usuarios. Hoy en día existen en el mundo más de 2 mil 200 millones de seres humanos conectados a la red, de los cuales mil 100 millones están unidos todos los días a través de redes sociales como Facebook o Twitter. A nivel global 32 por ciento de la población tiene acceso a Internet.”

En el caso de México, de una población de más de 113 millones de personas, 42 millones están unidos a la red, lo cual representa 36 por ciento de la población, en tanto 64 por ciento restante de los mexicanos se encuentran en la marginación digital. Datos estimados a partir del estudio *Hábitos de los usuarios de Internet en México 2011* realizado por la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), establecen que de 17 millones de internautas que había en 2005, la cifra se duplicó en cinco años para llegar en 2010 a 34 millones, de los cuales 60 por ciento son personas jóvenes: menores de 35 años de edad.

De acuerdo al “Índice de Prosperidad 2011” que realiza el Instituto Legatum de Londres, México presenta problemas de acceso a un Internet con mayor velocidad debido a que no tiene una cobertura adecuada de banda ancha por lo que de 110 países, ocupa el lugar 50, y para emprender negocios mediante la red en el lugar 61. Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), informó en enero de 2012 que México también registra rezagos en materia de Investigación y Desarrollo (I+D) donde la inversión del estado apenas representa 0.5 por ciento del producto interno bruto (PIB).

Respecto a la principal característica de las nuevas técnicas digitales se encuentran su conectividad a la red: Internet es la columna vertebral por la cual atraviesa la nueva comunicación humana. Las redes a su vez se unen mediante la telefonía fija o inalámbrica, la banda ancha, la televisión de alta definición y las conectividades digitales del hogar. Cada red lleva información a una terminal (computadora, reproductor de DVD/Blue-Ray, reproductores portátiles, televisores, sistemas operativos, consolas de videojuegos, etcétera) y servicios que son empleados por los usuarios (correo electrónico, blogs, gobierno digital, comercio en línea, charlas virtuales, redes sociales, diseño, reproducción de contenidos multimedia, etcétera).

La libertad de información dentro de la Sociedad de la Información y el Conocimiento se refiere a los derechos digitales: la posibilidad para que las personas puedan recibir, enviar y buscar información mediante el uso de las TIC. Dicha libertad contiene los mismos diques que la libertad de expresión en el sentido de que sus límites se establecen cuando puedan afectar derechos de terceros.

Dentro de los derechos digitales se encuentra el derecho informático, relacionado específicamente a los impactos que tienen las nuevas tecnologías en las actividades colectivas y la vida privada. En el campo del derecho informático podemos encontrar la ciberjusticia, los datos personales, la administración pública, la propiedad intelectual, la seguridad informática, el comercio electrónico, los delitos en la red, los documentos digitales y el trabajo flexible.

Cabe destacar que en el mundo gran cantidad de países han adoptado medidas para crear políticas públicas que generaran crecimiento económico a partir del desarrollo tecnológico. Un caso exitoso es Finlandia, donde desde el primero de julio de 2010 el derecho a Internet se convirtió en una garantía social. En Finlandia los ciudadanos tienen el derecho constitucional a la conexión de banda ancha de un megabyte, además el sistema educativo tiene la obligación de conectar a todas las escuelas y librerías públicas a la red. La Constitución contempla para 2015 la conectividad social a una banda ancha de 100 megabyte, lo cual representa que por Internet se podrán realizar actividades simultáneas sin que esto represente lentitud en la conectividad como envío de archivos, teletrabajo, consumo de televisión de alta definición o edición de productos.

El primero de junio de 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), declaró el acceso a Internet como un derecho humano. El relator especial Frank La Rue leyó el documento donde los representantes de los

países consideran que Internet “**no sólo permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión, sino que también forma parte de sus derechos humanos y promueve el progreso de la sociedad en su conjunto**” .

Asimismo la resolución señala que “los derechos humanos de las persona también deben estar protegidos en Internet, en particular la libertad de expresión, que es aplicable sin consideración de fronteras y por cualquier procedimiento que se elija, de conformidad con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

Esta resolución “reconoce la naturaleza mundial y abierta de Internet como fuerza impulsora de la aceleración de los progresos hacia el desarrollo en sus distintas formas y exhorta a los estados a que promuevan y faciliten el acceso a Internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países”.

Asimismo la declaratoria destaca “el carácter transformador de Internet, como medio que permite a miles de millones de personas en todo el mundo expresen sus opiniones, a la vez que incrementa significativamente su capacidad de acceder a información y fomenta el pluralismo y la divulgación de información”.

La declaratoria de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es importante en varios sentidos:

a) **Promueve la libertad de la red:** el tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen o destino del material, servicio o aplicación. La libertad ha sido fundamental a partir de 2008 para el cambio político de regímenes autoritarios en todo el mundo.

b) **El acceso a la red:** “Los estados tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a Internet también es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres”.

### Argumentación

En este último sentido el estado deberá de crear un marco normativo a partir del reconocimiento del derecho de Internet como un derecho social para que: a) los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a las nuevas tecnologías mediante la regulación de precios y servicios; b) establecer programas para brindar apoyos para que la sociedad desconectada tenga posibilidad de acceso, incluidos la creación de centros comunitarios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y otros puntos de acceso público; c) implementar mecanismos educativos para generar conciencia sobre el uso adecuado de Internet y los beneficios que pueden reportar, especialmente entre sectores pobres, niños ancianos, y en poblaciones rurales aisladas; y e) vigilar el acceso equitativo de la red, principalmente a sectores marginados y menos favorecidos.

Sobre el desarrollo de la red y la economía, la conectividad demuestra que los países donde existe mayor participación social mediante Internet también presentan mejoras en sus niveles de vida. Los países con mayores niveles de penetración social de la red en el mundo son Noruega 97.2 por ciento, Islandia 97 por ciento, Suecia 92.9 por ciento Australia 89.9 por ciento, Dinamarca 89 por ciento, Finlandia 88 por ciento, Corea 82 por ciento, Canadá 81.6 por ciento, Japón 80 por ciento, Estados Unidos 78.3 por ciento, Singapur 77 por ciento, Hong Kong 68 por ciento, Alemania con 67.4 por ciento y Reino Unido 52 por ciento.

Internet puede considerarse como una herramienta fundamental de la actividad económica, permitiendo miles de millones de transacciones no sólo en el ámbito económico, sino en el social, cultural, familiar, etcétera; y contribuyendo en su totalidad al crecimiento mundial, la productividad y el empleo.

El impacto de Internet en crecimiento global aumenta rápidamente y representa 21 por ciento de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en países como Alemania, Canadá, Corea del Sur, Francia, India, Italia, Japón, Rusia, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos; y aunque se han eliminado medio millón de puestos de trabajo, se han creado 1.2 millones de nuevos empleos, dando lugar a 2.4 puestos nuevos por cada puesto directo.<sup>4</sup>

Por su parte en México Internet aportó 324 mil millones de pesos a la economía mexicana durante el 2010, lo que representa 2.5 por ciento del producto interno bruto según el análisis de The Boston Consulting Group, y se espera que en 2016 la cifra supere los 860 mil millones de pesos.

A partir del pronunciamiento de la ONU para considerar el acceso a la red como un derecho universal, algunos países comenzaron a realizar esfuerzos por llevar la nueva garantía a sus legislaciones. El 20 de septiembre de 2011 la Comisión Primera del Senado en Colombia aprobó la iniciativa presentada por Luis Fernando Velasco, donde se promueve integrar a la normatividad a Internet como un derecho fundamental, además de la inversión para el programa Viva Digital, que incluye la conexión a la red de más de 700 municipios en la primera fase.

Es imperativo que nuestro país siga a la vanguardia en la aprobación y vigencia de supuestos jurídicos constitucionales que permitan a sus habitantes gozar y ejercer derechos humanos fundamentales que le permitan alcanzar su desarrollo integral, tales como el acceso universal a Internet, por ello consideramos urgente que desde nuestra constitución se establezca tal derecho y que en breve tiempo sea vigente y positivo.

Tal disposición jurídica permitirá por un lado que cada vez más personas se apropien de Internet de una forma universal, equitativa, solidaria, abierta, horizontal y democrática; y por otro que el Estado mexicano impulse políticas públicas que potencien la generación de conocimientos y capacidades innovadoras para utilizar atingentemente el Internet, elevar el desarrollo humano y fortalecer lazos entre autoridades gubernamentales, sociedad e iniciativa privada para materializar la visión y uso social de Internet en acciones, planes, programas y políticas concretas que impacten en el crecimiento económico y el progreso social.

#### **Fundamento legal**

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción 11, 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 la consideración de esta Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

#### **Decreto por el que se reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 6 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 terceros, 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.

El estado garantizará el derecho de toda persona al acceso libre y universal a Internet para integrarse a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, y con ello promover su desarrollo individual y el progreso social.

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. al VII.

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1. ITU. Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. En [www.itu.int/wsis/index-es.html](http://www.itu.int/wsis/index-es.html). [Diciembre de 2005]

2. Las resoluciones de la Cumbre pueden ser consultadas en el portal [www.itu.int/wsis/index-es.html](http://www.itu.int/wsis/index-es.html).

3. *¿Cómo puede ser internet una herramienta para el desarrollo social?* Por Bibiana Apolonia Del Brutto López, disponible en: <http://www.cibersociedad.net/archivo/articulo>. fecha de consulta 7 de abril de 2012

4. La contribución de la red a la generación de la riqueza. Disponible en: <http://www.enriquedans.com/2012/02/la-contribucion-de-la-red-a-la-generacion-de-riqueza.html>.

i. Marshall McLuhan publicó en 1964 *Understanding Media: the extensions of man*, donde consideró que las tecnologías que desarrolla el ser humano para comunicarse son extensiones del hombre. Así, la televisión sería una extensión de nuestros ojos, mientras que la computadora sería la extensión de nuestros cerebros.

ii. Carpizo Jorge y Carbonell Miguel. Derecho a la Información y derechos humanos. IJ-UNAM. México, 2000.

iii. Yoneji Masuda. *La Sociedad de la Información como sociedad post-industrial*. Estados Unidos, 1984.

iv. Datos estimados al 31 de diciembre de 2011 por Internet World Stats.

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

Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO FRANCISCO AGUSTÍN ARROYO VIEYRA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 2, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el diez de junio de dos mil once, es sin duda una de las más importantes y categóricas de los últimos tiempos, pues representa la incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a nuestra Constitución.

Esta reforma reflejó una nueva comprensión, en la que la fuerza normativa de la Constitución, la jurisdicción constitucional (que asegure la normatividad y la primacía constitucionales y el respeto y la realización de aquellos derechos del ámbito interno e internacional) junto con la democracia, la división de poderes y la protección de derechos inherentes a toda persona (goce y ejercicio efectivos de los derechos humanos), están entre las bases jurídicas, políticas, institucionales y axiológicas mínimas de sustentación de un verdadero Estado de derecho. Hay una vinculación además, entre el sistema internacional y el sistema interno para la protección de derechos, cuya jerarquización en varios países, como México, queda establecida en el derecho interno.

Derivado de esta reforma, las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a adaptar sus criterios para la promoción y protección eficaz de los derechos humanos, y el poder judicial queda obligado a juzgar a la luz de todo el conjunto de normas en materia de derechos humanos, bajo los principios Pro Persona, e interpretación conforme.

Estas modificaciones Constitucionales ponen a México en sintonía con los sistemas jurídicos más avanzados en la protección de los derechos humanos, pues crean el llamado Parámetro de Control de la Regularidad Constitucional cuando se trata de la interpretación y ampliación de los derechos reconocidos en todos los tratados internacionales que sobre esta materia ha firmado México.

No obstante lo anterior, como toda reforma legal y particularmente tratándose de una reforma Constitucional de estos alcances, el proceso de implementación pone a prueba la posibilidad de hacerla efectiva. En este caso, el proceso ha encontrado dificultades a raíz de una contradicción entre el primer y el segundo párrafo del artículo 1 constitucional, que debe ser resuelta por el legislador para facilitar el trabajo del juez constitucional, que goza de la facultad de interpretar la norma suprema.

En efecto, de la lectura del párrafo primero se advierte que los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales no podrán suspenderse ni ser restringidos “...salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece”.

Por otra parte, el párrafo segundo recoge la figura de “interpretación conforme y principio pro persona”, es decir, se trata de una interpretación a la luz de todas las normas en materia de derechos humanos signadas por México en el ámbito internacional, en la que el derecho humano debe garantizarse de acuerdo con el ordenamiento que más favorezca al ser humano. Sin embargo, este precepto, de forma aislada, deja a un lado la interpretación integral de realidades y principios previstos para sociedades concretas en las que se interpreta el derecho, así como las necesidades de regulación de cada Estado, que no significan una merma para los derechos humanos en su conjunto.

En principio, la posibilidad de integrar los distintos ordenamientos~ busca hacer efectivos, con la mayor amplitud jurídica y materialmente posible, los derechos humanos. Pero ¿qué sucede si un principio vagamente regulado en el ámbito del derecho internacional, está más específicamente regulado por nuestra constitución, para darle eficacia en el ámbito nacional ó para hacer efectivos otros derechos humanos igualmente relevantes?

De acuerdo con la teoría de los Derechos Humanos,

*“la estructura de las normas sobre derechos fundamentales puede ser de dos tipos: reglas o principios. Las reglas son normas jurídicas (como enunciados) que constan de un supuesto de hecho y de una consecuencia jurídica y su valoración será de subsunción, es decir, de sí o no. Los principios son mandatos de optimización de un determinado valor, o bien, jurídico y su técnica de aplicación no será de subsunción, de sí o no, sino de ponderación, de más o menos, se trata de optimizar el valor o bien jurídica dependiendo de cada caso...”<sup>1</sup>*

Cuando los jueces analizan e interpretan en Parámetro de Control de la Regularidad Constitucional de los derechos fundamentales de Tratados Internacionales y de la Constitución Política de la Nación se trata esencialmente de una aproximación a un conjunto de principios que deben ser constantemente ponderados a la luz de los casos que se presentan, y esto nos lleva a comprender que no hay una única respuesta correcta.

Sin embargo, por la complejidad que representa dicha ponderación que esta misma reforma incorpora, resulta importante generar directrices que permitan solucionar casos en los que exista contradicción de principios entre las normas internacionales y la constitución, pues es claro que el artículo 133 constitucional señala que los tratados internacionales sólo son norma suprema en los casos en los que estén de acuerdo con esta.

Además, con base en la reciente tesis aislada del amparo directo 30/2012, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentencia que el propio artículo 1o. reformado dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, *pero categóricamente ordena que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Constitución, no en los tratados.*<sup>2</sup> Vinculado a este precepto se encuentra el principio de interpretación conforme- a la Constitución misma, puesto que como afirman algunos teóricos, la Constitución es fuente del derecho y es también “norma sobre las fuentes, fuente acerca de las fuentes (...) ésta condiciona toda la creación de derecho (...)”<sup>3</sup>

Más aún, la propia teoría prevé que los Derechos Fundamentales pueden ser regulados, y para ello existe el principio de Reserva de Ley; es decir, se entiende que ningún derecho es absoluto e ilimitado, sino que son y deben ser regulados por leyes emitidas por el Legislador, bajo el proceso constitucional determinado. Siguiendo esta lógica, se entiende que la regulación de derechos establecida por la Constitución, frente a un derecho internacional tan amplio, debe ser tomada en cuenta por el intérprete constitucional.

De acuerdo con la teoría del constitucionalismo moderno, una Constitución carente de principios puede invalidar el sistema y deslegitimar sustancialmente la normatividad interna.<sup>4</sup> Sin embargo, el riesgo de una carga excesiva de valores producto de acuñar la normativa internacional, se traduce en la creciente dependencia de la labor interpretativa, que puede mermar el principio de seguridad jurídica protegido por la propia constitución. Si a esto agregamos el cúmulo de principios derivados de los tratados internacionales, resulta altamente probable que en un plazo muy breve, una reforma con un alto valor social y jurídico, termine siendo inaplicable para el sistema judicial de nuestro país, con una serie de interpretaciones no armonizadas y sin una orientación legislativa adecuada para la generación de precedentes. Existe un principio en el ámbito internacional que sirve a la hipótesis planteada a prevenir la posibilidad de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte una norma de importancia fundamental del derecho interno.<sup>5</sup>

Es imperativo entonces armonizar al ordenamiento constitucional el principio invocado. Por ello, se afirma que “resulta conveniente que la validez formal condicione el actuar de los principios y así se pueda asegurar la seguridad jurídica en armonía con la inclusión de los elementos axiológicos, los cuales servirán de ejes rectores en toda actuación jurisdiccional.”<sup>6</sup>

Texto original	Propuesta
<p>Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p>	<p>Artículo 1. En los estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a 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 mas amplia. De existir una contradicción de principios entre esta Constitución y los Tratados Internacionales de los que México sea parte, deberá prevalecer el texto constitucional, conforme a lo previsto en su artículo 133.</p>

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

**Decreto por el que se modifica el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único:** Se modifica el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 1.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y 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 y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. De existir una contradicción de principios entre esta Constitución y los Tratados Internacionales de los que México sea parte, deberá prevalecer el texto constitucional, conforme a lo previsto en su artículo 133.

(...)

(...)

**Artículo Transitorio**

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

#### Notas

1 Diez-Picaza, Luis María. *Sistema de los derechos fundamentales*. 2ª Edición. Madrid, Thomson, Civitas, 2005.

2 Amparo directo 30/2012. Gustavo Janett Zúñiga. 22 de agosto de 2012. Unanimidad de cuatro votos; votó con salvedad Sergio A. Valls Hernández. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Erika Francesca Luce Carral. Época: Décima Época Registro: 2001860 Instancia: Segunda Sala. Tipo Tesis: Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3 Materia(s): Constitucional Tesis: 2a. LXXIV/2012 (10a.) Pág. 2034 [TA]; 10a. época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3; pág. 2038.

3 De Otto, Ignacio. *Derecho constitucional, sistema de fuentes*. Ariel, Barcelona.

4 Ferrajoli, Luigi, “Iuspositivismo crítico y democracia constitucional”, en *Epistemología jurídica y garantismo*, Fontamara, México, 2004, p. 280, citado por Aguilera Portales, Rafael Enrique, et Al., Neoconstitucionalismo, Democracia y Derechos Fundamentales, Op. cit., p.3.

5 Artículo 46, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales.

6 Del Rosario, Marcos. *La Cláusula de supremacía constitucional. El artículo 133 a la luz de su origen, evolución jurisprudencial y realidad actual*. Porrúa, México, 2010.

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA SENADORA GABRIELA CUEVAS BARRON, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, senadora Gabriela Cuevas Barron, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8 numeral 1, fracción 1, 164 numeral 1, 169 Y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de establecer la “regla de doble complemento” en la elección presidencial, así como la elección consecutiva de legisladores federales y de autoridades locales, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Como refiere José Woldenberg, la democracia no es un puerto de llegada o una estación terminal.<sup>1</sup> La democracia es, en cambio, un arreglo institucional que se encuentra en una constante transformación para abrir más espacios a la deliberación pública y otorgar mayor legitimidad a quienes detentan algún cargo de elección popular. En este sentido, el fortalecimiento de nuestra democracia requiere de un constante perfeccionamiento de las instituciones públicas.

Ciertamente, en los últimos meses hemos avanzado significativa mente en esta dirección. Con la reforma política aprobada por el Constituyente Permanente, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, establecimos nuevos mecanismos de participación social y ampliamos los canales de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades. Gracias a figuras como las candidaturas independientes, las consultas populares y las iniciativas ciudadanas, cerramos la distancia que había entre las aspiraciones ciudadanas y las decisiones de sus representantes.

Ahora, con las *candidaturas independientes* cualquier ciudadano podrá postularse a cargos de elección popular con total independencia de lo que ofrecen los partidos políticos. Mediante las *consultas populares*, los ciudadanos podrán externar claramente sus preferencias y prioridades de política pública, sin que éstas tengan que pasar forzosamente por el control de los partidos políticos. Y a través de la *iniciativa ciudadana*, la sociedad podrá alinear los intereses de la agenda legislativa del Congreso con sus preocupaciones reales y más apremiantes (la facultad de presentar iniciativas ya no es exclusiva de los Poderes Ejecutivo y Legislativo).

Además, dicha reforma incluyó temas que han mejorado la relación entre los Poderes de la Unión. Gracias a la facultad del Ejecutivo federal de presentar *iniciativas preferente s* ante el Congreso de la Unión, en la presente legislatura se ha intensificado el trabajo legislativo. En especial, se discutieron dos temas que a pesar de haber estado en la agenda ciudadana durante mucho tiempo, se habían pospuesto por los costos políticos que conllevaban: la reforma laboral y la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para transparentar el uso de los recursos públicos en los gobiernos subnacionales.

No obstante a lo anterior, aún tenemos que hacer más para que la voluntad ciudadana esté debidamente representada en las decisiones políticas y la democracia sea cada vez más útil y eficaz a la gente. Particularmente, es necesario insistir en la pertinencia de concretar dos reformas constitucionales que consoliden un cambio político de trascendencia en nuestro país. Uno de esos cambios es la adopción del principio de mayoría relativa calificada para la elección del presidente del República y el otro es la adopción del principio de elección consecutiva para legisladores federales y autoridades locales. Estas reformas son esenciales para dar mayor legitimidad al presidente de la República; profesionalizar los órganos encargados de modificar los ordenamientos legales; mejorar la gestión de los gobiernos locales; y fortalecer la rendición de cuentas ante la sociedad.

### 1. La regla de doble complemento

De acuerdo con el texto constitucional vigente, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos se elige bajo el sistema de “mayoría simple o relativa”. Es decir, el ganador de la elección presidencial es el candidato que obtiene el mayor número de votos sin importar el porcentaje del electorado que lo respalde ni qué tan cerca se encuentre del segundo lugar.

Aunque el sistema de mayoría relativa funcionó en nuestro país durante la época del partido hegemónico, en los últimos comicios presidenciales observamos algunas manifestaciones de descontento social por los resultados electorales. Los márgenes cerrados de votos entre el primer y el segundo lugar, así como el bajo respaldo del electorado hacia los ganadores, dieron pie a que un sector de la población cuestionara la validez de las elecciones y a que solicitaran la celebración de nuevas elecciones.<sup>2</sup>

Para reducir el riesgo de este tipo de disputas electorales, muchos países han establecido la segunda vuelta en caso de que ningún candidato alcance el umbral electoral requerido en la primera vuelta. De hecho, esto se ha vuelto una práctica común en América Latina y en el mundo, y la tendencia es claramente a distanciarse de la regla de mayoría relativa.<sup>3</sup>

Ciertamente, son muchas las variantes que pueden adoptarse en lugar de la mayoría relativa: ya sea un sistema de “mayoría absoluta” a dos vueltas (para el caso de que ningún candidato obtenga más del cincuenta por ciento de los votos en la primera ronda) o de “mayoría relativa calificada”.<sup>4</sup> Pero en el caso de nuestro país consideramos que este último sistema tiene mayores ventajas como las siguientes:<sup>5</sup>

- a) Incrementa la viabilidad del umbral electoral y evita la celebración de segundas vueltas innecesarias junto con los gastos asociados a ellas;
- b) Evita la elección de presidentes minoritarios, es decir, la elección de un candidato con un bajo porcentaje de votos y un margen cerrado sobre el contrincante, lo que otorgaría al ganador un mayor respaldo social y político;
- c) A diferencia de lo que puede ocurrir en un sistema de mayoría absoluta, permite corregir los riesgos inherentes de elegir presidentes basados en una coalición estrictamente negativa, ya que “puede reducir el número de candidatos que compiten en la primera ronda, al mismo tiempo que impide que en la primera vuelta se elija a un candidato que tenga una base de apoyo limitada o ideológicamente extremista”;<sup>6</sup>
- d) Promueve la generación de alianzas entre candidatos y partidos políticos a fin de obtener el umbral de votación establecido como mínimo para ganar; y
- e) De celebrarse la segunda vuelta, da oportunidad a los votantes de reorientar sus preferencias.

Con base en las consideraciones anteriores, esta iniciativa propone establecer una segunda vuelta para el caso de que el primer lugar no alcance el cincuenta por ciento de los votos y que la ventaja que obtenga respecto al segundo lugar no sea, por lo menos, la mitad del margen que separa a este último del cincuenta por ciento del total de los sufragios emitidos. Esto significa que el ganador de la contienda electoral será el candidato que reciba el cincuenta por ciento más uno de los votos, o bien, aquél que a pesar de haber recibido menos del cincuenta por ciento lo hace con tal ventaja que el margen del segundo candidato para obtener 50 por ciento es por lo menos el doble del margen del que obtuvo el ganador. A esto se llama la “regla de doble complemento”:

**Esta regla se define para el caso en el que ningún candidato tenga más de la mitad de los votos: una mayoría relativa es suficiente para ganar si el margen del segundo candidato para obtener 50 por ciento es por lo menos el doble del margen del candidato con mayoría relativa.** Con este esquema, sólo existiría un margen requerido y ningún umbral menor a 50 por ciento. Además, **el margen requerido para una victoria de una sola vuelta se incrementaría en la medida en la que disminuya el porcentaje de votos del ganador por mayoría relativa.** Por ejemplo, no se necesitaría ninguna segunda vuelta si el ganador por mayoría relativa tuviera 44 por ciento, siempre y cuando el candidato en segundo lugar tuviera menos de 38 por ciento de los votos, o si el líder tuviera 39 por ciento, pero el segundo tuviera menos que 28 por ciento. **La regla del doble complemento y otras reglas de mayoría relativa calificada se basan en la premisa de que la mayoría relativa es suficiente por tanto una segunda vuelta sería superflua en dichos casos,** pues permiten al candidato con más votos ganar cabalmente con menos de la mitad de los votos en algunas circunstancias pero no en otras.<sup>7</sup>

Matthew Soberg señala que a diferencia de otras reglas de mayoría relativa calificada, la del doble complemento impide que se establezcan umbrales arbitrarios de submayoría para obtener el triunfo (como 40 por ciento en Costa Rica o 45 por ciento en Argentina), o bien, que se establezcan requisitos de márgenes arbitrarios entre el primero y el segundo lugar (como los diez puntos porcentuales de Argentina si el líder tiene más de 40 por ciento pero menos de 45 por ciento). En cambio, el margen requerido se amplía en la medida en la que disminuye el porcentaje de votos por el candidato líder, lo que hace más probable que haya una segunda vuelta cuando los resultados de la primera ronda presenten una mayoría relativa pequeña o un margen muy cerrado.<sup>8</sup>

Así, en caso de que ningún contendiente concentre el porcentaje de sufragios requerido en la primera fecha electoral (a celebrarse el primer domingo de junio), se propone celebrar una segunda votación en la que participen solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera ronda. La segunda votación, en caso de haberla, se programará para el segundo domingo de julio y de manera concurrente con los cargos legislativos federales para atemperar los costos que implica la organización. Este mecanismo no sólo evitará un posible abstencionismo en la segunda vuelta electoral, también permitirá al electorado articular su decisión tomando en cuenta la relación de fuerzas entre el Poder Ejecutivo y el legislativo.

## 2. Elección consecutiva de legisladores federales y autoridades locales

Tanto la elección consecutiva de legisladores federales como de autoridades locales es una herramienta fundamental para fortalecer el poder de los ciudadanos: a) permitirá consolidar la rendición de cuentas ante la sociedad; b) mejorará la calidad del gobierno al permitir la profesionalización de los cuadros administrativos en los ayuntamientos y los órganos legislativos; y c) convertirá al voto ciudadano en un instrumento de premio o castigo al desempeño gubernamental.

Es necesario recordar que la Constitución sí permite la reelección de los legisladores y las autoridades locales, pero no de forma inmediata.<sup>9</sup> Es decir, lo que se discute no es la “reelección” en sí misma, sino la elección inmediata y no discontinua de los mismos.

Dentro de las razones que se esgrimen para justificar la elección consecutiva de los legisladores federales se encuentran las siguientes:<sup>10</sup>

- a) La reelección permite crear un vínculo más estrecho entre el representante y sus electores, porque el legislador sabe que al concluir el periodo para el que fue electo requerirá nuevamente su apoyo para mantenerse en el puesto. Esto incentiva al representante a atender diligentemente los asuntos que interesan a los votantes;
- b) La reelección constituye un mecanismo de rendición de cuentas, ya que los ciudadanos pueden premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través del voto. Esto obligará a los legisladores a “actuar mucho más responsablemente en su cargo que si, por el contrario, no tiene que rendir cuentas a nadie y puede dejar pasar ese tiempo sin aportar nada a la legislatura respectiva”;
- c) La reelección profesionaliza a los legisladores, lo que llevaría a una verdadera carrera parlamentaria y a la especialización. “Cuando los legisladores van haciendo carrera legislativa se van profesionalizando en el sentido de que conocen mejor las materias con las que tratan y tienen mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y de control político que se realizan desde las Cámaras”;
- d) La reelección coadyuvaría a la formación de una cultura política democrática.

Por lo que se refiere a la elección consecutiva de las autoridades locales, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha señalado que también se daría un poder inédito a los ciudadanos porque se transformaría el voto en un medio para premiar o castigar a los representantes políticos. Agrega, además **que existe evidencia que demuestra que los alcaldes que se están jugando la reelección tienen menos probabilidad de caer en actos de corrupción, en comparación con los que ya no tienen posibilidad de reelegirse, además de que se mejora la calidad de la administración pública.** <sup>11</sup>

Dicho de otra manera, la elección consecutiva de alcaldes, integrantes de los ayuntamientos y jefes delegacionales, resulta esencial para mejorar la gestión de gobierno desde el nivel local porque son esas autoridades las que guardan

mayor cercanía con la población y, en consecuencia, hará posible que existan mayores niveles de información acerca de sus funciones y su desempeño. Un argumento paralelo para solicitar la reelección inmediata de las autoridades locales es que, junto con El Salvador, México es el país con la menor duración de los periodos de gobierno de las autoridades municipales en América Latina.<sup>12</sup> Y el establecimiento de la elección consecutiva permitirá ampliar los periodos de gobierno para asegurar la continuidad de los programas de gobierno si es que el funcionario hizo bien su trabajo.

Cabe decir que esta iniciativa no propone que la reelección sea ilimitada y en cada caso se señalan ciertas restricciones. Además, atendiendo a la recomendación del IMCO, se propone que sean los órganos legislativos de las entidades deferativas quienes decidan si quieren o no la reelección de ayuntamientos y diputados locales, “de tal forma que no se trastorne de forma súbita al orden político”.

Finalmente, es preciso decir que algunas voces se muestran renuentes a debatir sobre la pertinencia de este tipo de reformas aduciendo que la mayoría de la población no las aprueba. Sin embargo, algunos estudios han señalado que la percepción ciudadana se ha ido modificando con el paso del tiempo;<sup>13</sup> y más importante aún, que la opinión favorable que tiene la ciudadanía respecto a la reelección de sus autoridades se incrementa en la medida que los ciudadanos conocen las ventajas de su instauración. Un estudio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) afirma que “algunas encuestas han demostrado que al informar a los entrevistados las posibles ventajas de la reelección, crece considerablemente la aprobación a la misma. Se trata, por tanto, de una opinión susceptible de modificarse a través de una campaña de difusión o de acuerdo a la forma en que se realice el debate sobre el tema”.<sup>14</sup>

Compañeros legisladores:

Estas iniciativas tienen la finalidad de que los mexicanos continuemos con el proceso de democratización que iniciamos hace algunos años. Éstas son propuestas ineludibles que los ciudadanos han exigido desde hace tiempo y que ya no pueden esperar más. Tenemos la obligación de apostar por una reforma política que siga profundizando los cambios que requiere nuestro sistema político y que responda a la nueva realidad democrática de México.

Por todo lo anteriormente fundado y motivado, someto a consideración del Constituyente Permanente por su digno conducto, el siguiente proyecto de

## Decreto

**Artículo Único. Se reforman** el artículo 41, fracción V, párrafo noveno; el párrafo tercero del artículo 56; el párrafo primero del artículo 59; el párrafo primero del artículo 81; el artículo 99, fracción II; el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115; el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116; y **se adicionan** el artículo 41, fracción IV, con un párrafo tercero, recorriéndose los subsecuentes; el artículo 51 con un párrafo segundo; el artículo 59 con un párrafo segundo; el artículo 81 con un párrafo segundo, tercero y cuarto; el artículo 115 con un párrafo tercero en su fracción I, recorriéndose los subsecuentes; el artículo 116 con un párrafo tercero y cuarto en su fracción II, recorriéndose los subsecuentes; y el artículo 122 con el párrafo segundo de la fracción I de la Base Primera y un último párrafo de la fracción II de la Base Tercera, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### Artículo 41. ...

I. ...

...

...

II. ...

III. ...

IV. ...

...

**La duración de la campaña para la primera votación de Presidente de la República, se sujetará a lo que establece el párrafo anterior. Las campañas para la segunda votación tendrán la duración que señale la ley.**

...

V. ...

...

...

...

...

...

...

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica; la geografía electoral; **la organización de la primera votación y, en su caso, de la segunda votación para la elección del presidente de la República; el cómputo de su votación y la emisión de la declaratoria de validez de su resultado;** los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos; el padrón y lista de electores; la impresión de materiales electorales; la preparación de la jornada electoral; los cómputos en los términos que señale la ley; la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

...

...

VI. ...

**Artículo 51. ...**

**La elección deberá celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda. En los años en que concurra con la elección de Presidente de la República, la elección deberá celebrarse el segundo domingo de julio.**

**Artículo 56. ...**

...

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. **La elección deberá celebrarse el segundo domingo de julio del año que corresponda.**

**Artículo 59.** Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos **en forma inmediata. En cada ocasión, los primeros hasta por un periodo adicional y los segundos hasta por dos periodos adicionales.**

**Los Diputados o Senadores propietarios que hayan cumplido los periodos de reelección antes establecidos no podrán ser electos para el siguiente periodo con el carácter de suplentes. A los Diputados o Senadores suplentes que hubieren estado en ejercicio les será aplicable lo establecido en el párrafo anterior.**

**Artículo 81.** La elección del Presidente será directa, **en segunda vuelta según lo establece la Constitución, y en los términos que disponga la ley electoral.**

**Será electo Presidente el candidato que obtenga la mitad más uno del total de los sufragios emitidos en la primera ronda electoral. Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, entonces será electo Presidente el candidato que hubiere obtenido la mayor cantidad de votos, siempre que la ventaja que obtenga respecto al segundo candidato más votado sea por lo menos la mitad del margen que separa a este último del cincuenta por ciento del total de los votos emitidos.**

**Si ningún candidato alcanza el umbral electoral señalado en el párrafo anterior, 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 junio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el segundo domingo de julio, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubiesen presentado respecto de la primera votación para elegir al Presidente de la República.**

**Artículo 99. ...**

...

...

...

I. ...

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **tanto en la primera como en la segunda votación**, serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

...

La Sala Superior realizará **los cómputos finales de la primera votación** y, en su caso, de la segunda, de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido **la mayoría de los votos en términos del artículo 81 de esta Constitución.**

III. a IX. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 115. ...**

I. ...

**Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la Constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la misma Constitución y que no excederá los tres años.**

**Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, serán considerados como electos popularmente por elección directa desde el momento en que inicie el periodo para el cual fueron electos, nombrados o designados para efectos de los plazos a que alude el segundo párrafo de esta fracción.**

...

...

...

II. a X. ...

**Artículo 116. ...**

I. ...

II. ...

**Cuando así lo disponga la Constitución respectiva, los diputados de las Legislaturas estatales podrán ser reelectos en forma inmediata; en cada ocasión hasta por dos periodos adicionales. Cumplido lo anterior, los diputados propietarios que hayan cubierto los periodos de reelección antes establecidos no podrán ser electos para el siguiente periodo con el carácter de suplentes.**

**A los diputados suplentes que hubieren estado en ejercicio les será aplicable lo dispuesto en el segundo párrafo de la presente fracción.**

**Cada periodo de mandato será de tres años.**

III. a VII. ...

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A a C

Base Primera. ...

I. ...

**Los Diputados a la Asamblea Legislativa podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita el Estatuto de Gobierno, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por dicho estatuto y que no excederá los tres años.**

II. a V.

BASE SEGUNDA. ...

BASE TERCERA. ...

I. ...

II. ...

**Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita el Estatuto de Gobierno, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por dicho estatuto y que no excederá los tres años.**

BASE CUARTA. ...

BASE QUINTA. ...

**TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente decreto.

#### Notas

1 Democracia y Participación, Universidades número 34, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, mayo-agosto, México 2007, página 42.

2 En las últimas dos elecciones presidenciales ningún partido político obtuvo más del cuarenta por ciento de los votos emitidos: en 2006 el PAN mantuvo la presidencia con 35.89% y en 2012 el PRI obtuvo 38.21%.

3 Véase Soberg Shugart, Matthew, Mayoría relativa vs. segunda vuelta. La elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada, en “Política y Gobierno”, Vol. XIV, Núm. 1. I semestre de 2007, pp. 175-202. Por su parte, Angélica Hernández menciona que en los setenta sólo Costa Rica y Ecuador contemplaban la segunda vuelta, pero que actualmente son trece los países con sistema presidencial en Latinoamérica que la han incorporado a su Constitución, Segunda Vuelta Electoral, en “Revista Quórum Legislativo”, núm. 90, julio-septiembre 2007, p. 108. 4 Los sistemas de mayoría relativa calificada utilizan la segunda vuelta pero imponiendo un margen menor al cincuenta por ciento de los votos para la primera ronda. Por ejemplo, en Argentina se estableció en 1995 que “45% de los sufragios es suficiente para no recurrir a la segunda vuelta y se declara ganador al candidato que tenga 40% de los votos con un margen de 10% con respecto al porcentaje de votos que obtenga el candidato que quedó en segundo lugar”. Véase Soberg Shugart, Matthew, op. cit. p. 177 y 178.

5 *Ibid.*, p. 186. También véase Hernández Reyes, Angélica, op. cit.

6 Soberg Shugart, Matthew, op. cit., p. 192.

7 *Ibid.*, pp. 178 y 179.

8 *Ibid.*, p. 201.

9 En los hechos, a nivel municipal ya existe la reelección de partidos políticos en México. IMCO analizó resultados electorales en las últimas 3 elecciones en los 373 municipios que son considerados en este estudio. En total se analizaron resultados de 1,056 elecciones municipales. Para todo este periodo la probabilidad de que el partido en el poder se reelija es del 50.4%. Sin embargo, esta ha bajado en cada periodo, en la primera elección analizada fue del 59.8%, en la segunda del 46.9% y en la tercera del 44.8%. El problema con la reelección de partidos en los ayuntamientos es que no ocurre una rendición de cuentas unipersonal sobre los actos de autoridad. Los ciudadanos pueden castigar o premiar a un partido en el poder, pero no sancionar directamente el futuro político de la persona que encabezó el ayuntamiento. México es el único país de América Latina que prohíbe la reelección tanto de legisladores como de presidentes municipales y cuya duración de gobierno es la más breve”. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Competitividad Urbana 2010. Acciones urgentes para las ciudades del futuro, p. 205.

10 Carbonell, Miguel, Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México, en “La Cámara de Diputados en México”, Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comp.), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVII Legislatura, México 2000, pp. 105-117. Dice el autor que atendiendo al derecho comparado “la evidencia se vuelve aplastante”, ya que prácticamente todas las democracias consolidadas, con la excepción de Costa Rica, permiten la reelección legislativa.

11 Competitividad Urbana 2010. Acciones urgentes para las ciudades del futuro, p. 203.

12 *Ibid.*, p. 205.

13 Al respecto, un estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala lo siguiente: “La opinión sobre la reelección ha ido cambiando en forma paulatina y sutil pero consistente, de su rotundo rechazo por la mayoría de la población, hacia una aprobación cada vez mayor. Así, la aprobación de la reelección del presidente de la República pasa de un 23% en 1998 al 44.9% en 2010. Para los diputados federales los porcentajes cambian en términos similares: de un 23% que en 1998 estuvo de acuerdo con la reelección de los diputados federales alcanza el 40% en 2010”. Véase Flores, Julia Isabel, et al, Reelección y democracia: cambios en los valores de la población, en “Revista Mexicana de Derecho Electoral”, Universidad Nacional Autónoma de México -Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 2, julio-diciembre de 2012, pp. 467-490.

14 La reelección en la opinión pública, Cámara de Diputados, marzo de 2004, p. 4.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a tres de enero de 2013.

Senadora Gabriela Cuevas Barron (rúbrica)

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA SENADORA MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La que suscribe, Mariana Gómez del Campo Gurza, senadora a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 71, fracción II y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 8o., fracción 1, 164, numeral 1, 169, 171 y 172 del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de esta Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el principio normativo de la promoción y protección de un medio ambiente sano en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **1. Medio ambiente sano**

La evidencia científica es contundente: el ser humano requiere de un medio ambiente sano para su desarrollo integral, el daño y la degradación del medio ambiente no sólo deteriora la salud y por ende la calidad de vida de los seres humanos, sino que también pone en riesgo su propia supervivencia, de ahí la responsabilidad de los gobiernos de proteger al medio ambiente alcanzando un desarrollo sustentable y posteriormente el de aminorar o revertir el daño ocasionado hasta donde sea posible.

Los aspectos ambientales que pueden dañar la salud de las personas son muchos y muy variados, entre ellos está el manejo de residuos peligrosos, la emisión de efluentes y gases tóxicos, y el abatimiento de humedales y manglares, entre muchos otros cuyas repercusiones conocidas son locales y si acaso regionales.

Por tratarse la presente iniciativa de ley de un principio normativo de la política exterior mexicana nos habremos de circunscribir a los aspectos ambientales que generados en una nación tienen repercusiones en las demás.

Hoy nadie puede negar que las acciones que deterioran el medio ambiente ocurridas en un hemisferio tienen implicaciones sobre el clima global y por tanto sobre los seres humanos en todo el mundo.

#### **2. Cambio climático**

Está demostrado que el deterioro ambiental, originado por las actividades antropogénicas irresponsables o carentes de visión a largo plazo, han rebasado la capacidad de absorción de la naturaleza provocando daños muchas veces irreversibles; los niveles de contaminación en algunos lugares son alarmantes y deterioran la calidad de vida de todos los seres vivos, inclusive llevándolos a su desaparición.

Es de señalarse que infinidad de expertos coinciden en que el llamado cambio climático, atribuido sin duda a las actividades del hombre, representa la mayor amenaza para la humanidad en el siglo XXI, en ese sentido, es importante tener presente que si bien es cierto que el clima cambia de manera natural, en los últimos cincuenta años dicho cambio se ha acelerado anormalmente y debido a la irresponsabilidad o ignorancia con la que se ha comportado la humanidad.

Los efectos del cambio climático no son sólo los fenómenos meteorológicos exacerbados como huracanes o sequías prolongadas, que conllevan verdaderas tragedias como lo hemos observado en todo el mundo, sino que además propicia la movilidad de diversas especies de seres vivos a zonas en las que no encuentran depredadores naturales por lo que se convierten en plagas, provocando daños como ha sucedido con el dengue en México.

Asimismo, el cambio climático afecta la productividad agropecuaria, propiciando un incremento en el consumo de energéticos para el acondicionamiento de la temperatura ambiente adecuada para el cultivo, de esta y otras maneras

dicho fenómeno, ha impactado severamente en la economía de muchas naciones, tanto a nivel familiar como gubernamental, prueba de ello son los recursos destinados a apoyar a las familias afectados por fenómenos meteorológicos y la reconstrucción de infraestructura.

### **3. El cambio climático y el mundo**

La comunidad internacional preocupada por el tema ha implementado una serie de medidas para generar conciencia sobre el costo en vidas, la disminución de la calidad de vida y el costo económico que conlleva el no respetar al medio ambiente y por ende el no alcanzar un desarrollo sustentable.

De acuerdo con información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, un primer paso se dio en 1972 con el informe “Los límites del crecimiento” del Club de Roma y la Reunión de Ministros de Medio Ambiente en Estocolmo Suecia y que dio nacimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Es de resaltar que la Convención de Estocolmo, resultado de la citada reunión, consagra como primer principio que “...el hombre tiene derecho fundamental... (al) disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

Es decir, se reconoce a la humanidad, integrada por las generaciones presentes y futuras, el derecho a un medio ambiente sano, y la obligación de conservarlo en óptimas condiciones.

Posteriormente, en 1979 ocurre la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima (CMC) en la que se reconoce al cambio climático como un problema potencialmente grave.

En 1988 el PNUMA y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), establecen el Panel Internacional de Cambio Climático (PICC o IPCC, por sus siglas en inglés) y que desde entonces produce regularmente evaluaciones científicas y tecnológicas sobre el cambio climático.

En 1990 el PICC y la CMC proponen un tratado internacional en la materia.

En 1991 y sesiona por primera vez el Comité Intergubernamental de Negociaciones (CIN). En 1992, se realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llamada Cumbre de la Tierra y posteriormente conocida como la Cumbre de Río, en Río de Janeiro, Brasil; en donde se alcanzan acuerdos importantes como la puesta en marcha del Programa 21, el cual fue suscrito por 172 países miembro, que se comprometieron a aplicar políticas ambientales, económicas y sociales a nivel local, encaminadas a lograr un desarrollo sostenible.

En 1993 el Senado mexicano ratifica la mencionada convención y el 21 de marzo de 1994 ésta entra en vigor.

En 1995 el segundo reporte de evaluación del PICC concluye que la actividad humana ha sido decisiva en el cambio climático, este mismo año tiene lugar la COP 1 (Conferencia de las Partes) en Berlín, Alemania. En 1997, durante la COP 3, se adopta el Protocolo de Kioto que México firma y ratifica en 1998, sin embargo el Protocolo entra en vigor hasta 2005.

En 2001, durante la COP 7, el PICC presenta su tercer informe en el que se confirma la influencia de las actividades antropogénicas en el cambio climático mundial, además, Estados Unidos de América anuncia que no ratificará el Protocolo de Kioto y surgen los acuerdos de Marrakech.

En el 2002 durante la COP 8 se da a conocer la Declaración de Delhi, asimismo en la ciudad de Johannesburgo se realiza la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con la participación de 180 países, y cuyo objetivo fue renovar el compromiso asumido en la Cumbre de Río y mantener los esfuerzos para promover el desarrollo sostenible y frenar la continua degradación del medio ambiente.

En el 2007 y durante la COP 13 el PICC presenta su cuarto informe y la evidencia es contundente; el ser humano tiene un impacto negativo y acelerador en el cambio climático, se adopta el Plan de Acción de Bali.

En 2009 fracasa la COP 15 ya que Estados Unidos de América y la República Popular China se negaron a ratificar el Protocolo de Kioto, así como de establecer un compromiso claro en materia de reducción de emisiones.

#### **4. Liderazgo mexicano**

El Ex presidente de la República Felipe Calderón, es reconocido internacionalmente como líder de los países en desarrollo en materia de protección al medio ambiente y el crecimiento sustentable.

México fue sede de la décimo sexta edición de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 16), y la sexta Conferencia de las Partes (CMP6) actuando como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, durante los días entre el 29 de noviembre y el 10 de diciembre de 2010.

México se desempeñó como facilitador del proceso de negociación entre las diversas posiciones nacionales y regionales, logrando que se iniciara una nueva etapa de acción global ante el cambio climático y proveyendo canales para la participación de diversos actores de la sociedad civil.

En su calidad de presidente de la COP16/CMP6, y de acuerdo a las Líneas Generales de Posicionamiento de México, expresas en el sitio web de la COP 16, México apuntaló por el establecimiento de compromisos en materia de reducción emisiones de gases de efecto invernadero, sobre todo por parte de los países desarrollados, y siendo congruentes con los requerimientos planteados por la ciencia; impulsó asimismo acciones nacionales apropiadas para la atenuación de dichas emisiones por parte de países en desarrollo, considerando siempre el contexto de un desarrollo sostenible y la eliminación de la pobreza, defendiendo al mismo tiempo que se cuente con apoyo financiero y tecnológico necesario; además buscó establecer esquemas de medición, reporte y verificación de compromisos o acciones, con transparencia y congruentes con la responsabilidad común internacional pero considerando las condiciones y situación de cada Estado; promovió, además, la creación de mecanismos financieros incluyentes e innovadores en el corto y largo plazos, como el llamado “Fondo Verde”, al tiempo que buscó el fortalecimiento de las capacidades científicas, técnicas y tecnológicas de los países en desarrollo; propuso finalmente incentivar el acceso de los países en desarrollo a los mecanismos de mercado existentes para las emisiones de carbono.

#### **5. El cambio climático en México**

Es indispensable tener presente que la Convención Global del Banco Mundial para la Reducción de Riesgos ubica a México entre los países más vulnerables al cambio climático: el 15% de nuestro territorio nacional, el 68.2% de su población y el 71 % de su PIB se encuentran expuestos a sufrir las consecuencias adversas de este fenómeno ambiental.

Por lo anterior, e inclusive desde antes, en México se han implementando medidas para:

- a) Mitigar la emisión de gases efecto invernadero.
- b) Adaptar las zonas de mayor riesgo para aminorar el efecto del cambio climático.
- c) Atender a los miles de afectados.
- d) Generar conciencia sobre el tema.

Entre las acciones emprendidas por el Gobierno Federal para lograr lo anterior destacan:

- Comunicaciones Nacionales La obligación de México al amparo de los instrumentos internacionales sobre cambio climático es la presentación de comunicaciones nacionales. México es el único país en desarrollo que ha presentado cuatro comunicaciones nacionales en las que reporta inventarios de emisiones y planes de acción

contra el cambio climático. Con hechos, México sostiene la postura de que todos los países deben y pueden contribuir en la medida de sus posibilidades a enfrentar la problemática derivada del cambio climático global.

- Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero 1990-2006

La elaboración de los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero es una tarea realizada por México para cumplir con sus obligaciones bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). El inventado incluye las emisiones antropogénicas, por fuente y sumidero, de todos los gases de efecto invernadero. La última actualización del Inventario de Gases de Efecto Invernadero se incluyó en el 2006 como parte de la Cuarta Comunicación Nacional para la CMNUCC. Desde ese año México cuenta con un programa voluntario de contabilidad y reporte de emisiones de Gases de Efecto Invernadero en el que actualmente participan 110 empresas públicas y privadas. El último reporte da cuenta de emisiones por 150 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, de las cuales el 21% son por quema de combustibles y el 30% por generación y uso de energía.

- Programa Especial de Cambio Climático (PECC)

Las acciones concretas que México ha emprendido para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero permitirán que en 2012 nuestro país logre la mitigación de 51 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, o su equivalente. Alcanzar esta meta equivale a sacar de circulación a todo el parque vehicular del Distrito Federal por cuatro años y medio o a almacenar carbono en un área de bosques de 1700 km<sup>2</sup> (el tamaño del Distrito Federal). No es una meta imposible. De hecho, en abril de 2010 se alcanzó una reducción del orden de las 20.5 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> o su equivalente. México es ejemplo a nivel mundial de lo que un país en desarrollo puede y debe hacer en relación con la protección y promoción de un medio ambiente sano.

## **6. Aspectos jurídicos**

México no sólo ha firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales que por mandato constitucional se han adoptado como ley suprema, sino que también ha venido reformando y adicionando el marco jurídico nacional. Entre dichas reformas están:

### **6.1 Reforma constitucional mediante la cual se adiciona el artículo 4, párrafo 5, para quedar como sigue:**

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 (reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero del 2012).

### **6.2 Promulgación de la nueva Ley General de Cambio Climático el 5 de septiembre de 2012**

Como se puede observar es clara y contundente la voluntad del Estado Mexicano de reconocer el derecho de las personas a un medio ambiente sano y el de encaminar el desarrollo hacia la sustentabilidad.

## **7. Pacto por México**

El llamado “Pacto por México” reconoce que el cambio climático es un reto global que se debe enfrentar con responsabilidad y realismo. Asimismo, establece que es necesaria una nueva cultura y un nuevo compromiso ambientales (Acuerdo Segundo; Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, sección 2.4 Desarrollo Sustentable). Para avanzar en la materia el Pacto contempla los siguientes compromisos: Compromiso 49, Transitar hacia una economía baja en carbono, Compromisos 50, 51 y 52, Replanteamiento del manejo hídrico, y el Compromiso 53, Mejorar la gestión de residuos. Además, en la sección 2.8 “Transformar el campo en una actividad más productiva” se incluye el “pago por servicios ambientales” (compromiso 66).

## **8. Compromiso del presidente Enrique Peña Nieto**

El Presidente de la República en su discurso del pasado 1 de diciembre en Palacio Nacional y ante la comunidad nacional e internacional expresó el deber de México de ser voz que promueva un mundo sustentable.

Literalmente el Presidente manifestó lo siguiente:

“...Ese México que está a nuestro alcance, no será un país que sólo vea hacia adentro. Será, también, un país solidario, que asuma su compromiso con las mejores causas de la humanidad.

En consecuencia, el quinto eje de mi gobierno es lograr que México sea un actor con responsabilidad global. Un país con participación pro positiva en el mundo, dispuesto a fomentar la cooperación entre las naciones, con una diplomacia moderna e innovadora.

México debe ser un factor de estabilidad en un mundo convulso, una voz que se escuche, una voz que defienda la libertad y promueva un orden más justo y un mundo sustentable en el Siglo XXI.”

### **Conclusiones**

Las acciones que deterioran el medio ambiente en cualquier parte del mundo repercuten de manera negativa en el clima global y por ende afectan la calidad de vida de todos los seres vivos, incluyendo a los seres humanos.

La comunidad internacional ha expresado en múltiples ocasiones su preocupación por el tema ambiental y ha dado los primeros pasos hacia la promoción y protección de un medio ambiente sano, sin embargo todavía no ha alcanzado las metas y los compromisos necesarios, es por ello, que el mundo necesita de países que asuman su responsabilidad y que asuman y consoliden el liderazgo en el tema.

México goza ya de un reconocimiento mundial en la materia dados los avances en los programas y acciones a favor de un medio ambiente sano.

El presidente Calderón se distinguió como un líder en materia ambiental recibiendo inclusive el reconocimiento internacional por ello.

Desde la perspectiva jurídica, México reconoce el derecho de sus habitantes a un medio ambiente sano.

El compromiso del presidente Peña Nieto hacia el exterior es claro y contundente; México debe ser una voz que promueva un mundo sustentable.

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

### **Decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:**

**Único.** Se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 89. ...**

I. a IX. (...)

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; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos; **la promoción y protección de un medio ambiente sano** y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

...

**Transitorios**

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

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de enero del año dos mil trece.

Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL SENADOR RENÉ JUÁREZ CISNEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, senador René Juárez Cisneros, 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; así como por los artículos 55, fracción II, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; somete a la consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 establece las bases para el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Este ordenamiento le asigna al gobierno la responsabilidad de la planeación y lo define como el instrumento fundamental el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en donde se ordenan sistemáticamente las acciones gubernamentales encaminadas al logro de un desarrollo equitativo que proporcione mejores niveles de vida para los mexicanos.

El sistema nacional de planeación democrática es el conjunto de relaciones funcionales que se establecen entre las dependencias y entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y las organizaciones de los diversos grupos de los sectores social y privado de la población. Es ahí donde se pretende establecer la coordinación con las entidades federativas con el propósito de hacer compatibles las actividades de planeación que se efectúan en cada ámbito de gobierno, así como la definición de mecanismos institucionales operativos que permitan dicha coordinación.

Sin embargo, hace mucho que la planeación gubernamental resulta poco efectiva en términos de la consecución de los objetivos contenidos en los diferentes planes de desarrollo que se han elaborado en sexenios anteriores.

Es innegable que el desarrollo económico y social alcanzado por México muestra al interior del país grandes disparidades entre sus regiones, ya que es común que los aspectos regionales del funcionamiento de la economía y de la sociedad se pierdan en la generalidad del entorno nacional.

Con frecuencia se confunde el comportamiento de la economía en su conjunto, con el de las economías de los estados y de las regiones. Esta confusión surge de aceptar, de manera explícita o no, la tesis convencional de considerar a la economía nacional como un conjunto homogéneo, integrado, eficientemente interrelacionado, de manera que la suerte del todo, corresponde con el de las partes.

Pareciera que las economías estatales y municipales estuvieran perfectamente integradas a lo que sucede en lo nacional, sin embargo en la planeación nacional no se toma en cuenta las especificidades desde lo regional.

En ese contexto, es necesario crear consensos con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de los pueblos y comunidades indígenas, con el objetivo de fortalecer las políticas y programas de desarrollo regional que se han caracterizado por falta de inversiones; esquemas centralizados, verticales y sectorizados en la toma de decisiones; exceso e ineficacia normativa; falta de consensos sociales, políticos y de participación ciudadana.

Nuestro país ha padecido la falta de infraestructura adecuada y la inexistencia de mercados regionales que le permitan promover e impulsar el desarrollo y el crecimiento económico. La concentración económica y la falta de integración de mercados regionales han ocasionado la distribución inequitativa y aumento de zonas de pobreza y desaparición de comunidades que emigran a otras ciudades al interior de nuestro país o al extranjero.

En México, el desarrollo regional no ha sido visto como un instrumento de estado y como una herramienta prioritaria dentro del proceso de planificación nacional, cuyo objetivo central es organizar, armonizar y administrar la ocupación y usos del territorio de modo que estos sean la base de un desarrollo económicamente rentable y socialmente justo e incluyente, en el que al mismo tiempo, se reconozca la pluralidad cultural y la riqueza natural.

Debemos entender la planeación regional como una tarea institucional que puede permitir el entramado productivo que detone la generación de empleos y el crecimiento de la economía, que permita disminuir la persistente desigualdad y revertir las disparidades territoriales movilizandando la capacidad de la sociedad contra las restricciones productivas en las zonas más rezagadas de la nación.

La planeación debe apoyarse en las estructuras y las instituciones que le permitan llevar a cabo la práctica de tareas relacionadas con la misma. Uno de los problemas que dificultan la ejecución de los planes de desarrollo es la falta de mecanismos administrativos adecuados y un federalismo funcional, eficiente, solidario y transparente.

El fortalecimiento del federalismo no es un asunto solamente económico, sino eminentemente político, porque federalismo y desarrollo conforman una ecuación política y social con un alto contenido humano. Por ello, es necesario coordinar la gobernabilidad, la capacidad de respuesta a la ciudadanía, la transparencia en el origen y destino del gasto y la modernización administrativa.

En la planeación se carece de una adecuada integración entre la federación, las entidades federativas, los municipios y los pueblos y comunidades indígenas, lo que impide el aprovechamiento sustentable del territorio y la acción concertada entre la sociedad y las diferentes instancias de gobierno, a fin de impulsar el desarrollo a partir del fortalecimiento del federalismo y con el fin de orientar los esfuerzos buscando una perspectiva integral y de largo plazo.

En materia de federalismo es impostergable atender un reclamo social histórico para que el Estado mexicano, en su estructura jurídica y normativa, tenga como resultado el cambio de la realidad actual de sus regiones, estados, municipios y zonas metropolitanas.

La planificación a nivel nacional debe recoger la racionalización de la actividad económica, social y política de la sociedad, a partir de un ejercicio plural en la que se promueva la participación de las entidades federativas, los municipios y de los pueblos y comunidades indígenas para la construcción del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y regional, así como en la formulación y evaluación de los planes y programas que tengan que ver con el desarrollo de las regiones y el ordenamiento del territorio dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

De igual manera, los programas sectoriales e institucionales que coordina el Ejecutivo federal, deben concatenarse con los planes estatales y municipales. Sólo así la planeación podrá ser un instrumento que permita potenciar la actividad económica a nivel regional y servir como un elemento de cohesión social para la construcción, preservación y recuperación de infraestructura económica y productiva en las zonas y localidades de mayor rezago y carencia social en nuestro país.

Sólo con una plena coordinación y transparencia entre la federación los estados y los municipios respecto a los montos, el origen y destino de los recursos públicos, así como en la definición de las prioridades de atención y solución de los problemas sociales más sentidos, se podrán construir los consensos para potenciar la planeación democrática que dé paso a un verdadero desarrollo regional.

En este sentido, las entidades federativas y los municipios reforzarán la organización de los sistemas estatales y municipales de planeación, a través de la articulación de sus políticas de desarrollo a partir de las prioridades y objetivos nacionales para influir y determinar los criterios con los que se asignara el gasto.

Es por ello que esta iniciativa con proyecto de decreto busca adicionar el artículo 26 constitucional para incorporar de manera expresa el tema del desarrollo regional con una visión de largo alcance y a partir de una idea integral del país, de las potencialidades que ofrece cada región, de su vocación productiva natural, de sus fortalezas, así como de los retos sociales en cada una de ellas, para avanzar en la construcción de un camino hacia una sociedad más incluyente, igualitaria, saludable y competitiva, a partir de dirigir esfuerzos para la construcción de una auténtica

política de estado, en la que concurren de manera ordenada y con los mismos objetivos, los distintos órdenes de gobierno y las instituciones responsables de la promoción del mejoramiento económico y social.

Con esta reforma constitucional se busca que el Plan Nacional de Desarrollo se nutra del consenso de las diversas entidades federativas, los municipios y los pueblos y comunidades indígenas, no sólo en las cuestiones sectoriales como hasta ahora, sino sobre todo, en aquellos aspectos del desarrollo regional.

Con ello, se plantea alcanzar un desarrollo regional más equitativo y justo, al tiempo de garantizar la participación amplia de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad misma en los procesos de planeación, ejecución, evaluación y supervisión de las acciones públicas en beneficio de las regiones.

El propósito es la superación de los rezagos en las regiones más necesitadas del territorio nacional a partir del principio de equidad y el impulso de una mayor inversión de capital e infraestructura que, genere con el tiempo, condiciones de avance productivo en aquellos territorios del país que requieren de un mayor dinamismo a partir del fortalecimiento de la infraestructura económica, de apoyo a la producción y de la conectividad, a fin de alcanzar un marco territorial del desarrollo.

Por todo lo anteriormente expuesto y en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un tercer párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 26.**

A. ...

...

**El Ejecutivo promoverá la participación de las entidades federativas, los municipios y de los pueblos y comunidades indígenas, en la construcción del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y regional, así como en la formulación y evaluación de los planes y programas que tengan que ver con el desarrollo de las regiones y el ordenamiento del territorio dentro del Plan Nacional de Desarrollo.**

...

...

**Transitorios**

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 9 de enero de 2013.

Senador René Juárez Cisneros (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS SENADORES MARÍA DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ Y JUAN CARLOS ROMERO HICKS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los que suscriben, María del Pilar Ortega Martínez y Juan Carlos Romero Hicks, senadores de la República en la LXII Legislatura del Congreso de las Unión por el estado de Guanajuato, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración del pleno de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los legisladores de Acción Nacional estamos convencido de que el desempeño en el servicio público debe invariablemente conducirse bajo una dimensión de carácter ético y profesional, basado en la cultura de la transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos, que implique la correcta selección de medios para realizar objetivos dignos y valiosos para la consecución del bien común de la ciudadanía.

En tal virtud la conducción gubernamental en el ámbito de la legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humano, es fundamental para dar certidumbre y confianza a la ciudadanía, en el ejercicio de la función pública.

Desafortunadamente, en diversas ocasiones y en diversos ámbitos de gobierno el actuar público ha sido rehén de la corrupción, originando desvíos en el ejercicio de la función pública, generando irritación permanente por parte de la ciudadanía máxime cuando este tipo de deplorables conductas se encuentran asociadas a la impunidad

De acuerdo al último informe del Índice de Corrupción, elaborado por la organización Transparencia Internacional, nuestro país ocupa el lugar número 100 del índice de corrupción, lo que hace necesario redoblar esfuerzos en el establecimiento de medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

Así las cosas, como se ha señalado en diversos foros, el combate a la corrupción, tiene que ver con decisiones estructurales, sobre la base de procedimientos eficaces, basados en la prevención de conductas relacionadas con actos de corrupción, en la participación ciudadana, la observancia de las leyes y la racionalidad de las sanciones, por señalar algunos aspectos.

El problema de la corrupción no es únicamente originado por los servidores públicos, sino que es un problema multifactorial que debe ser abordado por la sociedad en su conjunto, debido a que sus consecuencias pueden ser variadas y diversas.

En efecto, como se ha demostrado en estudios especializados sobre el fenómeno de la corrupción, se ha observado que ésta no sólo aniquila la confianza de los ciudadanos en el Estado, sino que también genera un uso ineficiente de los recursos públicos e impide la consecución de los objetivos fundamentales de toda función gubernamental, consistente en procurar el progreso y el bien común de la sociedad.

Por ello, la prevención y el combate a las prácticas de corrupción, constituyen un aspecto de interés nacional que debe estar latente de manera permanente en la agenda pública, para la búsqueda de soluciones integrales que abonen en la erradicación de esta problemática que desafortunadamente se encuentra presente en los órdenes de gobierno.

Por ello, se coincide con quienes estiman que fortalecer los principios éticos de la función pública, prevenir y combatir eficazmente los fenómenos delictivos inherentes y afirmar el respeto a la legalidad como eje central de la función pública, constituye una obligación consubstancial a la construcción de un nuevo marco jurídico en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En efecto, no podemos soslayar que el poder del Estado, el cual se encarna en la gestión gubernamental que desempeña el servidor público, debe conducirse con estricto observancia a los principios de legalidad, honradez, eficacia, profesionalismo y respeto a los derechos humanos, como elementos consubstanciales al ejercicio de la función pública.

En tal virtud, partiendo de la óptica de que un adecuado sistema de responsabilidades de los servidores públicos se construye mediante la aplicación objetiva de la ley para sancionar las conductas indebidas de los servidores públicos, se hace necesario a su vez el establecimiento de instituciones sólidas y confiables encargadas de prevenir, conocer y sancionar las prácticas de corrupción, así como la concreción de procedimientos ágiles, claros y precisos.

Ante ello, Acción Nacional a lo largo de su existencia ha presentado e impulsado todo esfuerzo institucional tendiente a favorecer la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, apoyando toda acción eficaz, racional y federalista, sustentada en la coordinación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno con el objetivo de prevenir y combatir la corrupción en el país.

En congruencia con lo anterior es que la presente iniciativa que se somete a consideración de ésta soberanía, plantea entre otros aspectos fundamentales los siguientes:

- En el artículo 73 constitucional se pretende adicionar una nueva fracción a efecto de insertar dentro de las facultades del Congreso de la Unión la de expedir una Ley General de Combate a la Corrupción que establezca, como mínimo, las políticas y medidas preventivas, los tipos de responsabilidades de los servidores públicos, sus causas de procedencia y procedimientos, incluidos los tipos penales relacionados con actos de corrupción y sus sanciones, la distribución de competencias, así como las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en la aplicación de esta ley.
- En el artículo 102 constitucional Apartado B, se establece la existencia de una fiscalía especializada en el combate a la corrupción como parte integrante de la Procuraduría General de la República.

De igual forma en dicho artículo 102 se propone adicionar un nuevo Apartado C con el objeto de que las legislaturas estatales y del Distrito Federal establezcan en términos de la ley general que expida el Congreso de la Unión, organismos encargados de prevenir, conocer e investigar conductas de servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.

El organismo a nivel federal se denominará Comisión Federal de Combate a la Corrupción (CFCC), que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Estará integrada por cinco comisionados. Los comisionados serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta que realice el Presidente de la República, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, que deberá ser transparente en los términos y condiciones que determine la ley general que expida el Congreso de la Unión. Dicha designación deberá realizarse dentro del improrrogable plazo de treinta días a partir de formulada la propuesta. Si dentro de dicho plazo no resolviere el Senado, ocupará el cargo de Comisionado la persona propuesta por el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la propuesta del Presidente de la República, éste podrá someter una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior.

- La comisión presentara anualmente un informe de actividades a los poderes de la unión para los cual realizará una comparecencia. Se aplicará un símil en el ámbito local.
- Se prevé que sus resoluciones no se subordinarán a autoridad alguna.

- La comisión conocerá además de las conductas de los servidores públicos federales que puedan constituir responsabilidades administrativas, de los siguientes asuntos:

1. Conductas de servidores públicos estatales, del Distrito Federal o municipales que puedan constituir responsabilidades administrativas por manejo o aplicación indebida de fondos o recursos federales.

2. Conductas de personas físicas o morales por manejo o aplicación indebida de fondos o recursos federales, o por su participación con un servidor público en la comisión de una conducta que pueda constituir responsabilidad administrativa de carácter federal.

3. Conductas de servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito estatal, del Distrito Federal o municipal, cuando tengan conexidad con conductas objeto de responsabilidad administrativa en el ámbito federal.

4. Conductas de servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito estatal, del Distrito Federal o municipal, cuando el organismo de combate a la corrupción estatal o del Distrito Federal, o la autoridad competente para ello no lleve a cabo la investigación correspondiente existiendo elementos objetivos para realizarla o ésta no pueda realmente llevarla a cabo en los términos de la ley general que expida el Congreso de la Unión.

5. Conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de los estados, del Distrito Federal o de los municipios, cuando de acuerdo a lo establecido por la ley general que expida el Congreso de la Unión, por su interés y trascendencia nacional así lo ameriten. Dicho supuesto sólo se actualizará cuando medie petición fundada por parte de una Comisión Estatal de Combate a la Corrupción o de la Comisión de Combate a la Corrupción del Distrito Federal.

- Las Comisiones de Combate a la Corrupción estatales y del Distrito Federal contarán con autonomía y serán las encargadas de prevenir, conocer, investigar y en su caso sancionar conductas de servidores públicos, personas físicas o morales que incurran en responsabilidades administrativas a nivel estatal y del distrito federal (con excepción de las hipótesis previstas por los numerales 1,3 y 4 anteriormente señalados). También contarán con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

- En el artículo 105 constitucional se propone adicionar dos incisos al Apartado I, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de las controversias constitucionales que se susciten entre:

- La Comisión Federal de Combate a la Corrupción y la federación, un estado, el Distrito Federal o un municipio sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales, y

- Las Comisiones Estatales de Combate a la Corrupción o del Distrito Federal y la federación, un estado, el Distrito Federal o un municipio sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

- Se adicionan un inciso al Apartado II, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por:

- La Comisión Federal de Combate a la Corrupción, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, tratados internacionales, relacionados con el combate a la corrupción. Asimismo, las Comisiones Estatales de Combate a la Corrupción, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Combate a la Corrupción del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- En el artículo 109 constitucional, se modifica el primer párrafo del artículo a fin de establecer que será el Congreso de la Unión quien expedirá la Ley General de Combate a la Corrupción, misma que establecerá las responsabilidades de los servidores públicos, para ello se elimina la siguiente expresión: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de...”

También se modifica la fracción II, para establecer que las disposiciones penales determinarán los casos y circunstancias en los que se sancionará penalmente por enriquecimiento ilícito a los servidores públicos.

Se agrega a la fracción III, la afectación realizada por los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los derechos humanos.

Se adiciona un párrafo a la misma fracción, que establece que las disposiciones sobre responsabilidades administrativas de servidores públicos que determinen sus obligaciones resguardaran sus derechos. Las sanciones abarcarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos.

Se adiciona una fracción IV a fin de otorgar a los particulares derechos a una indemnización cuando el estado cause daños a sus bienes o derechos por su actividad administrativa irregular (situación que ya se contemplaba en el segundo párrafo del artículo 113).

- Por lo que respecta al artículo 110 constitucional, éste se adiciona con el fin de que puedan ser sujetos a juicio político los comisionados integrantes de las Comisión Federal de Combate a la Corrupción y los comisionados integrantes de las Comisión del Distrito Federal. En el caso de los comisionados estatales solo serán sujetos a juicio político por violaciones graves a la constitución.
- Respecto al artículo 111 constitucional, el mismo se propone adicionar a fin de que puedan ser sujetos a un proceso penal los comisionados integrantes de las CFCC y los comisionados integrantes de las Comisión del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante su encargo. En el caso de los Comisionados Estatales que hayan cometido delitos federales se comunicará a las legislaturas locales la declaración de procedencia para que procedan como corresponda.
- Por su parte, el artículo 113 constitucional se modifica por completo la estructura del artículo para adecuarlo, ya no habla sobre las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en específico habla del combate a la corrupción como función de los tres niveles de gobierno, mediante acciones para prevenir, detectar, investigar y sancionar todo acto u omisión que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos que debe de observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión públicos.

Para ello se prevé que los tres niveles de gobierno conformarán el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción (SNCC), el cual se integrará por instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios tendientes a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, en los términos que al efecto establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Lo que incluye asistencia en los tres niveles de gobierno con el fin de identificar, rastrear, asegurar y, en su caso, decomisar bienes obtenidos o derivados de la comisión de actos de corrupción.

Se establece que la instancia de coordinación del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción será el Consejo Nacional de Combate a la Corrupción (CNCC), integrado por representantes de los tres poderes, así como por los comisionados presidentes de la Comisión Federal de Combate a la Corrupción, de las Comisiones Estatales y del Distrito Federal. Dicho Consejo contará con un órgano consultivo integrado por cinco consejeros ciudadanos pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil, elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o por la Comisión Permanente.

De igual forma se establece que el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) El desarrollo de políticas en materia de prevención de la corrupción;
- b) La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Combate a la Corrupción;
- c) El fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre las tres niveles de gobierno para desarrollar programas y acciones en temas de prevención, detección y combate a la corrupción;

- d) La homologación y mejora de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, en los tres órdenes de gobierno;
  - e) El establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de atención a quejas y denuncias contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos;
  - f) El establecimiento de programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad, así como para difundir la ética en el servicio público;
  - g) La expedición de políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre prevención, detección y combate a la corrupción generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno;
  - h) El establecimiento de un sistema de indicadores que proporcione datos sobre incidencias de actos de corrupción en la administración pública y el establecimiento de medidas correctivas;
  - i) La evaluación en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción;
  - j) La emisión de recomendaciones para la mejora de procedimientos administrativos y la prevención de las prácticas de corrupción;
  - k) La conformación de un registro único de personal que labora en las instituciones públicas del país, el cual incluirá la cuestión patrimonial. Ninguna persona podrá ingresar a alguna institución pública del país si no ha sido debidamente inscrito en el referido registro;
  - j) El establecimiento de mecanismos que fomenten, entre otros aspectos, la coadyuvancia de la sociedad en los procesos de evaluación de las políticas de prevención y detección de la corrupción;
  - k) El establecimiento de fondos de ayuda federal para la prevención, detección y combate a la corrupción, los cuales serán aportados entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.
- El artículo 122 constitucional se modifica a fin de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal este facultada para legislar en materia de combate a la corrupción.

Sin duda alguna, la presente iniciativa pretende constituirse como un importante esfuerzo por construir un instrumento normativo potente y eficaz en el combate a la corrupción, tratando de garantizar la transparencia en la gestión pública y una adecuada rendición de cuentas, en aras del respeto y observancia de los derechos fundamentales de todo ciudadano, plasmados en nuestra Constitución, como en los tratados internacionales.

Por lo expuesto, la suscrita senadora de la República presento a esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción**

**Único.** Se reforma la fracción XXIX-H y se adiciona la fracción XXIX-R del artículo 73; se adiciona un párrafo quinto al Apartado B, recorriéndose en consecuencia los actuales párrafo quinto y sexto para quedar como sexto y séptimo respectivamente, así como un inciso c) al artículo 102; se reforman los incisos j) y k), se adicionan los incisos l) y m) a la fracción I así como el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el primer párrafo de la fracción V así como el inciso b) del artículo 107; se reforma el primer párrafo, la fracción II, el primer párrafo de la fracción III y la fracción IV, así como se adiciona un segundo párrafo a la fracción III del artículo 109; se reforma el primero y segundo párrafo del artículo 110; se reforma el primero y quinto párrafo del artículo 111, se reforma el artículo 113; se reforma el inciso h de la Base Primera del inciso c) del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73. ...**

I. a XXIX-G. ...

**XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. a XXIX-Q. ...

**XXIX-R** Para expedir una Ley General de Combate a la Corrupción que establezca, como mínimo, las políticas y medidas preventivas, los tipos de responsabilidades de los servidores públicos, sus causas de procedencia y procedimientos, incluidos los tipos penales relacionados con actos de corrupción y sus sanciones, la distribución de competencias, así como las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en la aplicación de esta ley.

XXX. ...

**Artículo 102.**

A. a B. ...

...

...

...

**El procurador general de la República, para una mejor organización y desarrollo de sus funciones podrá contar con unidades administrativas especializadas, órganos desconcentrados y fiscalías especiales. En materia de combate a la corrupción existirá una fiscalía especializada, cuyas atribuciones serán fijadas por la ley de la materia.**

...

...

**C. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos encargados de prevenir, conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley general que al efecto expida el Congreso de la Unión.**

**El organismo que establezca el Congreso de la Unión encargado de prevenir, conocer, investigar y, en su caso, sancionar las conductas de los servidores públicos que en materia federal puedan constituir responsabilidades administrativas se denominará Comisión Federal de Combate a la Corrupción, la cual contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y regirá su actuación bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.**

**Dicho organismo conocerá además en vía administrativa de los siguientes asuntos:**

- a) Las conductas de los servidores públicos de los estados, del Distrito Federal o de los municipios que puedan constituir responsabilidades administrativas por el manejo o aplicación indebida de fondos o recursos federales;
- b) Las conductas de cualquier persona física o moral por el manejo o aplicación indebida de fondos o recursos federales, o por su participación con un servidor público en la comisión de una conducta que pueda constituir responsabilidad administrativa en el ámbito federal;
- c) Las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de los estados, del Distrito Federal o de los municipios, cuando las mismas tengan conexidad con conductas objeto de responsabilidad administrativa en el ámbito federal;
- d) Las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de los estados, del Distrito Federal o de los municipios, cuando el organismo de combate a la corrupción estatal o del Distrito Federal, o la autoridad competente para ello no lleve a cabo la investigación correspondiente existiendo elementos objetivos para realizarla o ésta no pueda realmente llevarla a cabo de conformidad con lo establecido por la ley general que expida el Congreso de la Unión;
- e) Las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de los Estados, del Distrito Federal o de los Municipios, cuando de acuerdo a lo establecido por la ley general que expida el Congreso de la Unión, por su interés y trascendencia nacional así lo ameriten. Dicho supuesto sólo se actualizará cuando medie petición fundada por parte de una Comisión Estatal de Combate a la Corrupción o de la Comisión de Combate a la Corrupción del Distrito Federal.

Las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de las Comisiones de Combate a la Corrupción estatales y del Distrito Federal respectivamente, las cuales serán las encargadas de prevenir, conocer, investigar y, en su caso, sancionar las conductas de los servidores públicos o personas físicas o morales que en materia estatal o del Distrito Federal, puedan constituir responsabilidades administrativas, con excepción de los dispuesto por los incisos a), c), d) y e) del párrafo anterior. Dichas comisiones deberán contar con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La integración, el procedimiento nombramiento de sus comisionados y la duración de su encargo será igual al establecido por esta Constitución para el caso de la Comisión Federal de Combate a la Corrupción, pero en todo caso la aprobación de los nombramientos de comisionados se realizará por el correspondiente Congreso Estatal o por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según sea el caso.

La Comisión Federal de Combate a la Corrupción estará integrada por cinco comisionados.

Los comisionados serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta que realice el Presidente de la República, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, que deberá ser transparente en los términos y condiciones que determine la ley general que expida el Congreso de la Unión. Dicha designación deberá realizarse dentro del improrrogable plazo de treinta días a partir de formulada la propuesta. Si dentro de dicho plazo no resolviere el Senado, ocupará el cargo de Comisionado la persona propuesta por el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la propuesta del Presidente de la República, éste podrá someter una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior.

Los aspirantes a integrar la comisión deberán comparecer en audiencia o entrevista pública ante el Senado de la República y acreditar experiencia y conocimientos en la materia, y deberán ser designados por dicha instancia legislativa en sesión pública. La ley general que expida el Congreso de la Unión establecerá la forma, términos y procedimiento correspondientes.

Con motivo del ejercicio de su encargo, los comisionados percibirán una retribución que será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución, 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.

La ley general que expida el Congreso de la Unión señalará los supuestos en los que los Comisionados deberán excusarse por algún impedimento para conocer de un caso concreto, así como el procedimiento mediante el cual pueda ser recusado con causa un comisionado.

La comisión estará presidida por un comisionado, quien tendrá la representación legal de la misma. Durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los comisionados.

La Comisión Federal de Combate a la Corrupción, a través de su comisionado presidente presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Las comisiones estatales y del Distrito Federal deberán de presentar un informe anual a los Poderes del Estado o del Distrito Federal, debiendo comparecer ante los Congresos de los estados o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente.

Las comisiones de combate a la corrupción para efectos de sus resoluciones, no estarán subordinadas a autoridad alguna, adoptarán sus decisiones con plena independencia y contarán con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades públicas facilitarán los auxilios que requieran las comisiones de combate a la corrupción para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, deberán proporcionar la información y documentación que soliciten las Comisiones de combate a la corrupción, de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades.

#### Artículo 105. ...

I. ...

a) a i) ...

j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

**l) La Comisión Federal de Combate a la Corrupción y la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un municipio sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y**

**m) Las Comisiones Estatales de Combate a la Corrupción o del Distrito Federal y la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un municipio sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.**

...

II. ...

a) a g) ...

**h) La Comisión Federal de Combate a la Corrupción, 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, relacionados con el combate a la corrupción. Asimismo, las comisiones estatales de Combate a la Corrupción, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Combate a la Corrupción del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

...

...

...

**III. ...**

...

...

**Artículo 107. ...**

I. a IV. ...

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos, o resoluciones que pongan fin al juicio, **o al procedimiento sancionador de la Comisión Federal de Combate a la Corrupción y de las Comisiones Estatales de Combate a la Corrupción o del Distrito Federal** se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

a) ...

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, o resoluciones definitivas del procedimiento **sancionador de la Comisión Federal de Combate a la Corrupción y de las Comisiones Estatales de Combate a la Corrupción o del Distrito Federal;**

c) a d) ...

VI. a XVIII. ...

**Artículo 109. El Congreso de la Unión expedirá la Ley General de Combate a la Corrupción que establecerá las 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 juicio político, 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 procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

**II.** La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de las **disposiciones** penales aplicables, **las cuales determinarán a su vez 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**

substantialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. De igual forma sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y **respeto a los derechos humanos** que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

**Las disposiciones sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señale la ley, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III de este artículo, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.**

**IV. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.**

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

**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 de la Comisión Federal de Combate a la Corrupción así como los comisionados de la Comisión de Combate a la Corrupción del Distrito Federal**, 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 **así como los comisionados de las comisiones estatales de Combate a la Corrupción**, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

...

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

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, 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, **así como contra los comisionados de las comisiones estatales de Combate a la Corrupción** 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.

...

...

...

...

**Artículo 113.** El combate a la corrupción constituye una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia, que comprende todas aquellas acciones tendientes a prevenir, detectar, investigar y sancionar todo acto u omisión que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos que debe de observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión públicos.

La federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios conformarán el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, el cual se integrará por las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios tendientes a prevenir, detectar y sancionar la corrupción, en los términos que al efecto establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.

La coordinación entre las instancias de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios se desarrollará en un marco de respeto a las atribuciones que al efecto establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión, siendo aquella el principal eje del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

La federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se prestarán mutuamente la más amplia asistencia posible en la identificación, rastreo, aseguramiento y, en su caso, el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de actos de corrupción, en los términos de la ley general que expida el Congreso de la Unión.

La instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, lo será el Consejo Nacional de Combate a la Corrupción, el cual se integrará por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como por los comisionados presidentes de la Comisión Federal de Combate a la Corrupción, de las Comisiones Estatales de Combate a la Corrupción y

la del Distrito Federal. Dicho Consejo contará a su vez con un órgano consultivo integrado por cinco consejeros ciudadanos pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil quienes serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

El Sistema Nacional de Combate a la Corrupción estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) El desarrollo de políticas en materia de prevención de la corrupción con carácter integral, sobre las causas que generan dichos actos;
- b) La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Combate a la Corrupción en los términos de la ley de la materia;
- c) El fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre la federación, Distrito Federal, estados y municipios para desarrollar programas y acciones conjuntas en temas de prevención, detección y combate a la corrupción;
- d) La homologación y mejora de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, en los tres órdenes de gobierno;
- e) El establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de atención a quejas y denuncias contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos;
- f) El establecimiento de programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad, así como para difundir la ética en el servicio público;
- g) La expedición de políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre prevención, detección y combate a la corrupción generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno;
- h) El establecimiento de un sistema de indicadores que proporcione datos sobre incidencias de actos de corrupción en la administración pública y el establecimiento de medidas correctivas;
- i) La evaluación en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción;
- j) La emisión de recomendaciones para la mejora de procedimientos administrativos y la prevención de las prácticas de corrupción;
- k) La conformación de un registro único de personal que labora en las instituciones públicas del país, el cual incluirá la cuestión patrimonial. Ninguna persona podrá ingresar a alguna institución pública del país si no ha sido debidamente inscrito en el referido registro;
- l) El establecimiento de mecanismos que fomenten, entre otros aspectos, la coadyuvancia de la sociedad en los procesos de evaluación de las políticas de prevención y detección de la corrupción;
- m) El establecimiento de fondos de ayuda federal para la prevención, detección y combate a la corrupción, los cuales serán aportados entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

...

**A. ...**

**I. a V. ...**

**B. ...**

**I. a V. ...**

**C. ...**

**Base Primera. ...**

**I. a V. ...**

**a) a g) ...**

**h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, **combate a la corrupción**, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;**

**i) a p) ...**

**Base Segunda. a Base Quinta. ...**

**D. a H. ...**

**Artículos 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 contará con un plazo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, para expedir la Ley General de Combate a la Corrupción.

**Artículo Tercero.** Para asegurar la renovación escalonada de los comisionados de las Comisiones de Combate a la Corrupción federal, estatales y del Distrito Federal, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes:

**I.** Dos nombramientos por un periodo de cuatro años, renovables por única ocasión por un periodo de siete años adicionales;

**II.** Dos nombramientos por un periodo de seis años no renovables; y

**III.** Un nombramiento por un periodo de siete años.

El Ejecutivo federal, los gobernadores de los estados y el jefe del gobierno del Distrito Federal, según sea el caso, al realizar la propuesta respectiva señalará el periodo que corresponda a cada uno de los comisionados.

Los nombramientos deberán realizarse en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación de la Ley General de Combate a la Corrupción en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Cuarto.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según corresponda, al aprobar su respectivos Presupuestos de Egresos, deberán asignar una partida presupuestal suficiente para la creación de las Comisiones de Combate a la Corrupción nacional, estatales y del Distrito Federal que se crean por virtud de este decreto.

**Artículo Quinto.** La federación, los estados y el Distrito Federal deberán establecer los organismos autónomos a que se refiere el presente Decreto y llevar a cabo las reformas necesarias en la legislación secundaria, en un plazo no mayor a seis meses, a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Combate a la Corrupción.

México, DF, a nueve de enero de dos mil trece.

**Senadores:** María del Pilar Ortega Martínez, Juan Carlos Romero Hicks (rúbrica).

## QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Planteamiento del problema

La reforma constitucional del 2001 en materia indígena representó sin duda un avance en la reivindicación de derechos y cultura indígenas, pero no significó el fin del conflicto que se planteó resolver. La reforma plasmada en el artículo 1o respecto a la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico, género, religión, condición social o cualquier otra que atente contra la dignidad humana también debe verse como una conquista a favor de la inclusión de los mexicanos en su rica pluralidad.

Pese a dichos avances, es necesario reconocer que existe un conflicto abierto y que falta camino por recorrer en la reivindicación plena de los derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido es conveniente rescatar los puntos que no fueron incorporados de la Iniciativa de Ley formulada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) que fue dictaminada en abril del 2001 para una discusión indispensable en el Congreso mexicano para contribuir de esa manera con la paz y el fortalecimiento de las comunidades, respetando sus diferencias y reconociéndonos juntos como parte de la nación mexicana.

Quedaron pendientes los temas planteados en materia de democracia y justicia; y de bienestar y desarrollo.

Tenemos una gran deuda con las comunidades indígenas y es necesario que asumamos el compromiso de atenderlo con responsabilidad para lograr que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, ya consignada en el artículo 2o de nuestra Constitución, deje de ser un buen deseo y pueda ejercerse a plenitud, en el marco establecido por la propia Carta Magna. En ese sentido, resulta fundamental garantizar que los pueblos indígenas tengan acceso a las instancias de representación política y al reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público.

Sin duda que el EZLN tiene el indiscutible mérito de haber puesto en el centro de la agenda nacional la situación de inadmisibles injusticia que padecen los pueblos indígenas en nuestro país, lo cual tuvo como momento culminante los diálogos de paz que derivaron en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, mismos que fueron retomados por la iniciativa redactada por la COCOPA y presentada por Vicente Fox a principios de 2001. Su voz no podrá ser ignorada en la dictaminación de las reformas y adiciones aquí propuestas.

La presente iniciativa tiene por objeto recuperar los Acuerdos de San Andrés plasmados en la llamada "Ley COCOPA" que no fueron aprobados en la reforma de 2001 y que es necesario rescatar para una nueva discusión que pueda dar por cumplida esa etapa del proceso de paz que quedó trunca y que significarían un paso más en la reivindicación de los legítimos derechos de los pueblos indígenas. Para lo cual se propone derogar elementos que resultaron polémicos, como las políticas asistencialistas que no fueron pedidas y se incluyeron en el artículo 2o de la Constitución, las cuales provocaron fuertes críticas por parte de diversas organizaciones indígenas que, con justa razón, no quisieron ser degradadas a simples demandantes de dádivas; y reincorporar las propuestas que no fueron consideradas en el dictamen de la reforma constitucional en materia indígena o que fueron distorsionadas, en ese y otros artículos, en los términos de aquella que en su momento contó con el respaldo de todas las fuerzas políticas representadas en la COCOPA y que retomaba los Acuerdos de San Andrés.

El propósito es poner al Congreso mexicano a discutir un tema que quedó inconcluso, en donde ha habido avances, pero que quedan asignaturas pendientes que son ineludibles para poder responder adecuadamente a los pueblos indígenas. El Poder Legislativo debe hacer su trabajo, escuchando a todos a luz de la experiencia y mostrando disposición a corregir deficiencias y profundizar en las reformas. Para ello será indispensable contar con la participación de las comunidades, organizaciones y sociedad civil.

Todos debemos contribuir a la reconciliación entre mexicanos. Hay que hacerlo con el lenguaje que acerca y tiende puentes, pero también con una visión que ve hacia adelante y entiende que los adversarios de antes no tienen por

qué serlo siempre. Se puede, mediante el ejercicio de la buena política -que requiere de generosas dosis de imaginación y voluntad para resolver los problemas- encontrar soluciones a añejos problemas.

Es importante remarcar que la causa del reconocimiento pleno a los derechos indígenas no es exclusiva de estos sino de todos los mexicanos cñie aspiramos a contar con una democracia inclusiva que lejos de proscribir o estigmatizar la diferencia se nutra de ella para potencializar, en toda su riqueza, la pluralidad de la nación.

### **Argumentos**

El 1o. de Enero de 1994 las fuerzas insurgentes del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional le declararon la guerra al Ejecutivo Federal expresando el hartazgo centenario de generaciones llenas de miseria y de abandono por parte del gobierno. Hablaron a nombre de las comunidades indígenas que no tienen la capacidad de cubrir necesidades mínimas porque carecen de trabajo, tierra, techo, alimentación, salud y educación. También exigieron derechos políticos y garantías de independencia, libertad, democracia, justicia y paz.

Después de un periodo de sangre y tensión finalmente se abrió un proceso de diálogo entre las partes que culminó con la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en 1996 en los que se asumieron compromisos en torno a cinco temas: Bienestar y Desarrollo; Conciliación de Chiapas; Derechos de la mujer en Chiapas; Derechos y Cultura indígena; y Democracia y Justicia.

La Comisión de Concordia y Pacificación asumió el compromiso de redactar el Proyecto de Reforma Constitucional incorporando los temas fundamentales de los Acuerdos de San Andrés.

El 7 de diciembre del año 2000, justo al inicio de su gobierno, el Ejecutivo Federal hizo suya la iniciativa con proyecto de reforma constitucional formulada por la Comisión de Concordia y Pacificación y presentó la iniciativa a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

La llamada Iniciativa COCOPA, aunque no integraba la mayoría de las propuestas contenidas en los Acuerdos de San Andrés, sí contaba con el aval de todas las fuerzas políticas y de las partes involucradas en la reforma constitucional para lograr el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Dicha iniciativa planteaba reformas a los artículos 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma propuesta al artículo 4 constitucional, que finalmente fue plasmada parcialmente en el artículo 2o, planteaba el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación; el reconocimiento del derecho a decidir sus formas de convivencia y organización económica, política y social, el derecho a aplicar sus sistemas normativos en la solución de conflictos internos, el derecho a elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno, la facultad de acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entre otras propuestas.

La reforma al artículo 18 planteaba una forma alternativa para que los indígenas sentenciados pudiesen cumplir sus penas cerca de sus domicilios.

La reforma planteada al artículo 26 proponía que los pueblos y comunidades indígenas pudieran tener participación en los planes y programas de desarrollo y que el Estado les garantizara su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

La iniciativa contemplaba 2 propuestas de reforma electoral, una de ellas estaba alojada en el artículo 53 y la otra en el artículo 116, la primera planteaba un rediseño de las demarcaciones, distritos uninominales, así como de las circunscripciones plurinominales de tal forma que fuera considerada la ubicación de los pueblos indígenas para garantizar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.

La otra reforma electoral planteada al artículo 116 buscaba garantizar la representación política de los pueblos indígenas haciendo una redistribución electoral para ajustar los distritos conforme a la distribución geográfica de los pueblos indígenas.

Se propuso reformar el artículo 73 para dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir las leyes que garantizaran la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para hacer cumplir los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas.

La reforma al artículo 115 planteaba entre otras cosas que hubiera mecanismos que permitieran la participación ciudadana en la programación evaluación, y control de los recursos destinados al desarrollo social a nivel municipal.

La propuesta planteaba que las comunidades indígenas al ser consideradas como entidades de derecho público podrían asociarse libremente para coordinar sus acciones con los municipios que hubiesen reconocido su pertenencia a un pueblo indígena.

Finalmente, la iniciativa planteaba que previa consulta con las poblaciones, los congresos locales legislarían a fin de hacer una remunicipalización en aquellos territorios en los que estuviesen asentados los pueblos indígenas.

El 25 de abril de 2001, cuatro meses después de la presentación de la Iniciativa de la ley COCOPA en la Cámara de Senadores, las comisiones unidas de puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos presentaron al pleno el dictamen de reforma constitucional con modificaciones a los artículos 1, 2, 4, 18 y 115. En el dictamen no se incorporaron las propuestas de la Ley COCOPA a los artículos 18, 26, 53, 115 y 116.

El dictamen incorporó en el artículo 2 los derechos y cultura indígena que habían sido originalmente planteados en el artículo 4. Sin embargo, quedaron pendientes las reformas con relación a democracia y justicia; y bienestar y desarrollo.

La reforma al artículo 2 plasmada en el dictamen generó una amplia controversia en la Cámara de Diputados porque contenía modificaciones que suprimían la calidad que originalmente se había proyectado para habilitar a las comunidades indígenas como entidades de derecho público con personalidad jurídica y en su lugar se les confirió un estatus de entidades de interés público. Por otro lado, el apartado B del mismo artículo, prevé suplantar derechos por políticas asistencialistas, lo cual es contrario al espíritu de la Ley COCOPA.

El 28 de abril del 2001 la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen de la minuta del senado en sus términos con 386 votos a favor, 60 en contra y 2 abstenciones.

Posteriormente se turnó a las Legislaturas de los Estados y se obtuvieron 16 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz; y 8 votos en contra de los Congresos de los Estados de Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas.

El 18 de julio de 2001 la Comisión Permanente hizo la declaratoria Constitucional y el 4 de agosto del mismo año, el Ejecutivo Federal publicó la reforma en el Diario Oficial de la Federación.

Reconociendo que la reforma Constitucional del 2001 en materia indígena avanzó, pero no incorporó propuestas fundamentales de la Iniciativa de Ley COCOPA, pongo a consideración del Congreso de la Unión la presente iniciativa que las recupera. De esta manera los Acuerdos de San Andrés Larráinzar vuelven a estar a consideración del Poder Legislativo.

### **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 de las Cámaras del Congreso la presente iniciativa con proyecto de:

### **Decreto**

**ÚNICO.-** Se **REFORMA** la fracción III, la fracción VI y el último párrafo del apartado A del artículo 2; Se **DEROGA** el párrafo cuarto y el apartado B del artículo 2; Se **ADICIONA** un octavo párrafo recorriéndose el subsecuente al artículo 18; un tercer párrafo a la fracción A del artículo 26 recorriéndose el subsecuente párrafo; un segundo párrafo el artículo 53 recorriéndose el subsecuente párrafo; la fracción XXIV del artículo 73 recorriéndose las subsecuentes fracciones; un segundo párrafo a la fracción V y las fracciones IX y X del artículo 115; y un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116 recorriéndose los subsecuentes párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 2o. ...**

...

...

**(Se deroga)**

(...)

A (...)

I. - II...

**III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizándola participación de las mujeres en condiciones de equidad;**

IV.-V(...)

**VI.- Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del habitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquéllos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;**

VIII(...)

**Las Constituciones y las leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.**

**B.- Se Deroga.**

**Artículo 18.- ...**

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

**Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.**

(...)

**Artículo 26.-**

**A.- ...**

(...)

(...)

**La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.**

(...)

**B...**

(...)

(...)

(...)

(...)

**Artículo 53.- (...)**

**Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.**

(...)

**Artículo 73.- ...**

**I.-XXIII...**

**XXIV.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 10, 20 y 115 de esta Constitución;**

**XXV.- (...)**

**XXVI.- (...)**

**XXVII.- (...)**

XXVIII.- (...)

XXIX.- (...)

XXX.- (...)

XXX-B.- (...)

XXX-C.- (...)

XXX-D.- (...)

XXX-E.- (...)

XXX-F.- (...)

XXX-G.- (...)

XXX-H.- (...)

XXX-I.- (...)

XXX-J.- (...)

XXX-K.- (...)

XXX-L.- (...)

XXX-M.- (...)

XXX-N.- (...)

XXX-Ñ.- (...)

XXX-O.- (...)

XXX-P.- (...)

XXX-Q.- (...)

**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 115...**

**I-IV (...)**

**V (...)**

**En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana**

para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social;

...

VI. a VIII. (...)

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y

X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de ese derecho.

Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

Artículo 116.-(...)

(...)

I. (...)

II.- (...)

(...)

(...)

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las Legislaturas de los Estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

III. a VII. (...)

#### **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 la Comisión Permanente, a 16 de enero de 2013.

**Diputados:** Fernando Belaunzarán Méndez (rúbrica), Vicario Portillo Martínez, Agustín Miguel Alonso Raya, Jhonatan Jardines Fraire, Carlos Reyes Gámiz.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA LUCILA GARFIAS GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Uno de los pocos temas en los que hay consenso en todos los sectores sociales de México, es el de la existencia de la corrupción, abuso de poder e impunidad, tanto en las fuerzas policiales, como en el seno del Ministerio Público, amén de otros funcionarios y servidores públicos.

La falta de orden y de vocación de servicio en las instituciones encargadas de la investigación y persecución de los delitos y las de procuración de justicia, en tiempos actuales, abona el camino para que el crimen organizado despliegue una andanada de violencia por casi todo el territorio nacional, lo que obliga a revisar sobre la actuación eficiente de los aparatos de justicia dentro de los que se encuentra la institución del Ministerio Público.

La procuración de justicia es una función del estado, pero la institución que desde 1917 tiene esa encomienda no ha logrado ejercerla con eficacia. Dicha atribución se ha visto rebasada, lo que nos lleva a discurrir que el modelo de procuración de justicia está politizado, desgastado, saturado, rezagado, pero sobre todo desacreditado. Por lo cual se impone una reasignación de su naturaleza jurídica y de funciones.

Muchas son las causas de esta lamentable situación por sólo mencionar algunas, destaca que las distintas procuradurías del país no cuentan con personal capacitado, falta eficacia en su actuación, la corrupción generalizada no permite el depósito de la confianza de la víctima para denunciar el delito, lo que aumenta, la de por sí, abultada “cifra negra”, funcionarios públicos que no manifiestan ni el más mínimo sentimiento de vocación de servicio, capaces y comprometidos con la sociedad y la justicia, lo que arroja consecuentemente un muy alto índice de impunidad.

Las instituciones tienen, que evolucionar para cumplir con el mandato constitucional tendiendo los mecanismos de articulación en aras de alcanzar la seguridad pública. Los avances que se han dado para remover las actuales estructuras son parciales e ineficientes para hacer frente a la inseguridad que se padece.

Para lograr lo anterior, es urgente una transformación integral de las estructuras, cambios que son necesarios a pesar de las resistencias de algunos. Dependencias que se mantienen incólumes, obsoletas y anacrónicas sumergidas en la inacción que se traduce en zozobra, angustia y desesperación del colectivo social.

Ante ese panorama surge como obligación, ejercitar un nuevo perfil en la materia de procuración de justicia, nos referimos, concretamente, a la autonomía del Ministerio Público, contribuyendo a que la noble institución desarrolle su encomienda en forma imparcial y objetiva y por lo tanto permanezca ajena a caprichos y vaivenes políticos.

En el esquema actual el Ministerio Público tiene una marcada dependencia del Poder Ejecutivo y los principios que marcan su conducción son los de discrecionalidad y oportunidad, lo que desencadena una serie de actos arbitrarios, de represión y violatorios de los derechos humanos.

Los reclamos sociales se dirigen específicamente al tema de inseguridad y subrayan con todo rigor y legitimidad el pésimo desempeño de la procuración de justicia. No se puede omitir y por lo tanto negar que ese sector se encuentra inmerso en una crisis que lo lapida.

La reforma al marco jurídico de 2008, en materia penal ha sido insuficiente, las modificaciones fueron operativas y orgánicas y no estructurales. A pesar de los cambios aplicados, éstos no se han reflejado en resultados cuantificados, porque la corrupción y la impunidad siguen apoderándose, no sólo del colectivo social, sino también de la entidad que tiene la encomienda de combatirla.

**Argumentación**

Es indudable que la corrupción constituye uno de los temas más urgentes por atender en todos los niveles de la función pública para que se pueda hablar del estado de derecho.

El estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y las normas aprobadas de conformidad con los procedimientos que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos de poder, de acuerdo a Diego Valadés<sup>1</sup>.

Por lo tanto, un estado de derecho exige que los detentadores del poder actúen dentro del ámbito de sus atribuciones que se les confieren, entendiendo como atribuciones a la suma de derechos y obligaciones que la ley otorga a la autoridad para que pueda llevar a cabo el logro de los fines estatales. Donde no quepan la impunidad, la corrupción el abuso de poder y la inequidad social.

En ese sentido la sociedad mexicana se ha vuelto más exigente, demandante consciente y democrata, por lo tanto reclama respeto a los derechos humanos, y más y mejores instancias de procuración de justicia, por ello México necesita renovarse y generar las reformas legales necesarias y urgentes.

Hoy el Ministerio Público es un órgano de procuración de justicia dependiente, instrumentalizado hacia objetivos políticos, no profesional y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad. Esta situación se ha intentado remediar desde hace muchos años desde la academia, desde la clase empresarial, desde los partidos políticos etcétera.

Es oportuno comentar que esta figura ha sido motivo de series y respetables reformas como la de diciembre de 1994, que siguiendo el modelo norteamericano, el procurador general de la República, después de ser nombrado por el presidente de la República debe ser ratificado por el Senado o, por la Comisión Permanente. Y sin embargo, puede ser removido libremente por el jefe del Ejecutivo, con lo cual el titular de la Procuraduría continúa en una situación de dependencia.

La parte final del argumento anterior, no deja lugar a dudas sobre la dependencia jerárquica y estructural, pues se establece que: “El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo”. Al respecto Juventino V. Castro refiere: “Hay que reconocer, sin embargo, que las funciones del Ministerio Público se prestan más que ninguna otra a ser influidas por las autoridades políticas –como son los Ejecutivos de la República y de los estados-, para sus fines propios, y que esa facultad de removerlos libremente es decisiva sobre la actuación del Ministerio Público, pudiendo dar fe de esta aseveración tanto los mismos agentes y procuradores, como los jueces y magistrados, razón por la cual es de necesidad imperiosa el estatuir la inamovilidad del Ministerio Público, tal y como se ha logrado respecto de los miembros de la judicatura, para que no puedan ser removidos de sus puestos sino por responsabilidad grave en el cumplimiento de los deberes que la Constitución y leyes orgánicas le señalan (...) así como una meditada reglamentación de las funciones de ese organismo, para poner a salvo dichas funciones de influencias perjudiciales”.

Estamos de acuerdo con tan ilustre jurista, lo que planteamos en la presente expresión legislativa, es que el titular del Ministerio Público, sólo sea removido por causas graves y siguiendo el procedimiento previsto por el Título Cuarto de nuestra Carta Magna. La remoción, por lo tanto, queda en sede legislativa, con ello se consolidan los principios de independencia, autonomía, imparcialidad, objetividad, legalidad y buena fe con que debe conducirse esta Institución.

Establecido el contexto conviene decir que la presente propuesta legislativa plantea como objetivo y fin la conformación del Ministerio Público como órgano constitucional autónomo. Este órgano tendría las siguientes características: previsto en la Constitución, no dependería de los poderes tradicionales, gozaría de autonomía técnica y funcional, la actuación de sus titulares se mantendría ajena a consideraciones políticas y partidistas, se ofrecen garantías constitucionales a los miembros del Ministerio Público (estabilidad, remuneración suficiente, inamovilidad, carrera ministerial etc.). Carpizo dice que configurar a las procuradurías como órganos constitucionales autónomos es un paso adelante para luchar contra la corrupción, la parcialidad, los abusos de poder y las influencias políticas en la procuración de justicia<sup>2</sup>.

La propuesta para darle autonomía al Ministerio Público, es el camino que debemos seguir en México. Sin autonomía y profesionalización, en esta función, el sistema judicial por más perfecto que sea, estará incompleto y

no sería suficiente en la tarea de construcción del estado de derecho que tanto anhelamos. En esa virtud es una tarea impostergable si queremos tener un sistema jurídico y judicial distinto, que retome la confianza del colectivo social, mediante el cumplimiento pleno del mandato constitucional.

La iniciativa propone que sea el Senado o la Comisión Permanente del Congreso quien designaría al procurador general de la República por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes, a propuesta del Ejecutivo federal. Consideramos que la razón de ser de esa formulación es que en la actualidad una función tan delicada como la procuración de justicia, debe tener un control de constitucionalidad y legalidad estricto.

Por otra parte, también es importante precisar el término del mandato del procurador, la propuesta es que dure en el cargo siete años con posibilidad de reelección por otro término igual, esto es para evitar prácticas caciquiles y para no hacerlo rehén de las coyunturas políticas, principalmente las sexenales, por eso el periodo de designación debe estar totalmente desvinculado del ejecutivo y del mandato de cualquiera de las cámaras legislativas, de preferencia debe haber un período de larga duración con todas las garantías de permanencia e inamovilidad y de protección contra las acechanzas políticas (juicio político, declaración de procedencia, remuneración suficiente, etcétera).

Para mayor fortalecimiento de la argumentación conviene puntualizar que por su parte el diagnóstico de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en México, estableció que nuestro país tiene un importante rezago en materia de justicia y derechos humanos. En consecuencia, se impone la necesidad de que a la institución del Ministerio Público se le sitúe fuera de la órbita estructural y política del titular del Poder Ejecutivo, para así generar mayor confianza y credibilidad en la procuración de justicia en México.

Muchos son los cambios y transformaciones que se han propuesto traducidas en políticas, estrategias y lineamientos para mejorar el desempeño y los resultados, incluso se han formulado propuestas para cambios legislativos, aparte de la presente expresión legislativa, esto significa que existe una constante y permanente inquietud de mejorar el funcionamiento en todas las procuradurías estatales como la federal.

En México algunas entidades federativas han otorgado mayor autonomía e inamovilidad al Ministerio Público, presentando grandes avances en esta materia, como es el caso de los estados de Hidalgo y Chiapas. En tanto 70 por ciento de los estados del país han inscrito en su marco regulatorio que el procedimiento para la designación del Ministerio Público se someterá al Congreso, lo que muestra que el siguiente paso es dotar de autonomía esta institución en todo el país.

En nuestro país nos hemos quedado rezagados, porque en el derecho comparado los países donde se ha otorgado autonomía al Ministerio Público son Chile, Argentina, Costa Rica, Paraguay, Perú, Guatemala, Colombia, Honduras, Ecuador, por sólo citar algunos. La conclusión es que esta autonomía es una realidad en Latino América.

La autonomía propuesta debe ser libre y lejos de adscribirle a cualquiera de los poderes tradicionales, es decir, fuera del Poder Judicial, y del Legislativo, por lo que se refiere al primero de los nombrados le obstaculiza la función porque se convertiría en juez y parte; por lo que hace al segundo rompería con la función natural porque su función fundamental es la creación del marco jurídico vigente, por la tercera acción es crear un órgano constitucional autónomo.

Sobre estas entidades conviene apuntar que representan una evolución al sistema tradicional de la división de poderes, porque generalmente son órganos técnicos de control, y para su funcionamiento sustantivo deben encontrarse fuera de la esfera de los poderes tradicionales, pero así también, de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales del poder. Son órganos detentadores del equilibrio constitucional y político.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputada integrante 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 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, propongo ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

Por el que se reforma el apartado A del artículo 102; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

**Artículo Único.** Se reforma el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

**Artículo 102**

**A.** La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, quien contará con autonomía funcional, presupuestaria y administrativa, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en el ejercicio de sus atribuciones.

El Ministerio Público de la federación estará presidido por un procurador general de la república, designado por el titular del Ejecutivo federal con ratificación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

El procurador general de la república, durará en su encargo siete años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.

Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

...

...

...

...

**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 realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de seis meses a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

**Notas**

1. Diego Valadés Ríos. *Problemas constitucionales del estado de derecho* . México, UNAM-IIIJ. 2002, pp. 7 y 8.

2. Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos* , número 125, julio/ septiembre, 2004, p. 68.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de enero de 2013.

Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica)

**DEL CONGRESO DE MORELOS, CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 108 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Cuernavaca, Morelos, diciembre 1 de 2012.

**Diputado Jesús Murillo Karam**  
**Presidente de la honorable**  
**Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión**

**Presente**

Por este conducto remito en copia simple, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al retiro del fuero constitucional, así como acuerdo aprobado en sesión celebrada el día 27 de noviembre del 2012, con el propósito de que sea turnada a la Comisión Legislativa correspondiente, para su análisis y dictamen.

Sin otro particular, reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Humberto Segura Guerrero (rúbrica)  
Presidente del Congreso de Morelos

**Honorable Asamblea:**

El que suscribe, diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Quincuagésima Segunda Legislatura del Congreso del estado, con las facultades que le confiere los artículos 40, fracción II, 42, fracción II, y 60 de la Constitución Política del estado, somete a consideración de esta representación popular **iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Exposición de Motivos**

El fuero constitucional ha sido tema debatido por los juristas a través del tiempo. Históricamente se define como una situación de privilegio, ya sea por razón de rango o de linaje de las personas. En la época del virreinato se otorgaban una serie de privilegios, que iban desde la excensión de impuestos, el otorgamiento de gracias, mercedes o inmunidades transitorias o definitivas, para la persona o los bienes del beneficiario.

En épocas de oprobio y de persecución policia, como las que vivió México apenas el siglo pasado, el fuero constitucional fue concebido para dotar al representante popular la inmunidad para expresar sus ideas, así lo conceptuó el legislador citando el artículo 16 de la Ley Orgánica del Congreso, señala: “no podrá exigirse a los diputados responsabilidad legal alguna, por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas”.

Sin embargo, en las últimas décadas el fuero constitucional ha dejado de ser una protección para garantizar el equilibrio de Poderes y protección de la libre expresión para convertirse en una peculiaridad jurídica, que permite el quebranto del principio de igualdad, que fomenta la impunidad desde la función pública. Esto ha generalizado entre

los ciudadanos una actitud de condena y de rechazo del ejercicio del fuero, por lo que hoy su existencia antes que fortalecer el servicio público lo debilita.

El fuero constitucional ha caído sin dudas en prácticas pervertidas, que contradicen la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio público. Este no puede, no debe ser ni es manto de impunidad, todo lo contrario, debe servir sólo para el legislador o el gobernante no sea reprendido y mucho menos aprendido por las opiniones y expresiones que pueda emitir en el ejercicio de su cargo.

Señores legisladores, no debemos olvidar que la ciudadanía nos dio la oportunidad de ocupar estos espacios. Hoy vengo a ser congruente con ese mandato y solicito el apoyo de todos los diputados para impulsar esta propuesta de reforma, que con el aval de esta legislatura pueda ser sometida al Congreso federal.

La propuesta contempla reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 108 y 111, en lo que se refiere al procedimiento de declaración de procedencia que se aplica a los servidores públicos, desde los gobernadores de los estados, los diputados de 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, que sean responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales así como también por violaciones a las leyes locales, y que en estos casos dichos funcionarios respondan de manera directa ante las autoridades competentes, con relación a lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución federal, en la cual **se propone que el fuero constitucional del que gozan los servidores públicos respondan ante las autoridades competentes, sin que se requiera declaración de procedencia**, en casos de violaciones o delitos graves del fuero federal o común o se dañe el patrimonio del Estado o de particulares de conformidad con la ley respectiva.

Por los argumentos que anteceden, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto que reforma los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el tercer párrafo del artículo 108 y se modifica el segundo párrafo y se le adiciona un párrafo 11, recorriéndose sus párrafos dos al diez del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 108. ...**

Los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de la Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales y locales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, **es estos casos dichos funcionarios responderán de manera directa ante las autoridades competentes, con relación a lo dispuesto en el artículo 111 de esta Constitución.**

#### **Artículo 111. ...**

El fuero constitucional del que gozan los servidores públicos a los que **se refiere el presente artículo responderán ante las autoridades competentes sin que se requiera declaración de procedencia** en casos de violaciones o delitos graves del fuero federal o común o se dañe patrimonio del Estado o particulares, de conformidad con la ley respectiva.

#### **Transitorios**

**Artículo Único.** Aprobada la presente iniciativa y con base en la fracción IV del artículo 18 del la Ley Orgánica del Congreso del estado de Morelos, remítase la presente al Congreso de la Unión.

Dado en el recinto oficial del Poder Legislativo, a los 19 días de septiembre de 2012.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica)  
**Integrantes de la LII Legislatura del Congreso del Estado**

## Presentes

A la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación fue remitida, para su análisis y dictamen correspondiente la **iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, por lo que con fundamento en lo dispuesto en los artículos 53, 55 y 60, fracción III, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, sometemos a consideración de esta asamblea el presente

## Dictamen

### I. Del proceso legislativo

a) Mediante la sesión ordinaria de asamblea de la LII Legislatura, que tuvo verificativo el pasado 19 de septiembre de 2012, el diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a que este Congreso envíe la presente iniciativa al Congreso de la Unión, con el fin de eliminar el fuero constitucional.

b) En consecuencia a lo anterior el diputado Humberto Segura Guerrero, presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Morelos, dio cuenta de la iniciativa citada al epígrafe, ordenando su turno a esta comisión dictaminadora.

El diputado Bolaños Aguilar, somete a consideración de esta representación popular la idea de que se suprima de la carta fundamental el fuero constitucional.

Aduce que el fuero constitucional ha sido tema debatido por los juristas a través del tiempo. Históricamente se define como una situación de privilegio, ya sea por razón de rango o de linaje de las personas. En la época del virreinato se otorgaban una serie de privilegios que iban desde la exención de impuestos, el otorgamiento de gracias, mercedes o inmunidades transitorias o definitivas, para la persona o bienes del beneficiario.

Haciendo un recorrido histórico menciona que: “En épocas de oprobio y de persecución policia, como las que vivió México apenas el siglo pasado, el fuero constitucional fue concebido para dotar al representante popular la inmunidad para expresar sus ideas, así lo conceptuó el legislador citando el artículo 16 de la Ley Orgánica del Congreso, señala: “no podrá exigirse a los diputados responsabilidad legal alguna, por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas”.

Por último reflexiona que “en las últimas décadas el fuero constitucional ha dejado de ser una protección para garantizar el equilibrio de Poderes y protección de la libre expresión para convertirse en una peculiaridad jurídica, que permite el quebranto del principio de igualdad, que fomenta la impunidad desde la función pública. Esto ha generalizado entre los ciudadanos una actitud de condena y de rechazo del ejercicio del fuero, por lo que hoy su existencia antes que fortalecer el servicio público lo debilita.

El fuero constitucional ha caído sin dudas en prácticas pervertidas, que contradicen la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio público. Este no puede, no debe ser ni es manto de impunidad, todo lo contrario, debe servir sólo para el legislador o el gobernante no sea reprendido y mucho menos aprendido por las opiniones y expresiones que pueda emitir en el ejercicio de su cargo”.

### III. Valoración de la iniciativa

Quienes integramos la comisión dictaminadora, al hacer el análisis de la iniciativa presentada destacamos que en su esencia se propone retirar la inmunidad que le da la Constitución federal a los gobernadores, diputados y magistrados del Tribunal Superior de Justicia, es por ello que se propone elevar esta petición al pleno del Congreso del estado, para que éste, en función del derecho que tienen las legislaturas locales la presente como propia.

Efectivamente, explica que para hacer congruente una propuesta similar que conoce esta comisión también, la cual busca de igual forma que sea retirado el concepto de fuero actual y que ha ocasionado una práctica de inmunidad de los funcionarios ya señalados, tema que al ser analizado en su clara acepción como fuero parlamentario,

entendiéndose como tal los privilegios establecidos en normas que aplican a una o varias personas por el hecho de pertenecer a un parlamento democrático, como representantes de la soberanía popular, que mientras se encuentren en su cargo, tienen privilegios propios, como el sometimiento a tribunales específicos.

Para ello destacamos lo expresado por el licenciado Alfredo del Valle Espinosa, entonces secretario de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados'. En el marco de un ciclo de conferencias expresó:

No obstante que una parte de las doctrinas aún justifican la existencia de estas excepciones que protegen al legislador, invocando que son una tradición aceptada en el derecho constitucional de casi todos los países, que salvaguarda la independencia de los Congresos y parlamentos para que estén libres de presiones políticas de los otros Poderes, tal estatus o condición jurídica ha sido cuestionada por otros sectores de la propia doctrina que declaran que estas figuras en estado de crisis, ya que constituyen excesivos privilegios, se afirma, o bien claras vulneraciones al principio de igualdad ante la ley.

Continúa el ponente señalando:

Así los privilegios se han convertido en vestigios históricos criticados por la doctrina y censurados por los ciudadanos, que han visto como en numerosas ocasiones son utilizados para dejar impunes los excesos en las actuaciones de los legisladores o bien los hechos delictivos.

De lo expuesto, quienes integramos la comisión dictaminadora, creemos oportuno dar la seguridad a la ciudadanía morelense de que este tipo de privilegios, que como ya se dijo son “vestigios históricos” serán erradicados de nuestro marco constitucional y evitar así que cualquier servidor público se arrope en esa circunstancia para no enfrentar la consecuencia de sus actos.

#### **IV. Modificaciones a la iniciativa**

Por lo anterior, consideramos adecuado someter a consideración del pleno la adopción del presente

#### **Acuerdo**

La LII Legislatura al Congreso del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 40, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, aprueba presentar al Congreso de la Unión, la iniciativa que reforma los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo Único.** Se reforman el párrafo tercero del artículo 108 y el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 108. ...**

Los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de la Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales y locales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, **es estos casos dichos funcionarios responderán de manera directa ante las autoridades competentes.**

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores del 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 del 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, **no se requerirá que la Cámara de Diputados declare si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.**

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.

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, deberá 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 y perjuicios causados.

### **Transitorio**

Artículo Único. Envíese al honorable Congreso de la Unión, con el propósito de que sea turnada a la comisión legislativa correspondiente, para su análisis y dictamen.

Así lo acordó y firma

### **La Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación**

**Diputados:** Lucía Virginia Meza Guzmán (rúbrica), presidenta; Manuel Martínez Garrigós (rúbrica), secretario; Héctor Salazar Porcayo (rúbrica), vocal; Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica), vocal; Joaquín Carpintero Salazar (rúbrica), vocal; Roberto Fierro Vargas (rúbrica), vocal; Érika Hernández Gordillo (rúbrica), vocal; Roberto Carlos Yáñez Moreno (rúbrica), vocal.

**QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO SILVANO BLANCO DE AQUINO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

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

Consagrar de manera expresa a los derechos laborales y de seguridad social, como derechos humanos, para su mejor tutela, en beneficio de los trabajadores y sus familias, mediante adición expresa en el artículo 123 constitucional.

**Argumentos**

La reforma constitucional sobre derechos humanos de junio de 2011, para que adquiriera toda su relevancia, debe filtrarse por todo el edificio de derecho de nuestro país, incluido el social; realizando las reformas necesarias que permitan que todo nuestro sistema jurídico tome la dinámica progresista que representa la reforma de cita.

Con esta reforma, los derechos humanos se constituyen en la esencia del todo social. Esto significa, que ninguna sociedad se justifica por sí misma. Que sólo adquiere sentido pleno en la medida en que respeta y busca la facticidad plena de los derechos humanos. La fuerza legal reconocida por nuestra Constitución a los derechos humanos es tal, que podríamos hablar ya no de la supremacía de la Constitución, sino la supremacía de los derechos humanos, frente a los cuales, toda norma debe hacerse maleable y dar paso a su respeto.

De la manera más sencilla, podemos conceptualizar a los derechos humanos, como aquellas prerrogativas que tiene el ser humano por su sola calidad de tal, indispensables para satisfacer sus necesidades y permitir su pleno desarrollo.

Ahora, si se opta por un concepto más técnico, podemos construir una definición en la que confluyan la historia y la normativa de la reforma constitucional de cita, así diremos que los derechos humanos: Son derechos subjetivos reconocidos por la Constitución federal y el derecho internacional a toda persona, indispensables para la realización de la libertad y dignidad humanas, tanto individual como social en una armonía, y que se caracterizan por ser universales, interdependientes, indivisibles y progresivos.

Al ser derechos subjetivos, se traduce en que la persona es titular de un poder jurídico reconocido en la Constitución, en el derecho positivo, oponible al Estado, de manera que se le pueden reclamar de manera coactiva mediante el ejercicio de la acción legal correspondiente.

Reconocidos: significa que nuestra Constitución opta por la escuela jusnaturalista de los derechos humanos, en virtud de la cual los derechos humanos no son otorgados o constituidos por el Estado en el marco del derecho positivo, sino que los hombres y mujeres ya son titulares de manera ínsita, natural de tales derechos, por su sola calidad humana; en tal virtud el Estado sólo reconoce algo que ya existe.

Luego, la reforma constitucional, rompe el tradicional concepto de soberanía, en el que el Estado define qué derechos humanos respeta y cuáles no, cuándo los respeta y cuándo no, por lo que los derechos humanos se transforman en un patrimonio jurídico mínimo sin fronteras a favor de todos los hombres, en cuyo respeto está interesada toda la humanidad.

Sobre la armonía entre los derechos humanos individuales y sociales. Debemos comenzar señalando, que algunos han pretendido que la reforma constitucional excluye a los derechos humanos sociales, es decir, los que teóricamente se conocen como derechos humanos de segunda generación: trabajo, salario digno, sindicalización, huelga, entre otros.

Esta es una interpretación inadmisibles. Si vamos a la letra del artículo 1o. constitucional, se habla en general de los derechos humanos, sin que los circunscriba a los derechos civiles y políticos o de primera generación.

En segundo lugar, la reforma constitucional, no implicó la derogación de los preceptos que consagran los derechos humanos de carácter social: artículos 3o., 4o., 5o., 27 y 123. Lo que exige no la exclusión de unos derechos por otros sino la necesaria armonización de ambos, guiados por el principio de progresividad.

El hombre por esencia es social, lo que no sólo debe entenderse como su existencia y desarrollo en el todo social, sino su derecho a constituir y desarrollarse en microsociedades como las asociaciones, sociedades, sindicatos y demás.

Sería un absurdo, interpretar la generosa reforma constitucional, como un mero triunfo del neoliberalismo, que nos regresa al concepto, absolutamente condenado por la teoría y por la realidad, de que el individuo en su egoísmo y aislamiento es el supremo valor de la sociedad, que reprueba toda asociación de los hombres y toda intervención del Estado.

A semejante absurdo le sirve de base, la denominada igualdad jurídica, en abstracto, que desconociendo las reales y profundas desigualdades, da un trato igual a los desiguales, base de todo tipo de injusticias.

Esto además de oponer a las normas de derecho internacional ratificadas por México, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, por su parte, es un claro plan de equidad, que consagra como una unidad indispensable a los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Con mayor razón cuando el Pacto Social que estructura a nuestra Nación, nuestra Constitución federal, fue producto de unos de los más importantes movimientos revolucionarios a nivel mundial, y que por primera vez en la historia consagra a nivel constitucional a los derechos sociales.

El pretender desconocer a los derechos sociales, iría en contra de la naturaleza de los derechos humanos, eminentemente evolutivos y progresivos, deben cambiar conforme a la realidad, yendo hacia delante en su respeto, no hacia atrás.

Tampoco la palabra “persona”, que se usa en el artículo 1o. constitucional, puede ser razón para negar la titularidad de los derechos humanos a los sindicatos, ejidos, cooperativas, entre otras; desde el momento en que la interpretación de una norma debe hacerse de manera sistemática, y tanto en la Constitución, como en general en nuestro orden jurídico, por persona, se comprende tanto a las personas físicas, como morales (sindicatos, empresas, etcétera). Con lo cual coincide la Cámara de Senadores en su dictamen sobre la materia del 8 de marzo de 2011.

Igualmente, no es aceptable la interpretación en el sentido de que las personas morales, no son sino la suma de individuos, por lo que al otorgarles a éstas los derechos humanos, no se causa afectación alguna. Si esto es así, ¿para qué entonces se asocian los individuos? Esto es una interpretación superficial, reprobada por la historia, la teoría y la realidad. Cuando unas personas se unen con un propósito común de diverso tipo, surgen fuerzas que superan a la simple suma cuantitativa de los individuos, es decir, surge un cambio cualitativo, por eso en todos los tiempos se han perseguido por los malos Estado a los oponentes integrados en diversos tipos de asociaciones, pues el rival sabe, que son más que una yuxtaposición simple de los individuos.

En suma, la reforma constitucional, no choca con los derechos sociales, sino los amplía, los fortalece; su existencia y su interpretación jurídica, se debe hacer en una perspectiva armónica con los derechos sociales y políticos. Pero sobre todo, los sindicatos, los trabajadores, no deben permitir que se imponga una interpretación neoliberal de la reforma constitucional. Que el renacer, en parte, del artículo 1o. de la Constitución de 1857, en la redacción del artículo 1o. de la reforma constitucional que abordamos, no busque, el renacer del liberalismo anterior a la Revolución Mexicana de 1910, en sus aspectos negativos.

En forma resumida, no debe permitirse que la reforma constitucional, sea usada como instrumento neoliberal, para destruir logros históricos, indeclinables.

Esto nos lleva a recordar la división de los derechos humanos en tres generaciones: primera generación: derechos civiles y políticos; segunda generación: derechos económicos, sociales y culturales (Estado social de derecho); tercera generación: por medio de la solidaridad internacional se busca el progreso social y de los pueblos y un desarrollo sustentable.

La calidad de derechos humanos de los derechos laborales, se desprende de la naturaleza propia de los mismos en relación con el artículo 1o. constitucional y diversos instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte, así como del artículo 102, Apartado B, párrafo tercero partiendo de una interpretación a contrario sensu:

**Texto anterior:**

Estos organismos (de protección de los derechos humanos) no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

**Texto vigente:**

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

A contrario sensu, en adelante la CNDH podrá conocer de quejas laborales, y como complemento interpretativo inmediato, los derechos laborales adquieren el carácter de derechos humanos.

Siendo esto un gran avance, aún no es suficiente, ya que la falta de su consagración expresa ha dado lugar a interpretaciones insostenibles ya antes comentadas.

**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 por el que se adicionan un párrafo segundo, al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 123. ...**

**Los derechos contenidos en este artículo, en general los derechos laborales, de seguridad social y demás derechos sociales, se reconocen como derechos humanos, tanto los de naturaleza individual como colectiva.**

A. ...

B. ...

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de enero de 2012.

Diputado Silvano Blanco Deaquino (rúbrica)

**QUE REFORMA LA BASE PRIMERA DEL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y LOS ARTÍCULOS 112 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y 36 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, SUSCRITA POR EL DIPUTADO FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Fernando Rodríguez Doval, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, en términos de la fracción III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución, 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 inciso b) de la fracción V del la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el inciso b) del artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, de acuerdo con la siguiente

**Exposición de Motivos**

**I. Objeto**

La iniciativa está dirigida a

- Reformar el inciso b) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se eleve a jerarquía constitucional la asignación mínima de 20 por ciento del presupuesto de Egresos del Distrito Federal para las demarcaciones territoriales.
- Reformar el artículo 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para que en este ordenamiento se otorgue a las demarcaciones territoriales la asignación mínima de 20 por ciento del presupuesto otorgado al Distrito Federal.
- Reformar el inciso b) del artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, para que en esta norma se establezca el cobro de intereses en el supuesto de que el gobierno del Distrito Federal incumpla las fechas señaladas en su Gaceta Oficial para el pago de las ministraciones correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

**II. Panorama general**

La realidad política de la Ciudad de México, como el conglomerado social, económico y cultural más importante del país, y la sede de los Poderes de la Unión, lleva a que se mantenga en un estado de permanente renovación, lo que se refleja en su devenir histórico.

Como consecuencia, el carácter representativo y democrático de los órganos de gobierno del Distrito Federal ha evolucionado en figuras como la Asamblea Legislativa –antes Asamblea de Representantes–, por lo que se refiere al Poder Legislativo, así como en las figuras de jefes del gobierno y delegacionales, por lo que se refiere a los Poderes Ejecutivos.

El estado actual que guardan las competencias y atribuciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal proviene medularmente de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996, entre cuyos principales atributos se encuentra la disminución de las restricciones que tienen el jefe del gobierno y la Asamblea Legislativa respecto al presidente de la República y al Congreso de la Unión, así como la determinación del estatus jurídico de las delegaciones u órganos político-administrativos de la Ciudad de México, que tienen autonomía de gestión, presupuestal y en acciones de gobierno respecto a su ámbito territorial, por lo que no guardan una total subordinación respecto al Ejecutivo local, sino que constituyen un nivel de gobierno, al tener delimitado su ámbito de atribuciones competenciales en la ley, por mandato constitucional. A ello se aúna que los titulares de

los referidos órganos político-administrativos son elegidos de forma universal, libre, secreta y directa, y sólo podrán ser removidos por el voto de la mayoría absoluta de los diputados a la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, es importante resaltar que carecen de personalidad jurídica propia, no cuentan con hacienda pública y están imposibilitados legalmente para suscribir convenios o acuerdos con la federación, los estados y los municipios, lo cual se traduce en una subordinación total a la política fiscal y de gasto público que fija el gobierno central. De ahí que el dilema que las delegaciones hayan enfrentado hasta la fecha consista en lograr un equilibrio entre sus aspiraciones de creciente autonomía y la tendencia centralizadora del gobierno del Distrito Federal que, de forma natural, han pretendido acrecentar su sometimiento.

Por ello resulta necesario asegurar a las demarcaciones territoriales

a) La asignación de al menos 20 por ciento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, lo que garantizará que contarán con un piso mínimo de recursos públicos para el sostenimiento de la hacienda de las delegaciones que garantice la prestación de los servicios públicos y el desempeño de las atribuciones que les confiera la Constitución Política y demás leyes secundarias; y

b) La entrega en tiempo y forma, so pena del cobro de intereses por retraso en el pago, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, toda vez que estos recursos son entregados de manera directa por la federación al gobierno central, de acuerdo con lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Lo anterior no implica un avasallamiento contra las facultades de las autoridades locales del Distrito Federal; por el contrario, se busca generar incentivos para dar certeza en la determinación de los recursos públicos, así como transparencia de su distribución y entrega entre los distintos niveles de gobierno; y en el caso específico de que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal no se pague en las fechas establecidas en el calendario de ministraciones, se cobren intereses al gobierno central, como medida coercitiva para su cumplimiento.

Por lo expuesto se somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto**

**Primero.** Se reforma el inciso b) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo siguiente:

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

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) ...

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.

**Las asignaciones presupuestales destinadas a las demarcaciones territoriales no podrán ser inferiores a 20 por ciento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.**

...

...

...

...

...

**Segundo.** Se reforma el artículo 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con lo siguiente:

**Artículo 112.** En la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos, el jefe del gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. **El monto previsto de estas asignaciones presupuestales no podrá ser inferior a 20 por ciento del Presupuesto de Egresos.** Las delegaciones informarán al jefe del gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establecen el estatuto y las leyes aplicables.

...

**Tercero.** Se reforma el inciso b) del artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, de acuerdo con lo siguiente:

**Artículo 36. ...**

a) ...

b) ...

...

**El retraso por el gobierno del Distrito Federal en la entrega de las ministraciones a las demarcaciones territoriales dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.**

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de enero de 2013.

Diputado Fernando Rodríguez Doval (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS RICARDO MONREAL ÁVILA Y RICARDO MEJÍA BERDEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 16 constitucional al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

¿Qué es la delincuencia organizada? Se trata de un grupo social con una estructura bien establecida y con miembros que se organizan para cometer acciones delictivas. A diferencia del delincuente que actúa en solitario, los individuos que forman parte de una banda de delincuencia organizada deben responder a la estructura y cumplir con una determinada función.

El crecimiento exponencial y la impunidad de estos grupos han creado cambios constantes en el entorno de México que han representado fuertes retos para el gobierno. Esto en razón de la preparación que las organizaciones delictivas tienen en la actualidad. Muchos de los miembros de la delincuencia organizada estudian carreras universitarias, asisten a conferencias, seminarios, diplomados o hasta posgrados; toman cursos de tácticas paramilitares; contratan administradores y demás personal capacitado para que lleven la contabilidad y los pormenores de los diferentes negocios, etcétera. Creando con lo anterior estructuras económicas y financieras cada vez más complejas.

Considerando que es un hecho irrefutable la industria de la delincuencia organizada. Luego entonces cabría preguntarse si el delincuente que actúa en solitario infringiendo una norma ¿No estará acaso coadyuvando con su acto u omisión jurídicamente punibles al crecimiento o sostenimiento de la Delincuencia Organizada?

Para contestarnos con precisión este cuestionamiento, resulta pertinente considerar lo que se conoce como Actos final. De modo que si este último implica un comportamiento que en última instancia beneficia por cualquier vía a las redes de la Delincuencia Organizada, estaríamos hablando que el sujeto activo cometió un Acto de delincuencia organizada.

De acuerdo con el carácter finalista de la acción, la acción humana encierra el ejercicio de una actividad dotada de sentido, de finalidad. La acción es, por lo tanto, un acontecimiento Finalista y no solamente casual. La finalidad o actividad finalista de la acción se fundamenta en que el hombre, sobre la base de su conocimiento casual, puede prever en determinada escala las consecuencias de una actividad.

Los grupos de la delincuencia organizada han conformado sociedades complejas, con estructuras de funcionamiento, como las que son propias de las empresas bien establecidas que tienen por objeto la realización de actos de comercio o de lucro lícitos. La delincuencia organizada puede formar parte del desarrollo económico, político, cultural y social de las entidades federativas del país ¿Cómo logran esto? Sencillo; infiltrándose en el núcleo fundamental, en la base de la sociedad, que es la familia; creando escenarios temporales de prosperidad y de monopolios de impunidad, para evadir la punibilidad de los delitos asociados con sus actividades.

Los grupos de la delincuencia organizada han recurrido al chantaje, a los sobornos y a las amenazas, para corromper a los funcionarios públicos, así como a las corporaciones policiacas en todos sus sectores y niveles, logrando con esto una infiltración considerable en los órganos públicos, para así llevar a cabo sus fines ilícitos, en los que enfocan sus actividades.

El fenómeno de la delincuencia organizada, se ha convertido en una verdadera pandemia en nuestro país; ha infectado a gran parte de la sociedad, logrando que las diferentes demarcaciones político jurídicas sean seducidas en

su momento por el poder económico y de fuego de los diversos grupos criminales, bajo la creencia de que representaban cuando menos una solución al grave problema del casi nulo crecimiento o desarrollo económico, y ofreciéndoles a cambio una casi completa impunidad.

La impunidad a que se está haciendo referencia, también obedece a otros factores que operan a favor de la delincuencia organizada, verbigracia: los intereses económicos de la clase política, industrial o empresarial – los cuales se benefician con las diversas actividades que implica el lavado de dinero-; la desigualdad, la falta de oportunidades y el desempleo; el mal funcionamiento de los órganos Judiciales y de procuración de justicia, y finalmente, la inadecuada o deficiente forma de combatir el problema desde la dimensión normativa.

Es sobre esto último donde se pondrá especial énfasis, pues no sobra decir, que México ha sido omiso en adoptar o incorporar en su legislación los estándares internacionales contemplados en instrumentos del derecho internacional como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o la llamada Convención de Mérida contra la Corrupción. Algunas disposiciones contenidas en estos instrumentos internacionales, hacen énfasis en la necesidad de orquestar a nivel institucional nacional y externo, una serie de medidas que posibiliten un ataque contundente y efectivo a la estructura financiera de la delincuencia organizada; que erradiquen de guisa radical la corrupción de las altas esferas políticas y burocráticas; que optimicen los sistemas de administración y de procuración de justicia.

Sin embargo, se puede comenzar por lo más mínimo, es decir, analizar concienzudamente si en nuestro ordenamiento fundamental y leyes secundarias, se establece el concepto de delincuencia organizada transnacional, como una categoría conceptual provista de los elementos considerados en los estándares internacionales. Pues no se puede augurar un combate efectivo a dicho fenómeno, si no se estudia, analiza y se visualiza a la luz de las experiencias y los conocimientos técnicos aportados por la comunidad internacional. Máxime cuando se trata precisamente, de un fenómeno de carácter transnacional.

Por ende, por este conducto se pretende reformar el artículo 16 constitucional así como los artículos de las leyes secundarias correlacionados, para adoptar una definición de delincuencia organizada que contenga los elementos incorporados en las definiciones del derecho convencional internacional.

La definición vigente de delincuencia organizada contemplada en el artículo 16 Constitucional y en la ley secundaria correspondiente, no garantiza la plena imputabilidad y punibilidad de los agentes que caen en las diferentes situaciones de hecho que son consideradas como delitos que con carácter de delincuencia organizada transnacional, vistos desde la óptica del derecho internacional.

Ciertamente la delincuencia organizada no expide identificaciones o credenciales que acrediten la pertenencia a los diferentes grupos criminales, por lo que la acreditación de los extremos legales para configurar la agravante del delito en comento, suele ser compleja, y en consecuencia, en algunas ocasiones miembros de la delincuencia organizada quedan impunes. Sobre todo, cuando se trata de elementos de operación o de mando medio que no son muy conocidos por las corporaciones policiacas o de procuración de justicia.

Con el propósito de remediar el cáncer que constituyen estos grupos delincuenciales, es que se propone modificar el artículo 16 constitucional, así mismo de manera correlacionada, el artículo 2 de La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

De forma tal que las autoridades de administración y de procuración de justicia encuentren mayores elementos en la norma, para inculpar y enjuiciar a los presuntos responsables de la comisión de delitos que encuadren en la agravante de delincuencia organizada. Llevando a cabo para ello, aportaciones teóricas y conceptuales, que permitan dilucidar de una mejor manera lo que debe entenderse verbigracia por actos de delincuencia organizada.

Con lo cual, se podrían juzgar con mayor certidumbre los supuestos de hecho tipificados como delitos, en los que los agentes, aun cuando no pertenezcan formalmente a las organizaciones criminales, e incluso actuando en solitario, beneficien de cualquier modo a la delincuencia organizada. Con lo anterior, se complementarían las hipótesis jurídicas para poder encuadrar la agravante de delincuencia organizada, en los casos que en la actualidad están escapando del brazo coercitivo del Estado. No obstante que encierran hechos delictivos, que favorecen a dicho lastre y alimentan la impunidad.

La estructura del crimen organizado ha pasado por un largo proceso de maduración y consolidación, por lo que se conoce como funciona y como opera, y cuales son los delitos en específico en los que éste concentra su actividad criminal. Pero cabe reconocer que, por ejemplo, si bien es cierto, como conducta tipificada, robar un pan es sustancialmente lo mismo que robar un carro, también es cierto que el pan no lo utilizarían el agente o los agentes activos para matar, secuestrar o perpetrar otros delitos más. En cambio, tratándose del carro, éste sí puede ser objeto del delito e instrumento del delito al mismo tiempo, para favorecer en este último caso a la industria criminal.

Y si estamos en el entendido que las actuales organizaciones criminales, funcionan como una industria que busca acrecentar sus recursos para poder invertir y reinvertir en la diversificación de sus negocios ilícitos, en delitos más graves y más complejos, no debe pasarse por alto que el delincuente que actúa en “solitario”, también podría estar fomentando la industria del crimen organizado, al perpetrar un acto de delincuencia organizada.

De cierta guisa, con la incorporación de la categoría conceptual de ‘acto de delincuencia organizada’, se pretende adoptar algunas de las premisas contempladas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, como por ejemplo lo relacionado con los ‘delitos determinantes’. Asimismo, se persigue echar mano de las valiosas orientaciones que se desprenden de dicho instrumento internacional, por lo que ve a la variedad de conductas que podrían ser tipificadas como delitos relacionados con la delincuencia organizada. Orientaciones que se contemplan verbigracia en el artículo 5 de la Convención.

En este sentido, estamos de acuerdo que los hombres que pertenecen a estas organizaciones y los que no pertenecen, terminan siendo parte de las estructuras de la delincuencia organizada o apoyo de éstas, en razón del carácter finalista de la acción. Tomando en cuenta las acciones u omisiones de los agentes, como acontecimientos finalistas y no solamente casuales.

El párrafo noveno del artículo 16 constitucional establece lo que debe entenderse por delincuencia organizada. De este modo, los actos de la delincuencia organizada, se constituyen por delitos que se cometen en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia. Así, tenemos que el dispositivo constitucional en comento, es escueto o insuficiente al contemplar una única hipótesis para encuadrar al fenómeno de la delincuencia organizada.

Pues según el texto en comento, se entiende por ésta una organización de hecho de tres o más personas, que tiene por objeto el que se ya se apuntó en el párrafo anterior. Por lo cual, se deja fuera a aquellos sujetos que actúan por sí solos, con o sin orden de algún jefe o líder de algún grupo de delincuencia organizada, pero cuyas acciones u omisiones redundan en beneficio directo o indirecto de ésta. Con lo que estarían llevando a cabo actos de delincuencia organizada.

Esto último, tomando en consideración las aportaciones teóricas del jurista Hans Welzel, el cual es precursor de la teoría de la acción finalista, que plantea una sistematización jurídico penal del delito, con base en que la acción, encierra una conducta voluntaria, que persigue siempre un fin.

Las estructuras de la delincuencia organizada tienen mucho tiempo operando, y los actos o actividades de los que se sirve, en muchas ocasiones provienen no necesariamente de los miembros de una organización de hecho o de las órdenes de los jefes de éstas. Imaginemos un sujeto que comete individualmente robo de automóviles, que no pertenece a ninguna organización de delincuencia organizada, pero que vende sistemáticamente los autos robados a quienes sí se asumen como miembros de ésta (fruto del acto), cuando estos últimos cometen otra serie de delitos, como secuestros, trasportes de estupefacientes, etcétera, utilizando a los autos como instrumentos del delito.

En tal supuesto, el individuo que originalmente roba automóviles, finalmente estaría cometiendo un acto de delincuencia organizada. ¿Por qué entonces la agravante de delincuencia organizada no debe imputársele también a éste?

La propuesta que se somete a consideración de esta honorable asamblea, consiste en reformar levemente el noveno párrafo del artículo 16 constitucional. Con la intención de establecer qué es un acto de la delincuencia organizada y así encuadrar un abanico más amplio de hipótesis, que en el contexto internacional constituyen conductas que deben ser sancionadas por considerarse que son propias la delincuencia organizada transnacional. Con lo cual se apoyaría la labor jurisdiccional del Poder Judicial y la de la procuración de justicia, al momento de combatir este fenómeno.

El párrafo noveno del artículo 16 constitucional actualmente dice:

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Por lo que cabría hacer algunas adiciones al texto en comento, para incorporar mayores elementos que permitan debilitar de manera integral la estructura de los diferentes grupos de la delincuencia organizada.

En tal virtud, se adiciona el supuesto de que debe compartir la misma suerte que un miembro de la delincuencia organizada, aquel individuo que cometa actos de delincuencia organizada, con o sin orden expresa de algún miembro de alguna organización.

Ya que por virtud del contenido del texto vigente del noveno párrafo del artículo 16 constitucional, se deja fuera de la hipótesis que pretende explicar a la delincuencia organizada, a aquellos sujetos que actúan por sí solos, con o sin orden de algún jefe o líder de algún grupo de delincuencia organizada, pero cuyas acciones u omisiones redundan en beneficio directo o indirecto de ésta.

Cabe mencionar que el desentrañamiento de lo que implica un acto de delincuencia organizada, será materia de la reforma a la ley secundaria correspondiente, es decir, a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Por tanto, resulta necesario recalcar que la presente iniciativa está correlacionada con otra diversa, que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3, y se adicionan los artículos 2o bis y 4o bis a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

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

Decreto, por el que se reforma el noveno párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona el noveno párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

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

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia. La cual fijará las sanciones correspondientes para los miembros de dichas organizaciones. Se juzgará con el mismo rigor a aquel sujeto que cometa individualmente actos de delincuencia organizada, con o sin orden expresa de algún miembro o líder de alguna de las organizaciones a que se hace referencia en el párrafo anterior.

#### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de enero de 2013.

Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA SENADORA MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Mariana Gómez del Campo Gurza, senadora a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 8o., numeral 1, fracción I, 164, numeral 1, 169, 171, numeral 1, y 172 del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de esta Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el proceso de adición o reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

**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, acuerde 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.

El citado artículo constitucional no contempla a la Asamblea del Distrito Federal dentro de las legislaturas que deben aprobar las reformas constitucionales, esto se traduce en la imposibilidad de que los ciudadanos del Distrito Federal tengan el derecho a ser considerados, a través de su órgano legislativo, en la adhesión o reforma de su carta magna.

### 1. Soberanía del pueblo

En el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece claramente que la soberanía nacional reside en el pueblo y que éste tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, en el citado ordenamiento “ ad literam” señala:

**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.

Para que esto fuera cierto, la población que reside en el Distrito Federal debiera tener el derecho de ejercer su soberanía a través de su órgano legislativo; Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el Censo del año 2010, esta población asciende a 8,851,080 habitantes, de los cuales, según la organización electoral para las estadísticas de votantes del Instituto Federal Electoral, en la lista nominal de la capital existen 7,111,118 registrados, todas estas personas forman parte del pueblo soberano sin embargo no para las cuestiones relativas a reformar la Ley Suprema que los rige.

### 2. Igualdad de todos los mexicanos ante la ley

El artículo 1o. de nuestra Carta Magna en su párrafo quinto claramente prohíbe toda discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas a saber a la letra señala lo siguiente.

**Artículo 1o. ...**

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...

Al tener voz y voto a través de sus legislaturas locales, los ciudadanos mexicanos que habitan en los treinta y un estados de la República tienen más derecho sobre las reformas a nuestra Constitución que los ciudadanos que habitan en el Distrito Federal. En la carta magna de todos los mexicanos no debe haber menosprecio por situación geográfica.

**3. Asamblea Legislativa como órgano legislativo de una entidad federativa**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla al Distrito Federal como una entidad de la Federación. El artículo 43 establece lo siguiente:

**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, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

**4. Doctrina**

El doctor Miguel Carbonell, investigador del Instituto de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, al comentar el Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el libro denominado; “*Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*” expresa que la omisión del órgano legislativo del Distrito Federal “es incomprensible y no tiene justificación alguna.” El doctor Carbonell menciona que privar a la Asamblea del Distrito Federal de ser considerada para el proceso de reforma constitucional, no permite a los habitantes de la capital ser ciudadanos de pleno derecho.

**Conclusiones**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se basa en los valores de soberanía popular e igualdad de todas las personas ante la ley, con los mismos derechos y obligaciones; Sin embargo, en su artículo 135 soslaya la participación de los ciudadanos del Distrito Federal al omitir a su órgano legislativo para reformar la Ley Suprema que nos rige.

El excluir a los casi 9 millones de habitantes del Distrito Federal de ejercer sus plenos derechos civiles, no va en línea con los valores plasmados en nuestra Constitución.

Radica en ello la fundamental importancia de reformar el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que, en lugar de sólo contemplar la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, se integre la participación de todos los órganos legislativos de las entidades federativas, incluyendo así a la Asamblea del Distrito Federal.

Esta propuesta es congruente con los avances en los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal que comenzaron en el año de 1997 cuando se permitió, por primera vez, elegir mediante el voto popular al Jefe de Gobierno capitalino; Así como a la Reforma Política y del Distrito Federal del año 1993 en el que se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno con facultades legislativas para la creación de leyes para el Distrito Federal dejando de ser meramente reglamentarias.

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

**Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría **de los órganos legislativos de las entidades federativas.**

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas **de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal** y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

**Transitorios**

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

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de enero del año dos mil trece.

Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 94 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA SENADORA MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA Y EL DIPUTADO FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los que suscriben, Mariana Gómez del Campo Gurza, senadora, y Fernando Rodríguez Doval, diputado, ambos de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8o., numeral 1, fracción I, 164, numeral 1, 169, 171, numeral 1, y 172 del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman el párrafo XII del artículo 94, y el primer párrafo y la fracción II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reducción de la temporalidad del cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y reducción de la remuneración de funcionarios públicos que reciben mayores salarios que el presidente de la República, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha logrado alcanzar niveles constantes y amplios de confianza por parte de la ciudadanía, la percepción social respecto al que hacer de la Corte tiene dos características 1) Cambia mucho a través del tiempo y 2) a partir de julio del 2007, el porcentaje de personas que tienen “mucho” confianza en la Corte ha sido mucho menor que el porcentaje de quienes afirman tener poca o nada de confianza.

La bibliografía académica en la materia, por lo menos la producida desde el ámbito del derecho, indica que los tribunales constitucionales que han alcanzado los mayores niveles de legitimidad han sido los que han logrado acertar en la definición de su papel en el delicado equilibrio de poderes de un régimen democrático.

Según Marian Ahumada, en su texto *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teórica y políticas*, España, Thomson-Civitas, 2007, página 31, la jurisdicción constitucional, tanto en Europa como en Estados Unidos, logró afianzar su legitimidad cuando “su potencial se puso al servicio de la defensa de los intereses sociales que no lograban representación en las asambleas, que quedaban sistemáticamente al margen de la agenda política”, es decir, se requiere una jurisdicción constitucional entendida como aliada de los grupos vulnerables y de la defensa de una sociedad verdaderamente pluralista y tolerante.

El control constitucional en Europa y Estados Unidos, desde mediados del siglo pasado y hasta la década de 1980, se concibió como un instrumento básico para la construcción de un piso común de derechos propios del estatus jurídico del ciudadano, los tribunales constitucionales que lograron desempeñar exitosamente esta tarea adquirieron, en palabras de Ahumada, “una popularidad hasta entonces desconocida” (ídem).

La Suprema Corte mexicana se ha quedado lejos de desempeñar este papel, pues su diseño no estuvo pensado para ese objetivo, ni tampoco los ministros han sabido utilizar estratégicamente su facultad de atracción para definir una agenda jurisdiccional que les permita construir una alianza con la ciudadanía.

Es decir, una hipótesis de por qué la Corte no alcanza a afianzar su legitimidad tiene que ver con que, a fin de cuentas, no ha logrado definir correctamente su papel en el proceso de consolidación de la democracia mexicana; es un tribunal que ha puesto demasiada atención a los conflictos políticos y a los litigios de la élite y ha relegado a un segundo plano los asuntos que de verdad importan a la mayoría de los ciudadanos.

La Suprema Corte es ya el árbitro último de muchos de los conflictos importantes entre poderes, como entre ciudadanos y autoridad, tan solo en 2009, al inicio del periodo de sesiones, el Pleno tenía en puerta una gran cantidad de asuntos que iban desde controversias constitucionales importantes, como la despenalización del aborto, amparos en materia fiscal y financiera, y la investigación del caso Oaxaca, a últimas fechas el pasado miércoles 23 de enero en el nuevo periodo de sesiones el caso de Florence Cassez.

Asimismo, la visibilidad mediática de la Corte ha ido en aumento de forma permanente, sus sentencias son cada vez más seguidas por los medios de comunicación, sin embargo, como institución, no ha logrado alcanzar los niveles de credibilidad deseable en un órgano de esta naturaleza, a decir de esto una encuesta rápida practicada por el periódico Reforma a la ciudadanía reveló que poco más el 80 por ciento de los encuestados desaprobó el fallo de la Corte en el caso del juicio de amparo promovido Florence Cassez, por considerarlo injusto para las víctimas.

Ahora bien, en México, de conformidad con lo establecido en el párrafo XII del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dura 15 años, este es un esquema intermedio entre lo que sucede en Estados Unidos, Brasil, Argentina y Chile en donde el cargo es vitalicio frente a lo que sucede en Europa y la mayoría de los países de Latino América; en donde por ejemplo en Venezuela el cargo es por 12 años, en Uruguay y Panamá el cargo dura 10 años, mientras que España, Alemania, Ecuador y El Salvador el cargo es por nueve años, en tanto que en Colombia y Costa Rica es por 8 años, en Bolivia es por 6, en Guatemala y Paraguay es por 5; pero en casi ningún país como sucede en México el cargo tiene una duración tan amplia, revisemos la temporalidad que señala el texto constitucional de algunas de las naciones antes invocadas:

### **Argentina**

**Artículo 110.** Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna mientras permaneciesen en sus funciones.

### **Bolivia**

#### **Artículo 183.**

I. Las magistradas y los magistrados no podrán ser reelegidas ni reelegidos. Su periodo de mandato será de seis años.

II. Las magistradas y magistrados del Tribunal Supremo de Justicia cesarán en sus funciones por cumplimiento de mandato, sentencia ejecutoriada emergente de juicio de responsabilidades, renuncia, fallecimiento y demás causales previstas en la ley.

### **Brasil**

**Art. 95. (\*)** Os juízes gozam das seguintes garantias:

I. - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse periodo, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

II. - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII; III - irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2o., I.

*Parágrafo único.* Aos juízes é vedado:

I. - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

II. - receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo;

III. - dedicar-se a atividade político-partidária.

(\*) Emenda constitucional número 19, de 1998

## Chile

**Artículo 77.** Los jueces permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento; pero los inferiores desempeñarán su respectiva judicatura por el tiempo que determinen las leyes.

No obstante lo anterior, los jueces cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad; o por renuncia o incapacidad legal sobreviniente o en caso de ser depuestos de sus destinos, por causa legalmente sentenciada. La norma relativa a la edad no regirá respecto al Presidente de la Corte Suprema, quien continuará en su cargo hasta el término de su periodo.

En todo caso, la Corte Suprema, por requerimiento del presidente de la República, a solicitud de parte interesada, o de oficio, podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento y, previo informe del inculpado y de la Corte de Apelaciones respectiva, en su caso, acordar su remoción por la mayoría del total de sus componentes. Estos acuerdos se comunicarán al Presidente de la República para su cumplimiento.

El presidente de la República, a propuesta o con acuerdo de la Corte Suprema, podrá autorizar permutas u ordenar el traslado de los jueces o demás funcionarios y empleados del Poder Judicial a otro cargo de igual categoría.

## Colombia

**Artículo 233.** Los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos para un periodo de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso.

## Costa Rica

**Artículo 158.** Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por un periodo de ocho años y por los votos de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. En el desempeño de sus funciones, deberán actuar con eficiencia y se considerarán reelegidos para periodos iguales, salvo que en votación no menor de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario. Las vacantes serán llenadas para periodos completos de ocho años.

(Así reformado por ley número 8365, del 15 de julio de 2003.)

## Ecuador

**Artículo 182.** La Corte Nacional de Justicia estará integrada por juezas y jueces en el número de veinte y uno, quienes se organizarán en salas especializadas, y serán designados para un periodo de nueve años; no podrán ser reelectos y se renovarán por tercios cada tres años.

Cesarán en sus cargos conforme a la ley. Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia elegirán de entre sus miembros a la presidenta o presidente, que representará a la Función Judicial y durará en sus funciones tres años.

En cada sala se elegirá un presidente para el periodo de un año. Existirán conjuezas y conjueces que formarán parte de la función judicial, quienes serán seleccionados con los mismos procesos y tendrán las mismas responsabilidades y el mismo régimen de incompatibilidades que sus titulares.

La Corte Nacional de Justicia tendrá jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede estará en Quito.

## El Salvador

**Artículo 186.** Se establece la carrera judicial. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa para un periodo de nueve años, podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años. Podrán ser destituidos por la Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por la ley.

Tanto para la elección como para la destitución deberá tomarse con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados electos.

La elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se hará de una lista de candidatos, que formará el Consejo Nacional de la Judicatura en los términos que determinará la ley, la mitad de la cual provendrá de los aportes de las entidades representativas de los abogados de El Salvador y donde deberán estar representados las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico.

Los magistrados de las Cámaras de segunda instancia, los jueces de primera instancia y los jueces de paz integrados a la carrera judicial, gozarán de estabilidad en sus cargos. La ley deberá asegurar a los jueces protección para que ejerzan sus funciones con toda libertad, en forma imparcial y sin influencia alguna en los asuntos que conocen; y los medios que les garanticen una remuneración justa y un nivel de vida adecuado a la responsabilidad de sus cargos.

La ley regulará los requisitos y la forma de ingresos a la carrera judicial, las promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes a dicha carrera.

**Artículo 187.** El Consejo Nacional de la Judicatura es una institución independiente, encargada de proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz. (1)

Será responsabilidad del Consejo Nacional de la Judicatura, la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial, cuyo objeto es el de asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales. (1)

Los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos y destituidos por la Asamblea Legislativa con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos. (10)

La ley determinará lo concerniente a esta materia. (1)

## **Guatemala**

**Artículo 208.** Periodo de funciones de magistrados y jueces. Los magistrados, cualquiera que sea su categoría, y los jueces de primera instancia, durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos los primeros y nombrados nuevamente los segundos. Durante ese periodo no podrán ser removidos ni suspendidos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley.

## **Honduras**

**Artículo 314.** El periodo de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia será de siete (7) años a partir de la fecha en que presten la promesa de ley, pudiendo ser reelectos.

En caso de muerte, incapacidad que le impida el desempeño del cargo, sustitución por causas legales o de renuncia; el magistrado que llene la vacante, ocupará el cargo por el resto del periodo y será electo por el Congreso Nacional, por el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. El sustituido será electo de los restantes candidatos propuestos por la Junta Nominadora al inicio del periodo.

\* Modificado por decreto 262/2000 y ratificado por decreto 38/2001.

## **Nicaragua**

**Artículo 163.** La Corte Suprema de Justicia estará integrada por dieciséis magistrados electos por la Asamblea Nacional, por un periodo de cinco años.

La Corte Suprema de Justicia se integrará en salas, cuya organización e integración se acordará entre los mismos magistrados, conforme lo estipula la ley de la materia. La Corte plena conocerá y resolverá los recursos de inconstitucionalidad de la ley y los conflictos de competencias y constitucionalidad entre los poderes del Estado. La Asamblea Nacional nombrará por cada magistrado a un Conjuez. Estos conjueces serán llamados a integrar Corte plena o cualquiera de las salas, cuando se produjera ausencia, excusa, implicancia o recusación de cualquiera de los magistrados.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia toman posesión de su cargo ante la Asamblea Nacional, previa promesa de ley y eligen de entre ellos a su presidente y vicepresidente por mayoría de votos para un periodo de un año, pudiendo ser reelectos (2).

### **Panamá**

**Artículo 203.** La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de magistrados que determine la ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del órgano legislativo, para un periodo de diez años.

La falta absoluta de un magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo. Cada magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la ley.

Sólo podrán ser designados suplentes los funcionarios de carrera judicial de servicio en el órgano judicial. Cada dos años, se designarán dos magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos magistrados.

Cuando se aumente el número de magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.

No podrá ser nombrado magistrado de la Corte Suprema de Justicia

1. Quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de diputado de la república o suplente de diputado durante el periodo constitucional en curso.
2. Quien esté ejerciendo o haya ejercido cargos de mando y jurisdicción en el órgano ejecutivo durante el periodo constitucional en curso. La ley dividirá la Corte en salas, formadas por tres magistrados permanentes cada una.

### **Paraguay**

#### **Artículo 252. De la inamovilidad de los magistrados**

Los magistrados son inamovibles en cuanto al cargo, a la sede o al grado, durante el término para el cual fueron nombrados. No pueden ser trasladados ni ascendidos sin su consentimiento previo y expreso. Son designados por periodos de cinco años, a contar de su nombramiento.

Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos periodos siguientes al de su elección, adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

#### **Artículo 261. De la remoción y cesación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia**

Los ministros de la Corte Suprema de Justicia sólo podrán ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplida la edad de setenta y cinco años.

## Uruguay

**Artículo 237.** Los miembros de la Suprema Corte de Justicia durarán diez años en sus cargos sin perjuicio de lo que dispone el artículo 250 y no podrán ser reelectos sin que medien cinco años entre su cese y la reelección.

## Venezuela

**Artículo 264.** Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidos o elegidas por un único periodo de doce años. La ley determinará el procedimiento de elección. En todo caso, podrán postularse candidatos o candidatas ante el Comité de Postulaciones Judiciales, por iniciativa propia o por organizaciones vinculadas con la actividad jurídica. El Comité, oída la opinión de la comunidad, efectuará una preselección para su presentación al Poder Ciudadano, el cual efectuará una segunda preselección que será presentada a la Asamblea Nacional, la cual hará la selección definitiva.

Los ciudadanos y ciudadanas podrán ejercer fundadamente objeciones a cualquiera de los postulados o postuladas ante el Comité de Postulaciones Judiciales, o ante la Asamblea Nacional.

La experiencia comparada permite constatar las ventajas que tiene que el cargo de ministro sea temporal y no vitalicio, porque por ejemplo en los países en los que el cargo es vitalicio la Corte se mueve ideológicamente mucho más lento que las preferencias electorales de sus connacionales, en Europa y en Latinoamérica, los tribunales constitucionales se ajustan más rápido a dichos cambios, ello, hace que la falta de legitimidad democrática en los jueces constitucionales sea un problema menos acentuado en Europa y en los países Latinoamericanos que en las democracias que optaron por tener jueces constitucionales con duración en el cargo de forma vitalicia.

La segunda ventaja de los nombramientos temporales, sobre todo en el caso de nuestro país, es que mantiene abierto el debate sobre qué tipo de Corte necesitamos; el hecho de que, como señalamos, la Corte haya sido una institución que se diseñó e implantó en las postrimerías de un régimen autoritario, ha inhibido el debate que se dio en otros países respecto del sentido y significado de la jurisdicción constitucional en un régimen democrático, el hecho de que cada tres años existan dos vacantes para el puesto de ministro puede ir generando las condiciones para que se dé ese debate, poco a poco quizá, podremos perfilar de mejor manera el tipo de ministro que se requiere para emular las mejores prácticas de la jurisdicción constitucional en el mundo.

Y para conseguir tal fin, los proponentes estimamos que es necesario modernizar nuestra carta magna a fin de reducir la temporalidad de la duración del cargo de los ministros de la Corte, con objeto de conseguir que el pensamiento de nuestra Corte se modernice en aras de tener una impartición de justicia mucho más eficaz, sensible, más a fin a la ciudadanía y a las necesidades colectivas actuales, que atienda y resuelva conforme al interés público ciudadano legítimo y verdadero, en mérito de lo anterior creemos fielmente que un promedio de años prudente es el de nueve, pues se trata de un número impar y corresponde a una realidad mucho más adecuada y que permite que puerne el tiempo necesario para que fluya el nuevo pensamiento y las nuevas doctrinas constitucionales en la Corte, aunado a que sin duda esto ayudara en gran medida a fortalecer la visión de los ciudadanos sobre la Corte.

Por otro lado, un hecho que sin duda ha ocasionado que también exista cierto desdén ciudadano es el que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obtengan percepciones económicas tan onerosas, incluso mayores que las que percibe el presidente de la República; esto, pese a la disposición constitucional que lo prohíbe, derivado de una interpretación inadecuada y perniciosa de tal disposición, ya que el artículo 127 de la Carta Magna, reformado mediante decreto promulgado en agosto de 2009, donde se estableció una prohibición salarial a los servidores públicos de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos y cualquier otro ente público para ser remunerados con una percepción económica mayor que la que recibe el presidente de la República, en tal tenor y bajo un análisis perverso, al no precisar dicho artículo expresamente al Poder Judicial de la Federación y al Congreso de la Unión, se escapan de la prohibición algunos entes públicos y poderes de la unión, lo cual es inadecuado porque al señalar la norma que “ningún servidor público” podrá tener mayor compensación que la que recibe el presidente de la República, expresamente se genera una disposición prohibitiva extensiva a todo el servicio público relativo los tres poderes, puesto que los tres se integran por servidores públicos para su debido funcionamiento.

Sin embargo, esta disposición no ha sido interpretada del modo correcto, ya que por ejemplo en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ganará 6 millones 118 mil 837 pesos al año, con lo que percibirá más que el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en 2013; entre otros beneficios recibirá un “ estímulo del día de la madre” de mil pesos.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, el resto de los ministros tendrá una remuneración anual de 4 millones 200 mil pesos.

Todos los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán una “ayuda de anteojos”, de 3 mil 100 pesos, un aguinaldo de 335 mil pesos (con excepción del presidente, quien recibirá 494 mil pesos), así como un “pago por riesgo” de 906 mil 213 pesos.

El sueldo del presidente de México, Enrique Peña Nieto, será de 204 mil 310 pesos, mientras que los secretarios de Estado percibirían 198 mil 186, es decir, sólo 6 mil pesos menos que el titular del Ejecutivo, es decir, al año, Enrique Peña Nieto ganaría 2 millones 451 mil 720 pesos.

Para los consejeros del Instituto Federal Electoral se contempla un salario de 252 mil 801 pesos mensuales, lo que representa 3 millones 33 mil 612 pesos anuales, otra vez más que el presidente.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ganará 198 mil 629 pesos al mes, es decir, 2 millones 583 mil 548 pesos al año.

Otros salarios destacables son el del auditor superior de la Federación, quien recibirá 200 mil 473 pesos al mes y los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal ganarán 4 millones 200 mil pesos al año; mientras, el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recibirá 6 millones 118 mil 837 pesos en 2013.

Para el salario de los diputados federales se efectuó un aumento mensual de 29 mil 921 pesos, que son 359 mil 52 más al año.

Mientras, los senadores ganarán 2 millones 57 mil 328, es decir, 171 mil 444 pesos al mes.

Uno de los asuntos que más indignan a la población está asociado con los ingresos extremadamente elevados y desproporcionados que con frecuencia los servidores públicos se asignan; el problema se agrava dado el enorme sacrificio que implica para los ciudadanos el cumplir con sus responsabilidades fiscales, por una parte, y por la otra, por la terrible situación económica en la que viven millones de mexicanos.

No puede ignorarse, además, el hecho de que la abrumadora mayoría de estos sueldos públicos, aún en los ámbitos locales y municipales, son sufragados cada día en mayor medida, con cargo a partidas que tienen su origen en fondos de la federación, recaudadas por mandato de este Congreso de la Unión; se trata, en efecto, de un gasto que es aplicado localmente, pero que su origen está determinado por esta soberanía, la cual es responsable de vigilar la adecuada aplicación de dichos recursos públicos y que no puede renunciar, de manera alguna, a propiciar su debida aplicación en todos los ámbitos; se trata de consagrar, en una norma eficaz y claramente vinculatoria, el compromiso de que la sobriedad republicana será garantizada en la erogación de las percepciones de todo servidor público.

La democracia se sustenta en el principio de representación, cuya expresión más simple es la que define al servidor público como mandatario y a los ciudadanos como mandantes. En esa virtud, todo servidor público, sea por elección o designación, tiene la obligación de vincular sus decisiones al marco constitucional y legal que rige el ejercicio de la función que le ha sido confiada, amén de la responsabilidad de actuar con apego a la ley y con sensibilidad y prudencia para que se aprovechen de manera eficiente los recursos de un país con rezagos como el nuestro.

Acción Nacional reconoce la necesidad de contar con servidores públicos competentes, profesionales y honestos, que accedan a su cargo mediante el voto popular o mediante un proceso de nombramiento basado en criterios de

honestidad, capacidad, eficiencia y transparencia. Para ello es imposible prescindir de una adecuada remuneración de los funcionarios públicos dentro de las posibilidades presupuestales del gobierno y en orden a la realidad socioeconómica nacional.

En razón de ello, Acción Nacional considera pertinente revisar el marco constitucional que sustenta tales remuneraciones de los servidores públicos, incluidas las de los legisladores, en forma tal que permita crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados, y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

Consideramos que el servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado se asegure de que en el desempeño de los cargos públicos se cuente con ciudadanos que por su preparación, capacidad y honestidad, puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al tiempo que, quien presta el servicio público, pueda obtener también un ingreso digno.

Por ello, nuestra intención no es sólo evitar que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sean remunerados en mayor cantidad que el presidente de la República sino que sea remunerado mayormente ningún servidor público de ninguno de los tres Poderes de la Unión, sin que escape a tal prohibición bajo ningún concepto algún funcionario público.

En mérito de lo anterior proponemos adecuar el texto del artículo 127 con el objeto de establecer con claridad quienes estarán sujetos a esta disposición y con ello desarticular la perniciosa interpretación que se hace de tal disposición en perjuicio del erario y por ende de todos los mexicanos.

Por lo expuesto se somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman el párrafo XII del artículo 94, y el primer párrafo y la fracción II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman la fracción XII del artículo 94, y el primer párrafo y la fracción II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 94. (...)**

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo **nueve** años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

(...)

**Artículo 127.** Los servidores públicos de la federación, **del Poder Judicial de la Federación, de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores**, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

(...)

II. Ningún servidor público **integrante de algún ente u órgano federal, estatal o del Distrito Federal, municipal o de algún órgano político administrativo, o de alguno de los poderes públicos de los señalados en el primer párrafo del presente artículo**, podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

#### **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 normativas que se opongán al presente decreto.

**Tercero.** Las remuneraciones que en el actual ejercicio sean superiores a la máxima establecida en el presente decreto deberán ser ajustadas o disminuidas en los Presupuestos de Egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente a aquel en que haya entrado en vigor el presente decreto.

**Cuarto.** Las remuneraciones adicionales a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, y cualquier remuneración en dinero o especie, sólo se podrán mantener en la medida en que la remuneración total no exceda el máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.- México, Distrito Federal, a 30 de enero de 2013.

Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza (rúbrica)  
Diputado Fernando Rodríguez Doval (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16, 21, 76 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y DE CONTROL, SUSCRITA POR EL SENADOR JOSÉ MARÍA MARTÍNEZ MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

José María Martínez Martínez, senador de la República en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 8o., fracción I, 164, numeral 1, y 169 del Reglamento del Senado de la República sometemos a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Dado que la corrupción en México opera de manera sistémica, institucional y estructural, el concepto se transforma en un multifacético y complejo sistema que permea diversas áreas de la sociedad. Las modalidades de la corrupción son, el tráfico de influencias, el contrabando, el soborno, el uso privado de bienes públicos y el premio a quien no lo merece. Se trata, como puede fácilmente apreciarse, de prácticas por todos conocidas, de formas de conducta familiares y en las que, de uno u otro modo, incurre la inmensa mayoría de la población. Lo que, sin embargo la gente resiente pero no comprende, es que la corrupción significa, de manera gradual, la destrucción de la vida institucional, el desprecio por el marco de legalidad y el triunfo de la ilegitimidad y de la inmoralidad. Una sociedad corrupta no puede ser sino una sociedad en estado de descomposición y, por consiguiente, tiene necesariamente que ser una sociedad injusta.

Dicho de otro modo: ningún mal se puede contener si previamente no se le comprende. Combatir la corrupción sin un diagnóstico claro, sin tener de ella una visión global y clara de sus múltiples manifestaciones, no se puede atacar certeramente el problema.

Es importante hacer consiente a la población de que de una u otra forma, tarde o temprano los daños engendrados por la corrupción repercute siempre en el individuo. Todo acto de corrupción tiene un precio, cuesta. Realizar un acto en el cual se agilicen los trámites es concebible pero tiene un precio.

Esto es un hecho: hay sociedades más corruptas unas que otras y no hay ninguna en la que la corrupción este totalmente ausente. En este sentido, hablar de un “estado ideal” o de un “estado perfecto” no es más que aludir a posibilidades lógicas, pero no a realidades.

En nuestro país, la explicación genuina de la corrupción que nos aqueja, el ciudadano mexicano es corrupto porque su sociedad (sus instituciones, sus hombres, su organización política y social, su vida cultural y académica, etc.) esta corrompida y porque, salvo en casos excepcionales, no se puede escapar sencillamente del medio ambiente.

México, como cualquier otro país, se pagan impuestos, pero es un hecho que además de pagar impuestos por nuestros salarios o ganancias o por lo que adquirimos o los servicios que utilizamos se tiene muy a menudo que pagar el “extra” de la corrupción: la propina, el adelanto, la prebenda, la mordida, la invitación, el regalito, la agilización del trámite, etc. Pero lo que empieza a ya no quedar en lo más mínimo claro, es si este impuesto no oficial que nos imponemos unos a otros no solo hace que las cosas o los servicios nos salgan finalmente más caros, sino que impide que las instituciones funcionen de manera normal. En este sentido, el diagnóstico es claro: en gran medida, el sistema general normativo no se armoniza con la realidad que vivimos, con los salarios por ejemplo. Esto nos obliga a vivir al margen de la Ley, lo cual debilita las instituciones y encarece la vida de manera sistemática.

La corrupción es un fenómeno sumamente complejo que afecta de manera significativa en el desarrollo de una nación, pero sobre todo del bienestar de la sociedad en general.

Las prácticas de corrupción que se presentan en un Estado se expanden desde el interior de la sociedad hasta el ejercicio de las funciones públicas, generando con ello una serie de repercusiones negativas cuyos efectos impactan en distintos ámbitos de la realidad nacional; ejemplo de ello es la capacidad que tiene el fenómeno de inhibir el desarrollo equitativo de la población; favorecer la consolidación de elites y burocracias políticas y económicas; afectar la credibilidad y legitimidad de los gobiernos, e impedir que los recursos públicos coadyuven al desarrollo y bienestar de la sociedad.

A este respecto, Transparencia Internacional documenta que en los países en desarrollo son, a menudo, los grupos de la sociedad más vulnerables los que acaban pagando por la existencia de corrupción, ya que son los que más necesitan de políticas públicas y servicios.

En la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, se identificaron 200 millones de actos de corrupción el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. Este instrumento hace mención de que una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00. Es decir, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a este rubro. Para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo, este impuesto regresivo representó 33% de su ingreso.

México se ha comprometido a nivel internacional a tomar medidas para combatir la corrupción. Ha firmado y ratificado tres importantes convenciones anticorrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), 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) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU), también conocida como la Convención de Mérida.

Estos instrumentos jurídicos establecen mecanismos para combatir diferentes dimensiones de la corrupción, además de que promueven y facilitan la cooperación entre los países. Entre las recomendaciones y los temas que aún están pendientes de atender por nuestro país se encuentran los siguientes:

- Cooperación y asistencia técnica entre autoridades federales y estatales para la efectiva implementación de la Convención.
- Fortalecer normas jurídicas y códigos de conducta con respecto a conflictos de intereses, preservación y uso adecuado de los recursos públicos.
- Fortalecer la verificación de las declaraciones de situación patrimonial.
- Fortalecer los mecanismos para el acceso a la información pública.
- Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.
- Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.
- Diseñar e implementar campañas de concientización en materia de transparencia, dirigidos a la ciudadanía y a quienes participen en actividades políticas.
- Participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la gestión pública.
- Asistencia judicial recíproca y cooperación en materia de cumplimiento de la ley.
- Extradición y recuperación de activos.
- Fortalecer medidas para prevenir el blanqueo de dinero.

- Prevención de la corrupción mediante mejores normas contables y de auditoría.
- Establecer legislación, mecanismos e infraestructura en materia de protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas.

En los últimos diez años se han logrado importantes avances institucionales en materia de rendición de cuentas, entre los que destacan: la creación de la Auditoría Superior de la Federación; la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información; la instauración del Servicio Profesional de Carrera; la suscripción de convenciones contra la corrupción; la independencia de los Órganos Internos de Control respecto de las dependencias y entidades controladas; la aplicación de programas de monitoreo ciudadano y testigos sociales, y el lanzamiento de los portales de obligaciones de transparencia.

Aunado a lo anterior, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, se orientó a cambiar el enfoque correctivo de la fiscalización y el control para darle un carácter preventivo y de corresponsabilidad de la Administración Pública Federal en el combate a la corrupción. Además como parte de las reformas para garantizar los derechos ciudadanos respecto al acceso a la información y la rendición de cuentas, se amplió la aplicación de la transparencia como mecanismo de prevención y detección de irregularidades.

Asimismo, entre 2007 y 2008, se realizaron reformas relevantes para fortalecer la rendición de cuentas, como la reforma constitucional que reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental, estableciendo principios y criterios que deben cumplir las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno; la reforma hacendaria, entre otros aspectos establece la obligación de adoptar esquemas de evaluación del desempeño vinculados al presupuesto en todos los órdenes de gobierno; las reformas que amplían el alcance de la fiscalización de recursos públicos a todo ente público o privado, y la reforma en materia de seguridad y justicia.

Aún con estos cambios institucionales, la percepción de corrupción en nuestro país no ha variado, lo que refleja una falta de correlación entre las políticas emprendidas y la opinión pública, explicada en buena medida por las particularidades que adoptó el cambio democrático en nuestro país y los avances desiguales entre reformas estructurales, institucionales y desarrollo social y humano.

Con esta propuesta se replanteará la relación de la sociedad con el propio gobierno; se fortalecerá el estado de derecho, el principio de legalidad y combate a la corrupción, se suprimirá cualquier posibilidad de intervención partidista o política en la procuración de justicia que pueda afectar la imparcialidad.

A la propuesta de reforma Constitucional que crea un organismo autónomo, es necesario que paralelamente se proponga la ley que regule determinado organismo, es por ello que la presente iniciativa propone el establecimiento claro de las funciones y modo de operación del Instituto Nacional Anticorrupción y Control, que como órgano constitucional autónomo se encuentre conformado por ciudadanos.

Si bien en México se han dado avances institucionales importantes para la prevención y control de la corrupción el problema continua y en la opinión de la ciudadanía éste se incrementa cada vez más. Ello, se convierte en un impedimento para la legitimidad de la democracia social, pues, la corrupción se vuelve inseparable de la impunidad, y compromete la coexistencia civil en nuestro país.

La Creación del Instituto Nacional Anticorrupción y Control es una propuesta que en búsqueda de iniciativas estratégicas, generen un espacio para la prevención, desde la mejora administrativa como herramienta de control y combate de la corrupción.

La complejidad del combate a la corrupción muestra las dificultades de plantear soluciones y acciones que evidencien resultados concretos y esos resultados no son de corto plazo, ni se producen sin transformaciones importantes en torno a las instituciones, las políticas y la participación de la ciudadanía.

En la actualidad existe un debate sobre la manera en que debe combatirse la corrupción de manera efectiva, la disyuntiva se centra por una parte, en reconocer la importancia de la cultura de la legalidad como la vía para

asegurar la transparencia y el Estado de derecho, ello se fundamenta en la solidez de las instituciones, su marco jurídico y las acciones en respuesta a la ciudadanía.

Por otro lado, se busca demostrar que el combate a la corrupción no es posible sin una cultura de la participación ciudadana efectiva y real, ello se fundamenta en el argumento de que las instituciones y las leyes por sí solas no producen el cambio hacia la transparencia, sino existe a la par una participación activa de la ciudadanía.

Conceptos como el de la captura del Estado<sup>1</sup> o el Estado fallido<sup>2</sup> evidencian que en muchos países en vías de desarrollo las leyes no se cumplen, generando una cultura de la impunidad que se basa en la indiferencia o debilidad de la ciudadanía, por lo tanto, no hay estrategia de combate a la corrupción que pueda ser efectiva sin una participación de la sociedad civil. Ello implica una estrategia de organización, formación, movilización e incidencia ciudadana, por ello la propuesta para la creación de un órgano de combate a la corrupción forzosamente debe implicar no solo la opinión sino al activa participación ciudadana.

El Banco Mundial define la participación ciudadana como un proceso a través del cual los actores influyen y participan del control sobre el desarrollo de iniciativas y las decisiones y los recursos que los afectan a ella.<sup>3</sup> El concepto se refiere al espacio constituido por los ciudadanos a fin de trabajar cerca de sus autoridades en la formulación del proceso de tomas de decisiones en el proceso de la gestión pública.<sup>4</sup>

La comprensión más global de cómo opera la corrupción y su complejidad, hacen más claro que es necesario un enfoque diferenciado, más integral y profundo para lograr resultados y avances en su combate. Ello debe apuntar no sólo al análisis de los resultados y costos sociales, sino también a las causas de la corrupción.

El enfoque administrativo de la corrupción es rebasado por un Estado integral, esto ha impactado y cambiado radicalmente la forma de diseñar y plantear el combate a la corrupción. Los esfuerzos de reducir corrupción se han movido del estrecho alcance de la capacidad de Gobierno (reformas hacia abajo) a un más amplio espectro que se orienta a las relaciones estructurales, tales como la relación del Estado con la empresa privada, el funcionamiento del sistema político, un sistema de rendición de cuentas con la sociedad civil, por lo tanto proyectos de reformas anticorrupción no son más dirigidas a una manifestación inmediata anticorrupción sino al conjunto complejo de relaciones.<sup>5</sup> Es importante que esta coalición anticorrupción o frente moral, mantenga la autonomía del Gobierno y del sector económico empresarial. Su agenda y la incorporación de la ciudadanía es fundamental para el logro de avances en sus objetivos de combate a la corrupción.

La corrupción es un tema central en la agenda internacional del desarrollo. En México, el tema de la corrupción está mediatizado y requiere no una, sino varias intervenciones estratégicas que haga creíble y efectiva la lucha contra la corrupción y que evidencien un éxito o resultados positivos antes de que puedan surgir cuestionamientos.

Iniciativas recientes de cooperación internacional hacen más urgente la definición de políticas de transparencia en el uso de los recursos.

La debilidad en la respuesta del sistema de justicia y de los organismos contralores y de fiscalización, es que continúan siendo muy esporádicos, con avances, retrocesos y con la percepción de que la corrupción aumenta y que los esfuerzos por detenerla son insuficientes.

La corrupción se entrelaza con el crimen organizado, el narcotráfico, la pobreza y con la injusticia, creando un sentido de desesperanza enorme con vacíos y lagunas jurídicas, institucional y de compromiso de cómo enfrentarlos.

Por ello es necesario para la consolidación de un Estado de derecho con una sociedad donde predominan la moral, la ética y los principios democráticos, dentro de una nación libre de corrupción, con un sistema de vida digno para todos por medio de la implementación de políticas públicas y privadas que establezcan las bases institucionales necesarias para combatir la corrupción en todos los niveles y actividades de la sociedad.

Por ello, en aras de fortalecer la participación ciudadana y con la intención de que ésta se involucre en las decisiones que le conciernen, se propone que la conformación del Instituto sea de ciudadanos, a través de convocatoria abierta llevada a cabo por el Senado de la República.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 numeral 1, fracción I; 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, en cuanto a la facultad de presentar iniciativas; así como 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la facultad específica para reformar el texto constitucional, someto a la consideración de esta asamblea el estudio, discusión y en su caso, aprobación del presente Proyecto Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

## Decreto

Artículo Primero. Se modifican los párrafos quinto, sexto, octavo, décimo, decimo primero y décimo tercero del artículo 16, se modifican el primer, segundo y séptimo párrafo del artículo 21, y se adiciona una fracción XII al artículo 76, recorriendo en su numeración a la actual, para que quede como XIII; se modifica el artículo 109 fracción II y III, segundo y tercer párrafo y se adiciona un apartado A; todo lo anterior de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público **o a la Fiscalía Especial del Instituto Anticorrupción y de Control en caso de delitos cometidos por servidores públicos**. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público **o la Fiscalía Especial del Instituto Anticorrupción y de Control en caso de delitos cometidos por servidores públicos podrán**, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

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

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público **o la Fiscalía Especial del Instituto Anticorrupción y de Control** por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público **o la Fiscalía Especial del Instituto Anticorrupción y de Control**, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente **o de la Fiscalía Especial del Instituto Anticorrupción y de Control**, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, **a la Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control** y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquellas en ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público **y en su caso a la Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control**. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

...

...

...

El Ministerio Público y la **Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control** podrán considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

...

...

...

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

I. a XI. (...)

—

**XII. Designar a los Consejeros del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia que le sometan dichos funcionarios;**

XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

**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 juicio político, 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 procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será **investigada por la Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control** en los términos de las leyes aplicables y perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

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.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. **El Instituto Nacional Anticorrupción y de Control será el competente para conocer de dichos procedimientos.** No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán 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. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan. **La Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control será la competente para conocer e investigar sobre estos casos, hasta el momento que determine el ejercicio de la acción penal y en su caso consigne ante el tribunal competente o, decida sobre el no ejercicio de la acción penal fundando y motivando su determinación.**

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo **o en su caso ante la Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control .**

**Apartado A. Corresponde al Instituto Nacional Anticorrupción y de Control consolidar un gobierno honesto y confiable mediante la prevención y el combate de la corrupción, la vigilancia, seguimiento, control, inspección, evaluación y en su caso sanción de todos los servidores públicos de los poderes de la unión, así como de los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra institución o persona que utilice, participe, aplique, maneje o administre recursos federales. Las resoluciones del Instituto serán definitivas, inatacables y vinculatorias.**

**También es facultad del Instituto el perfeccionamiento del desempeño de cualquier servidor público de los que se hace mención en el párrafo anterior; y la innovación de los procesos para hacer efectivo su actuar así como la investigación de los delitos cometidos por servidores públicos a través de la Fiscalía Especial a su cargo y en caso de ser procedente el ejercicio de la acción penal ante los tribunales correspondientes en los términos de la ley.**

**La Fiscalía Especial estará presidida por el Fiscal Superior que será nombrado por el Pleno del Consejo del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control según lo establecido por la ley. Para ser Fiscal Superior se requiere: Ser ciudadano mexicano, tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. Solo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.**

**El Instituto Nacional Anticorrupción y de Control será un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Estará presidido por un Consejo que será integrado por cinco Consejeros designados por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente con la misma votación calificada. Las propuestas se harán a través de convocatoria pública según como lo disponga la Ley.**

**El Instituto Nacional Anticorrupción y de Control resolverá sobre las quejas administrativas por responsabilidad de los servidores públicos y en su caso sancionará a los responsables en los términos de las leyes aplicables.**

**El Presidente del Consejo del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control será nombrado por el Pleno del Consejo en los términos de la ley y será quien represente al Consejo. Deberá presentar anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.**

**Para ser Consejero del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control se requieren los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República establecidos en el párrafo primero del inciso A del artículo 102 de esta Constitución Política.**

**Los Consejeros del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control durarán siete años en su cargo, podrán ser reelectos una sola vez hasta por cuatro años más y solo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.**

**La Ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control el cual deberá regirse por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.**

**Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos autónomos de la misma naturaleza que el Instituto Nacional Anticorrupción y de Control.**

**Artículo Segundo.** Se expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control bajo las siguientes bases:

## **Título I**

### **Disposiciones Generales**

#### **Capítulo I**

##### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y de observancia general en el territorio nacional.

**Artículo 2.** El Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, en adelante Instituto, creado por mandato constitucional es un órgano de carácter permanente con autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo es consolidar un gobierno honesto y transparente mediante la vigilancia, seguimiento, control, inspección, evaluación y en su caso sanción de la función pública, así como la investigación de los delitos cometidos por servidores públicos y en caso de ser procedente ejercitar la acción penal ante los tribunales correspondientes en los términos de la ley.

**Artículo 3.** El Instituto ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social y del bien común, a la transparencia y a la participación ciudadana.

La actuación de sus servidores se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

**Artículo 4.** La presente Ley tiene como objeto organizar al Instituto Nacional Anticorrupción y de Control en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplir con el objetivo que le encomienda la Constitución Política al Instituto, consolidar un gobierno honesto y confiable mediante la prevención y el combate a la corrupción, la vigilancia, seguimiento, control, inspección, evaluación y en su caso sanción de la función pública, así como la mejora del desempeño de todo servidor público y la innovación de procesos para hacer efectivo su actuar, así como la investigación de los delitos correspondientes y en su caso el ejercicio de la acción penal.

**Artículo 5.** Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el artículo 109 A. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

**Artículo 6.** Todo servidor público tendrá las obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, destinadas a salvaguardar la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, disciplina y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la Ley antes referida.

**Artículo 7.** El Instituto Nacional Anticorrupción y de Control se encargará de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior.

**Artículo 8.** El Instituto será competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y determinará las sanciones o medidas correspondientes contempladas en la referida ley según sea el caso.

**Artículo 9.** Cualquier ciudadano podrá presentar quejas ante el Instituto por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

De la misma manera toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito por uno o varios servidores públicos está obligada a denunciarlo ante la Fiscalía Especial de este Instituto.

**Artículo 10.** Las bases para el funcionamiento y la organización interna del Instituto serán establecidas además de esta Ley, en los ordenamientos legales conducentes y que al efecto se expidan.

## **Título II**

### **De la Conformación del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control**

#### **Capítulo I**

##### **Del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control**

**Artículo 11.** El Instituto depositario de la vigilancia, control y mejora continua de la administración pública, es responsable de la investigación e identificación e individualización, así como de la difusión de valores y principios de transparencia en el manejo de los recursos públicos.

**Artículo 12.** Para los efectos del artículo anterior el Instituto vigilará que la aplicación y manejo adecuado de los recursos públicos se ejecute con fundamento en los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, y rendición de cuentas consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo, investigará actos, hechos u omisiones que causen daño al patrimonio público.

**Artículo 13.** Para el cumplimiento de sus fines el Instituto contará con las siguientes atribuciones:

I. Formular programas y dirigir campañas contra la corrupción, así como diseñar un Plan Nacional de Prevención en materia de Anticorrupción, que será puesto en conocimiento de todas las autoridades del Estado. El plan se presentará hasta ciento veinte días después de haber iniciado sus actividades. Contendrá las políticas, objetivos, programas y acciones, orientadas a cumplir con este propósito;

II. Promover la participación y organización de la ciudadanía en la creación de una cultura de la legalidad y honestidad;

III. Conocer e investigar las denuncias de los delitos cometidos por los servidores públicos, que hayan sido presentadas a través de la Fiscalía especializada;

IV. Solicitar informes o documentos a cualquier institución pública o privada a fin de verificar los fundamentos de los casos que se investigan, constatar y pronunciarse sobre situaciones que impliquen conflictos de intereses o utilización indebida de información privilegiada relacionada con el patrimonio del Estado. Las autoridades, funcionarios públicos o administradores requeridos, deben suministrar la información en el plazo de veinte días. Toda solicitud o inspección deberá concretarse a los hechos y documentos relacionados con los casos que se investiga.

V. Imponer sanciones;

VI. Organizar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal;

VII. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

VIII. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y la fiscalización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IX. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

X. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

XI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia.

XII. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido con las disposiciones aplicables; así como los contratos que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XIII. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XIV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, y

XV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

**Artículo 14.** Para su funcionamiento el Instituto, contará con los siguientes órganos:

- a) El Pleno;
- b) La Presidencia del Consejo;
- c) La Secretaría Ejecutiva;
- d) La Comisión de Control y Mejora Administrativa;
- e) La Fiscalía Especial, y
- f) La Contraloría Interna del Instituto.

## **Capítulo II**

### **Del Pleno de Consejeros y su Presidencia**

Artículo 15. El pleno del Consejo se integrará por cinco consejeros, incluyendo al Presidente. Los consejeros deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

**Artículo 16.** Los miembros del Consejo del Instituto serán elegidos por el Senado de la República, a propuesta en terna de la comisión correspondiente que para el efecto designe el Senado y bajo las bases que establezca la propia comisión. La designación deberá atender al principio de participación e inclusión ciudadana, y será con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas.

**Artículo 17.** La comisión correspondiente, emitirá convocatoria pública abierta para recibir de las universidades del país, gremios profesionales legalmente reconocidos, Organizaciones No Gubernamentales en materia de transparencia y anticorrupción, y Organizaciones Nacionales de derechos humanos las propuestas de quienes deberán ocupar el cargo de consejeros.

**Artículo 18.** Una vez recibidas las propuestas, la Comisión encargada presentará dos ternas al pleno del Senado, con la finalidad de llevar a cabo la votación correspondiente, y en caso de no resultar la votación requerida, se llevará a cabo una segunda vuelta donde resultarán elegidos aquellos que cuenten con mayoría de votos.

**Artículo 19.** Los Consejeros del Instituto deberán reunir para su elección los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener cumplidos treinta y cinco años el día de su elección;
- III. Contar con experiencia en materia de transparencia, vigilancia, control o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;
- IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, ni militar como activo o simpatizante en algún partido político en los últimos diez años anteriores a su designación;
- V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;
- VI. No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión;
- VII. Haber residido en el país durante los últimos cuatro años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses, y
- VIII. Tener preferentemente actividades en organizaciones civiles en el impulso de transparencia y combate a la corrupción.

**Artículo 20.** Los consejeros del Instituto durarán en su encargo siete años, y podrán ser reelectos por una sola vez por un periodo de cuatro años.

**Artículo 21.** Las funciones de los Consejeros del Instituto son incompatibles con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión de la Federación, los Estados, Municipios u órganos constitucionales, exceptuando las actividades académicas.

**Artículo 22.** Los Consejeros del Instituto no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

**Artículo 23.** Los consejeros del Instituto podrán ser removidos de sus funciones y, en su caso, sujetos a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 24.** Las sesiones del Pleno podrán ser ordinarias o extraordinarias. Y deberán de atender a las siguientes reglas:

- I. Para la celebración de las sesiones ordinarias, el Secretario Ejecutivo notificará la convocatoria a cada Consejero con una antelación mínima de 48 horas.

II. Serán sesiones extraordinarias aquellas que convoque el Presidente con tal carácter debido a la urgencia de los asuntos a tratar.

III. Las convocatorias a sesiones ordinarias o extraordinarias deberán contener el lugar, la fecha y la hora para su celebración, así como el orden del día correspondiente.

**Artículo 25.** Al inicio de las sesiones, el Secretario Ejecutivo se cerciorará de que hayan sido satisfechos los requisitos de instalación. En consecuencia, el Presidente hará la declaratoria de apertura y someterá a la consideración de los Comisionados el orden del día, el cual sólo podrá ser modificado por votación mayoritaria de los Comisionados presentes.

**Artículo 26.** El Pleno conocerá de las excusas que tengan los Consejeros para deliberar, resolver y votar asuntos determinados. Los Comisionados deberán exponer los razonamientos que impidan su participación en la sesión en la cual hayan de discutirse esos asuntos.

**Artículo 27.** Cuando no pueda realizarse una sesión ordinaria o extraordinaria por falta de quórum, el Secretario Ejecutivo lo hará constar en el acta respectiva se convocará a una nueva sesión.

**Artículo 28.** Los asuntos contenidos en el orden del día serán considerados sucesivamente hasta ser agotados.

**Artículo 29.** En las sesiones participarán los Consejeros y el Secretario Ejecutivo, quien tendrá derecho a voz, pero no de voto.

**Artículo 30.** El Presidente dirigirá los debates sobre los asuntos que se traten, vigilará que se respete la libertad de expresión de los que tengan voz, y velará por que se mantenga el orden entre los asistentes a las sesiones.

**Artículo 31-** Las votaciones serán económicas salvo que, a solicitud de cualquiera de los consejeros, se determine que alguna votación sea nominal, en cuyo caso se hará constar en el acta el nombre y el sentido del voto de cada Consejero.

El Secretario Ejecutivo hará el cómputo de las votaciones y dará cuenta del resultado al Pleno.

**Artículo 32 -** El Secretario Ejecutivo levantará las actas de las sesiones, en las que se transcribirán o a las que se anexarán las resoluciones y los acuerdos que hayan sido aprobados. El proyecto de acta será sometido a la aprobación de los Consejeros y será firmado por los que hayan asistido a la sesión correspondiente.

**Artículo 33.** Las resoluciones y los acuerdos del Pleno se inscribirán en un registro público, que se pondrá a disposición del público en general por los medios electrónicos que se establezcan para tal efecto, además de ello el Pleno podrá determinar que éstos o extractos de los mismos se difundan en periódicos o publicaciones especializadas.

**Artículo 34.** El Consejero Presidente será elegido por todos los miembros de consejo, en votación, y por mayoría absoluta y durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelegido para un periodo inmediato hasta de tres años más.

**Artículo 35.** El Consejero Presidente del Pleno tendrá las siguientes obligaciones:

I. Ejercer la representación legal del Instituto;

II. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones del Instituto;

III. Distribuir y delegar funciones en los términos del Reglamento Interno;

- IV. Vigilar el cumplimiento de las resoluciones y los acuerdos del Pleno;
- V. Proponer al Pleno el nombramiento del Secretario Ejecutivo;
- VI. Proponer al Pleno el anteproyecto de presupuesto anual y su estructura programática y, una vez aprobado, remitirlo como proyecto a las autoridades competentes;
- VII. Informar al Pleno sobre el ejercicio del presupuesto de la Comisión
- VIII. Presentar anualmente, en representación del Instituto, a los Poderes de la Unión, un informe de actividades, en los términos de la Ley;
- IX. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de control y combate a la corrupción, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- X. Convocar y conducir las sesiones del Pleno de Consejeros;
- XI. Las demás que le señalen la presente Ley, el reglamento y otros ordenamientos legales.

**Artículo 36.** Los consejeros no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal.

El consejero que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en el acta respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

**Artículo 37.** Son Atribuciones del Pleno de Consejeros las siguientes:

- I. Aprobar o rechazar el proyecto de presupuesto anual que le presente el Presidente. En caso de aprobarlo presentarlo ante la cámara de Diputados para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- II. Elegir al integrante del Consejo que tomará el cargo de Presidente;
- III. Establecer las comisiones que considere pertinentes para el cumplimiento del objeto del Instituto y de la presente ley, y para el adecuado funcionamiento del Consejo, así como designar a los Consejeros que presidirán cada comisión;
- IV. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas del Instituto, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- V. Expedir los reglamentos o disposiciones legales necesarias que regulen todo lo no previsto en la presente ley a fin de cumplir con el objeto de la misma;
- VI. Formular y difundir un Plan Nacional de Prevención y Combate a la Corrupción que contendrá las políticas públicas, objetivos, programas y acciones orientadas a crear una cultura de legalidad y honestidad dentro de las labores desempeñadas por servidores públicos;
- VII. Resolver sobre quejas administrativas y responsabilidad de servidores públicos en los términos de lo dispuesto en el artículo 109 apartado A de la Constitución Política Mexicana;
- VIII. Solicitar información y documentación de cualquier institución pública o privada que tenga relación con algún procedimiento de su competencia;
- IX. Dictar las medidas que exijan el buen servicio, la legalidad y la disciplina en las oficinas en que desempeñen sus funciones los servidores públicos;

- X. Observar y aplicar lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- XI. Imponer las sanciones correspondientes atendiendo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y vigilar su cumplimiento;
- XII. Dar vista inmediatamente a la Fiscalía Especial del Instituto en caso de que durante el trámite del procedimiento administrativo aparecieran indicios o presunción de la comisión de algún delito de los contemplados por esta Ley en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- XIII. Lograr una coordinación eficiente y continua con las distintas autoridades de los tres niveles de gobierno;
- XIV. Promover entre los servidores públicos del Instituto y en general de cualquier servidor público una cultura de respeto a los derechos humanos;
- XV. Atender las visitas, quejas y recomendaciones tanto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito federal y de las entidades federativas, conforme a los ordenamientos aplicables;
- XVI. Coordinarse en el ámbito de su competencia con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito federal y entidades federativas para promover el respeto de los Derechos Humanos en la procuración e impartición de justicia;
- XVII. Diseñar el modelo orgánico, operativo y funcional para garantizar que la actuación de los servidores públicos del Instituto garantice el respeto a los derechos humanos, en concordancia con los instrumentos internacionales en la materia, de los que México sea parte;
- XVIII. Implementar una capacitación permanente en materia de derechos humanos para el personal que labora en el Instituto.
- XIX. Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna del Instituto;
- XX. Las demás que establezcan las normas legales aplicables.

### **Capítulo III De los Consejeros**

Artículo 38. Los Consejeros tendrán las facultades siguientes:

- I. Participar en las sesiones y votar libremente respecto de los asuntos de la competencia del Pleno;
- II. Fungir como ponentes de los asuntos que les estén encomendados, y coordinar las comisiones de trabajo que se conformen para tal efecto;
- III. Informar al Presidente sobre los asuntos a incluir en el orden del día de su competencia y que deba ser sometido ante él, o para que convoque a sesión para tratarlo, y
- IV. Hacer solicitudes de la información y documentación que requieran.

### **Capítulo IV Del Secretario Ejecutivo del Instituto**

Artículo 39. El Secretario Ejecutivo del Instituto será propuesto por el Presidente y aprobado por la mayoría de votos del Pleno de Consejeros.

**Artículo 40.** Los requisitos para ser Secretario Ejecutivo, son los mismos que para ser Consejero del Instituto establecidos en el artículo 19 de la presente ley.

**Artículo 41 .** Son atribuciones del Secretario Ejecutivo:

- I. Auxiliar al Pleno y a su presidente en el ejercicio de sus atribuciones;
- II. Preparar el orden del día de las sesiones del Pleno de Consejeros, declarar la existencia del quórum, dar fe de lo actuado en las sesiones, levantar el acta correspondiente y someterla a la aprobación del Pleno
- III. Someter al acuerdo del Presidente los asuntos relativos a las sesiones del Pleno;
- IV. Asistir a las sesiones;
- V. Proveer al cumplimiento de las resoluciones y los acuerdos del Pleno;
- VI. Proporcionar a los Consejeros la información, la documentación y el apoyo que requieran para el desempeño de sus funciones;
- VII. Dar cuenta con los proyectos de dictamen de las Direcciones y comisiones del Instituto;
- VIII. Firmar, junto con el presidente del Consejo, todos los acuerdos y resoluciones que emita el Pleno de Consejeros;
- IX: Coordinar los actos necesarios para someter a la consideración del Presidente o del Comisionado ponente, los proyectos de resoluciones y de acuerdos que pongan fin a los procedimientos administrativos;
- X. Expedir copias certificadas de las constancias que obren en los archivos de la Comisión, a instancia de parte interesada o por orden de la autoridad competente, para su exhibición y efectos consiguientes dentro de cualquier procedimiento, proceso o averiguación
- XI. Organizar, operar y custodiar el registro público
- XII. Proveer lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Pleno de Consejeros;
- XIII. Lo demás que le sea conferido por esta Ley, el Pleno o su Presidente.

## **Capítulo V**

### **De la Comisión de Control y Mejora Administrativa**

**Artículo 42.** La Comisión de Control y Mejora Administrativa deberá resolver los asuntos de vigilancia y control de las funciones y de los servidores públicos así como velar por el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás leyes aplicables a la materia.

**Artículo 43.** La Comisión se integrará por dos Consejeros quienes serán designados, para un periodo de tres años, por el Pleno del Consejo y el Director General de Control Interno y Mejora Administrativa.

**Artículo 44.** El Director General de Control Interno y mejora Administrativa, será elegido por el Pleno del consejo a propuesta del Presidente, y deberá cubrir los requisitos establecidos en el artículo 19 de esta Ley.

**Artículo 45.** Corresponde a la Comisión de Control Interno y Mejora Administrativa, las siguientes funciones:

- I. Someter a la consideración y aprobación del Pleno de Consejeros los proyectos de disposiciones, bases y reglas de carácter general, normas, lineamientos y políticas que se elaboren en el área de su responsabilidad;
- II. Vigilar que se dé cumplimiento a los ordenamientos legales y a las disposiciones reglamentarias o administrativas en el despacho de los asuntos de su competencia;
- III. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las actividades de las unidades administrativas adscritas a su dirección;
- IV. Substanciar y resolver los recursos o procedimientos administrativos que conforme a las disposiciones legales y reglamentarias les correspondan;
- V. Formular los dictámenes, opiniones e informes que les sean solicitados por el Presidente y por los demás Comisionados;
- VI. Preparar los proyectos de resoluciones y acuerdos relativos a las facultades que les correspondan, a efecto de que sean sometidos a la consideración del Pleno, y darles seguimiento una vez aprobados;
- VII. La atención de trámites, consultas o peticiones que inicie cualquier interesado, que sean de su competencia, o en su caso, canalizarlos al área que corresponda;
- VIII. Revisar los aspectos jurídicos de los convenios y contratos que deban suscribir el Instituto y hacer del conocimiento del Pleno las opiniones al respecto;
- IX. Coordinar criterios para la resolución de los recursos administrativos de su competencia;
- X. Emitir los acuerdos de admisión y desahogo de pruebas, acumulación y, en general, cualquier otro que requiera la substanciación de los recursos administrativos que corresponda conocer a la Dirección;
- XI. Dar vista a los terceros interesados con los recursos o procedimientos interpuestos para que manifiesten lo que a su derecho convenga;
- XII. Presentar al Secretario Ejecutivo las resoluciones que se hayan emitido para que sean aprobadas por el Pleno de Consejeros;
- XIII. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomienden el Secretario Ejecutivo y el Pleno de Consejeros del Instituto.

**Artículo 46.** Para el cumplimiento de sus fines la Comisión de Control y mejora Administrativa, contará con las siguientes unidades, de las cuales tendrán director al frente de cada una:

- a) Unidad de Control y auditoría;
- b) Unidad de Responsabilidades Quejas y denuncias; y
- c) Unidad de Situación Patrimonial.

**Artículo 47.** Corresponderá a la Unidad de Control y auditoría

- I. Establecer criterios, así como metodologías o modelos en materia de control de la gestión gubernamental;
- II. Proponer a la Comisión un programa anual de auditorías y visitas de inspección;

III. Realizar las auditorías o visitas de inspección que agendadas en el programa anual o las que ordene el Pleno, a fin de promover la eficacia en la gestión de los servidores públicos, propiciar la consecución de los objetivos contenidos en sus programas, así como detectar e inhibir prácticas de corrupción, estas deberán:

1. Verificar que sus actos se ajusten a lo establecido en las disposiciones legales aplicables;
2. Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneraciones al personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios; conservación, uso, destino, afectación, enajenación, almacenamiento y baja de bienes muebles, inmuebles, derechos y demás activos y recursos materiales, así como en materia de sistemas y equipos informáticos, tecnológicos y de comunicación;
3. Verificar y evaluar los sistemas y equipos informáticos y de comunicaciones, así como la calidad, fiabilidad y seguridad de la información almacenada y procesada en los mismos, para opinar acerca del grado de eficiencia, eficacia y economía con que están siendo usados o administrados sus recursos de tecnología informática;
4. Verificar que su información financiera refleje en forma razonable su situación conforme a las normas contables, en términos de las disposiciones aplicables;
5. Proponer las acciones necesarias para el logro eficaz, eficiente y económico de sus metas y objetivos, así como para el mejoramiento de su control interno;
6. Verificar que sus operaciones sean congruentes con los procesos aprobados de planeación, programación y presupuesto;
7. Dar seguimiento a las observaciones determinadas en las auditorías o visitas;
8. Requerir la información y documentación que sea necesaria para cumplir sus funciones;
9. Emitir guías en materia de auditoría, para orientar y facilitar el desarrollo de las actividades correspondientes, y
10. Presentar al Pleno de Consejeros los informes de resultados de las auditorías y visitas de inspección, a fin de que se emitan las recomendaciones procedentes o se turnen a las autoridades competentes, cuando resulten presuntas responsabilidades.

**Artículo 48.** Corresponderá a la Unidad de Responsabilidades Quejas y denuncias:

- I. Conocer de las quejas y denuncias que se formulen por el posible incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como dar vista al Fiscal Especial del Instituto en caso de considerar la que exista posibilidad de que se haya cometido algún delito;
- II. Tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos disciplinarios e imponer las sanciones que correspondan;
- III. Solicitar información y documentación necesaria para resolver los procedimientos;
- IV. Levantar y suscribir las actas administrativas relativas al desahogo de las audiencias a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades, incluidas las correspondientes al desahogo de pruebas, así como las que deriven de las comparecencias que hagan los presuntos responsables en el procedimiento de investigación; emitir, asimismo, los acuerdos y llevar a cabo las actuaciones y diligencias que requiera la instrucción del procedimiento;
- V. Elaborar los proyectos de resolución para la imposición de sanciones administrativas a servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones administrativas para ser presentadas ante el Pleno de Consejeros;

VI. Las demás que las disposiciones legales aplicables.

**Artículo 49.** Corresponderá a la Unidad de Situación Patrimonial el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Coordinar la integración de un padrón de servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial;

II. Llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas;

III. Proponer, previa opinión del Pleno de Consejeros, las normas y formatos conforme a los cuales los servidores públicos deberán declarar su situación patrimonial, así como los manuales e instructivos correspondientes;

IV. Coordinar las investigaciones que deriven de las aclaraciones que formulen los servidores públicos en relación con las incongruencias detectadas respecto de los bienes que integran el patrimonio de los servidores públicos de conformidad con la ley de la materia, así como imponer las sanciones que correspondan;

V. Resolver las inconformidades que presenten los servidores públicos en contra de las notificaciones que se les practiquen para comunicarles de incongruencias detectadas en las investigaciones o auditorías realizadas en relación con su patrimonio;

VI. Llevar los registros relativos a los servidores públicos y a los bienes a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades, así como coordinar la recepción, seguimiento y control de los obsequios, donativos o beneficios;

VII. Proponer la celebración de bases y convenios de coordinación en materia de situación patrimonial con las dependencias, las entidades, la Procuraduría y los organismos constitucionales autónomos, así como con los poderes legislativo y judicial y los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a los municipios;

VIII. Administrar la información de los sistemas informáticos que se requieran para el control y seguimiento de los asuntos de su competencia y el fortalecimiento de los enlaces institucionales;

IX. para el intercambio y suministro de información conforme a las disposiciones jurídicas establecidas al efecto;

X. Elaborar las normas y demás disposiciones en materia de responsabilidades y situación patrimonial, así como emitir criterios en esas materias para efectos internos de la Secretaría;

XI. Elaborar guías no vinculatorias en materia de situación patrimonial, para orientar y facilitar el desarrollo de las actividades correspondientes;

XII. Emitir la declaración prevista en el ordenamiento legal en materia de responsabilidades, cuando los servidores públicos no cumplan con su obligación de presentar declaración de situación patrimonial, en los términos del propio ordenamiento, y

XIII. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomiende el Pleno de Consejeros.

### **Título III**

#### **Capítulo IV**

#### **De la Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control**

Artículo 50. La Fiscalía Especial, será el órgano del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, que por mandamiento constitucional, se encargará de la prevención, el combate, la investigación, y en su caso, el ejercicio de la acción penal cuando se trate de delitos relacionados con la corrupción y en los que estén involucrados servidores públicos.

**Artículo 51.** Al frente de la Fiscalía Especial estará el Fiscal Superior del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, quien presidirá la Fiscalía Especial y será designado por mayoría absoluta de votación de los integrantes del Pleno del Consejo del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control. Solo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

**Artículo 52.** El Fiscal Superior del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, intervendrá por sí o por conducto de agentes de la Fiscalía Especial, en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables. Las resoluciones de ejercicio o no ejercicio de la acción penal, deberán ser revisadas y avaladas por la Comisión Especial de Delitos cometidos por Funcionarios Públicos, así mismo lo serán todas las que impliquen la privación de la libertad de los indiciados, y en caso de que por su importancia así lo amerite deberán ser avaladas por el Pleno del Consejo del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control.

**Artículo 53.** Corresponde a la Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control investigar de los delitos del orden federal relacionados con la corrupción y cometidos por servidores públicos. El ejercicio de esta atribución comprende:

**A.** Durante la investigación:

I. Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir algún delito relacionado con la corrupción o cometido por algún servidor público, así como ordenar a la policía que investigue la veracidad de los datos aportados mediante informaciones anónimas, en términos de las disposiciones aplicables;

II. Proveer lo legalmente conducente, por escrito y sin dilación alguna, cuando tenga conocimiento de la probable comisión de un delito de los de su competencia, de oficio, a fin de resolver lo conducente;

III. Requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de sus atribuciones.

IV. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales, en coordinación con sus auxiliares y otras autoridades de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con las disposiciones aplicables, los protocolos de actuación que se establezcan, y los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;

V. Ejercer la facultad de mando de las policías en la función de la investigación de los delitos, e instruirles respecto de las acciones que deban llevarse a cabo en la investigación del delito y de sus autores y partícipes, en términos de lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI. Decretar la libertad provisional bajo caución del o los presuntos responsables cuando sea procedente;

VII. Llevar a cabo las acciones necesarias para solicitar las órdenes de aprehensión de los inculpados y la reparación del daño correspondientes;

VIII. Obtener elementos probatorios para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como solicitar a particulares su aportación voluntaria y, cuando se requiera de control judicial, solicitar al órgano jurisdiccional la autorización u orden correspondientes para su obtención;

IX. Tomar conocimiento de las detenciones que en flagrancia o caso urgente se lleven a cabo y que le deban ser notificadas, así como llevar un registro de las mismas y realizar las actualizaciones respectivas;

X. Llevar un registro con la identificación de las personas que intervengan en la cadena de custodia y de las autorizadas para reconocer y manejar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito;

X. Cerciorarse de que se han seguido los procedimientos para preservar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito; asentar cualquier violación a las disposiciones para la recolección, el levantamiento, preservación y el traslado de los mismos, y dar vista a la autoridad competente para efectos de las responsabilidades a que hubiere lugar;

XII. Realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables;

XIII. Ordenar a la policía que brinde protección a personas respecto de las cuales exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal por su intervención en procedimientos penales del orden federal cometidos por servidores públicos y los contemplados en esta ley, de conformidad con los acuerdos que para tal efecto se emitan;

XIV. Restituir provisionalmente a la víctima u ofendido en el goce de sus derechos, en los términos de las disposiciones aplicables;

XV. Solicitar al órgano jurisdiccional la prisión preventiva de los indiciados en términos de las disposiciones legales aplicables;

XVI. Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, la imposición del arraigo, la prohibición de abandonar una demarcación geográfica u otras medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar el éxito de la investigación y evitar que el probable responsable se sustraiga de la acción de la justicia, la protección de personas o bienes jurídicos y el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;

XVII. Practicar las diligencias de cateo en términos de las disposiciones legales aplicables y de acuerdo con el mandamiento judicial correspondiente, para lo que podrá auxiliarse de la policía;

XVIII. Prestar apoyo a los particulares en la captación de las comunicaciones en las que éstos participen cuando los mismos lo soliciten para su aportación a la averiguación previa o al proceso penal;

XIX. En aquellos casos en que la ley lo permita, propiciar la conciliación de los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;

XX. Determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocerlo así como la acumulación de las investigaciones cuando sea procedente;

XXI. Determinar el ejercicio de la acción penal o la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables;

XXII. Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;
2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado;
3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;

5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable, y

6. En los demás casos que determinen las normas aplicables;

XXIII. Acordar el no ejercicio de la acción penal y notificarlo personalmente a denunciante o querellante y a la víctima u ofendido y

XXIV. Las demás que determinen las normas aplicables.

**Artículo 54.** Cuando la Fiscalía Especial tenga conocimiento por sí, por el Fiscal Superior, o por conducto de sus auxiliares de la probable comisión de un delito de los de su competencia cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad competente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito a la Fiscalía Especial la determinación que adopten.

**Artículo 55.** En los casos de detenciones en delito flagrante, en los que la Fiscalía Especial inicie la investigación con detenido, deberá solicitar por escrito y de inmediato a la autoridad competente que presente la querrela o cumpla el requisito equivalente, dentro del plazo de retención que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 56.** Todas las actuaciones practicadas por la Fiscalía Especial deberán de atender a los principios de pronta y expedita impartición de justicia y a las reglas para la práctica de diligencias previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, así como las disposiciones legales que se expidan al respecto.

**Artículo 57.** La Fiscalía Especial podrá intervenir en los procesos penales incluso después de ejercitada la acción penal, como coadyuvante el Ministerio Público adscrito al Tribunal que le toque conocer el asunto. También podrá impugnar las resoluciones dictadas por el Tribunal que considere le causen un agravio a la víctima del delito.

**A.** En materia de atención y seguridad a la víctima o el ofendido por algún delito de su competencia:

I. Proporcionar asesoría jurídica a la víctima u ofendido e informarle de los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Recibir todas aquellas pruebas que presente la víctima u ofendido, que considere que ayuden a acreditar el cuerpo del delito de que se trate, la probable responsabilidad del indiciado y la procedencia y cuantificación por concepto de reparación del daño, fundando y motivando la recepción o negativa de las mismas;

III. Ordenar la práctica de las diligencias conducentes en la investigación que soliciten la víctima o el ofendido o, en su caso, fundar y motivar su negativa;

IV: Otorgar las facilidades para identificar al probable responsable y dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido;

V. Informar a la víctima u ofendido que desee otorgar el perdón en los casos procedentes, el significado y trascendencia jurídica de dicho acto;

VI. Dictar las medidas necesarias y que estén a su alcance para que la víctima u ofendido reciba atención médica y psicológica de urgencia. Cuando el Fiscal Especial lo estime necesario, tomará las medidas conducentes para que la atención médica y psicológica se haga extensiva a otras personas;

VII. Solicitar a la autoridad judicial, en los casos en que sea procedente, la reparación del daño;

VIII. Solicitar a la autoridad judicial que el inculpado sea separado del domicilio de la víctima cuando se trate de delitos que pongan en peligro su integridad física o mental, así como otras medidas cautelares que sean procedentes;

IX. Solicitar a la autoridad judicial dicte providencias para la protección a las víctimas u ofendidos y sus familiares, así como a los bienes, posesiones y derechos de dichas víctimas u ofendidos, cuando existan datos que establezcan la posibilidad de que se cometan actos de intimidación o represalias por parte de los probables responsables o por terceros relacionados con los mismos;

X. Ejercer las acciones que las disposiciones normativas en materia de extinción de dominio de bienes prevean a favor o en beneficio de las víctimas y ofendidos;

XI. Promover la reserva de identidad y otros datos personales de la víctima u ofendido, cuando sean menores de edad; se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada, y en los demás casos que se considere necesario para su protección, y

XII. Informar a la víctima o al ofendido menor de edad, que no está obligado a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, las declaraciones respectivas se efectuarán conforme lo establezcan las disposiciones aplicables.

**B.** Intervenir en la extradición, entrega o traslado de indiciados, procesados o sentenciados, en los términos de las disposiciones aplicables, así como en el cumplimiento de los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

**C.** Es obligatorio proporcionar los informes que solicite el Fiscal Especial del Instituto Anticorrupción y de Control. El incumplimiento a los requerimientos que formule el Fiscal Especial será causa de responsabilidad en términos de la legislación aplicable;

**D.** Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

**E.** Ejercitar la acción de extinción de dominio y las atribuciones que le corresponden en el procedimiento respectivo, de conformidad con la ley de la materia, y demás disposiciones aplicables;

**F.** Atender las solicitudes de información sobre el registro de detenidos;

**H.** Conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública e intervenir en las acciones de coordinación que le correspondan para cumplir los objetivos de la seguridad pública en términos de las disposiciones aplicables, y

**I.** Las demás que las leyes determinen.

**Artículo 58.** Corresponde a la Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control:

**I.** Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la ley de la materia y demás disposiciones aplicables.

En el ejercicio de esta atribución el Fiscal Superior deberá:

**a)** Participar en las instancias de coordinación que correspondan en el ámbito de competencia de la Fiscalía Especial, y dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones que se adopten en las mismas;

**b)** Ejercer las facultades que le confiere la ley por cuanto hace a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, y

c) Participar en los demás órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

**II.** Recabar, capturar, procesar, administrar y resguardar la información de los asuntos que conozca, utilizando dispositivos tecnológicos adecuados para alimentar las bases de datos correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en las normas jurídicas aplicables y los acuerdos del Fiscal Superior, así como consultar, analizar y explotar la información sobre seguridad pública contenida en dichas bases de datos;

**III.** Instrumentar y aplicar mecanismos de coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y con otras instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios para la investigación de los delitos. En el ejercicio de esta función, las policías actuarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación;

**IV.** Establecer indicadores y procedimientos que sirvan para evaluar la actuación de la Fiscalía Especial del Instituto Anticorrupción y de Control con la participación ciudadana en los términos del reglamento de esta ley y de conformidad con las normas aplicables en materia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin perjuicio de otros sistemas de evaluación que le sean aplicables;

**V.** Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría General de la República deberá:

a) Fomentar entre sus servidores públicos una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

b) Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, conforme a las normas aplicables, y

c) Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas;

d) Diseñar e implementar políticas públicas que tengan como finalidad la actuación respetuosa y garante de los derechos humanos, en concordancia con las normas e instrumentos internacionales en la materia en los que México sea parte.

**VI.** Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevea la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables;

**VII.** Promover la celebración de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales en asuntos relacionados con sus atribuciones, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal involucradas;

**VIII.** Opinar y participar en los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias de su competencia;

**IX.** Establecer medios de información sistemática y directa a la sociedad, para dar cuenta de sus actividades. En todo caso se reservará la información cuya divulgación pueda poner en riesgo las investigaciones que realice la Fiscalía Especial y mantendrá la confidencialidad de los datos personales, de conformidad con lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales y demás normas aplicables;

**X.** Orientar a los particulares respecto de asuntos que presenten ante la Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control que no constituyan delitos de su competencia, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate;

**XI.** Ofrecer y entregar recompensas en numerario, en un solo pago o en exhibiciones periódicas, a personas que aporten información útil relacionada con las investigaciones que realice, así como a aquellas que colaboren en la localización y detención de probables responsables de la comisión de delitos, en los términos y condiciones que mediante acuerdo determine el Fiscal Superior;

**XII.** Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculcados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores;

**XIII.** Emitir disposiciones para la recolección, el levantamiento, la preservación y el traslado de indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, y de los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los procedimientos y protocolos para asegurar su integridad;

**XIV.** Convocar y realizar reuniones periódicas con las autoridades fiscales federales, quienes estarán obligadas a participar, cuando así se solicite la Fiscalía Especial en las reuniones que al efecto se programen, para formularle sugerencias respecto de sus actividades, así como, de advertir o prevenir la comisión de cualquier acto ilegal en perjuicio de una persona o grupo de personas, o de proponerles se eviten perjuicios o se reparen los daños causados a éstos con su ilegal emisión, o por cualquier causa que la justifique. A tales reuniones podrán asistir, e intervenir, en compañía del personal de la Fiscalía Especial, los síndicos, y representantes de colegios profesionales, grupos organizados de consumidores, sindicatos, cámaras empresariales y sus confederaciones y, en general, de grupos de contribuyentes legalmente constituidos, quienes habrán de acreditarse oportunamente ante la Fiscalía Especial;

**XV.** Especializar a las y los agentes de la Fiscalía Especial, peritos, policías y en general al personal que atiende a víctimas de delitos, a través de programas y cursos permanentes en:

- a) Derechos humanos y género;
- b) La aplicación de la perspectiva de género en la debida diligencia, la conducción de investigaciones relacionadas con discriminación, violencia de género y feminicidios;
- c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales;
- d) Eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres;
- e) Los que se consideren pertinentes para la debida investigación de los delitos que son cometidos contra niñas y mujeres;

**XVI.** Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de niñas y mujeres, por supuesto, los cometidos por servidores públicos, registro que deberá incluir la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos en caso de homicidio o feminicidio, características sociodemográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia;

**XVII.** Elaborar y aplicar protocolos de investigación de delitos con perspectiva de género, primordialmente para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de feminicidio, contra la libertad y normal desarrollo psicosexual, la trata de personas y la discriminación.

**XVIII.** Coordinarse con la autoridad encargada de la base nacional de información genética para remitir la información personal disponible de niñas y mujeres desaparecidas de que tenga conocimiento; la información genética y muestras celulares de los familiares de las personas desaparecidas que lo consientan; la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada.

**XIX.** Realizar las funciones que deriven de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables respecto de la constitución y administración de fondos que le competan, y

**XX.** Las demás que prevean otras disposiciones legales.

**Artículo 59.** Son atribuciones indelegables del Fiscal Superior:

I. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión en los casos y bajo las condiciones que establecen los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esas comparecencias deberá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, aquella que conforme a la ley se encuentre sujeta a reserva y los datos confidenciales en términos de las normas aplicables;

II. Celebrar convenios, bases, programas e instrumentos de coordinación con la Procuraduría General de la República, las instancias encargadas de la procuración de justicia de las entidades federativas y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal del Distrito Federal, de los Estados y Municipios de la República, organismos privados y en el ámbito de su competencia con instancias internacionales, instituciones educativas, públicas o privadas, así como personas físicas y morales de los diversos sectores sociales;

III. Concurrir en la integración y participar en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las facultades que determina la ley de la materia;

IV. Celebrar acuerdos, bases de colaboración, convenios y demás instrumentos jurídicos con autoridades federales y con los gobiernos del Distrito Federal, de los estados integrantes de la Federación y municipios, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, así como con organizaciones de los sectores social y privado;

V. Crear consejos asesores y de apoyo que coadyuven en la solución de la problemática propia de las distintas actividades de la Fiscalía Especial, y

VI. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

**Artículo 60.** Los servidores públicos que determine el reglamento de esta ley podrán emitir o suscribir instrumentos jurídicos, de acuerdo con sus atribuciones, que faciliten el funcionamiento y operación de la Fiscalía Especial el Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, siempre que no sean de los previstos en el artículo anterior.

## **Capítulo II**

### **Bases de Organización**

**Artículo 61.** El Fiscal Superior ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, pero su autoridad estará supeditada siempre al Consejo del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control en los términos de esta Ley, así como las normas legales aplicables.

**Artículo 62.** El Fiscal Superior emitirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, de la Fiscalía Especial, así como de todos los servidores sobre los cuales ejerce autoridad jerárquica.

**Artículo 63.** Para el despacho de los asuntos que competen a la Fiscalía Especial, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables la Fiscalía contará, además de su titular, con:

**I.** Subfiscales;

**II.** Oficial Mayor;

**III.** Coordinadores;

**V.** Titulares de unidades especializadas;

**VI.** Directores generales;

**VII.** Titulares de órganos desconcentrados;

**X.** Agentes de la Fiscalía Especial, agentes de la Policía, oficiales, y peritos, y

**XI.** Directores, subdirectores, subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables.

**Artículo 64.** El reglamento de esta ley establecerá las unidades y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, de la Fiscalía Especial, así como sus atribuciones.

El Fiscal Superior, de conformidad con las disposiciones presupuestales, podrá crear unidades administrativas especializadas distintas a las previstas en el reglamento de esta ley, para la investigación y persecución de géneros de delitos y para el ejercicio de su función, de las policías y de los peritos, atendiendo a las necesidades del servicio, así como fiscalías especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

**Artículo 65.** El Fiscal Superior, para la mejor organización y funcionamiento de la Fiscalía Especial, podrá delegar facultades, excepto aquellas que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás ordenamientos aplicables, deban ser ejercidas por el Fiscal Superior. Asimismo, podrá adscribir orgánicamente las unidades y órganos técnicos, desconcentrados y administrativos que establezca el reglamento de esta ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 66.** Los acuerdos por los cuales se disponga la creación de unidades administrativas especializadas, fiscalías especiales y órganos desconcentrados, se deleguen facultades o se adscriban los órganos y unidades, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 67.** Para ser Fiscal Superior se requiere: Ser ciudadano mexicano, tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

**Artículo 68.** Los subfiscales y Oficial Mayor serán nombrados y removidos por el Fiscal Superior.

**Artículo 69.** Para ser Subfiscal se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

**I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

**II.** Tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la designación;

**III.** Contar con título profesional de licenciado en derecho, con ejercicio profesional de cinco años;

**IV.** Gozar de buena reputación, y

**V.** No haber sido condenado por delito doloso.

Los Subfiscales, para suplir al Fiscal Superior, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, deberán cumplir con los mismos requisitos que para éste se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Oficial Mayor deberá cumplir los requisitos que establezca el reglamento de esta ley.

**Artículo 70.** Los coordinadores, titulares de unidad y de órganos desconcentrados, directores generales y agregados deberán reunir los requisitos que se establezcan en el reglamento de esta ley y demás disposiciones aplicables, y serán designados y removidos por el Fiscal Superior del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control.

Los demás servidores públicos serán nombrados y removidos en los términos del presente ordenamiento, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

### **Capítulo III**

#### **De los Auxiliares del Fiscal Superior**

Artículo 71. Son auxiliares del Fiscal Superior:

#### **I. Directos:**

- a) Los oficiales;
- b) La policía federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, y
- c) Los servicios periciales.

#### **II. Suplementarios:**

- a) Los agentes de las fiscalías especiales o homólogos y las policías del Distrito Federal, de los estados integrantes de la Federación y de los Municipios, así como los peritos de las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas, en términos de las disposiciones legales aplicables y los acuerdos respectivos;
- b) El personal del Servicio Exterior Mexicano acreditado en el extranjero;
- d) Los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales, y
- e) Los funcionarios de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables.

El Fiscal Especial ordenará la actividad de los auxiliares suplementarios en lo que corresponda exclusivamente a las actuaciones que practiquen en su auxilio.

**Artículo 72.** Los oficiales auxiliarán a los agentes de la Fiscalía Especial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezcan el reglamento de esta ley y los acuerdos que emita el Fiscal Especial.

Para ser oficial se requiere:

- a) Ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- b) Acreditar que se han concluido estudios de educación medio-superior o equivalente;
- c) Tener acreditado, en su caso, el Servicio Militar Nacional;
- d) Aprobar el proceso de evaluación del Instituto, así como los cursos que se determinen conforme la presente ley y de las normas aplicables;

- e) No estar sujeto a proceso penal;
- f) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;
- g) Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso o culposo calificado como grave;
- h) No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, e
- i) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

**Artículo 73.** En la investigación de los delitos de la competencia de la Fiscalía Especial, las policías actuarán bajo la conducción y el mando del Fiscal Superior, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las disposiciones aplicables y los protocolos de actuación que se establezcan al respecto.

**Artículo 74.** Los peritos actuarán bajo la autoridad y mando inmediato de la Fiscalía Especial, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.

**Artículo 75.** El Ejecutivo Federal determinará las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que deban quedar sujetas a la coordinación de la Fiscalía Especial, en cuyo supuesto serán aplicables a ésta las disposiciones que para las dependencias coordinadoras de sector establecen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y demás ordenamientos que resulten aplicables.

**Artículo 76.** El Fiscal Superior o los servidores públicos en quienes delegue esta función, podrán autorizar al personal de la Fiscalía Especial para colaborar con la policía federal en el ejercicio de sus funciones de investigación para la prevención de los delitos conforme con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normas aplicables, así como auxiliar a otras autoridades que lo requieran en el desempeño de una o varias funciones, que sean compatibles con las que corresponden a la Fiscalía Especial.

**Artículo 77.** De conformidad con los artículos 21 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas aplicables en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Fiscal Superior acordará con las autoridades locales competentes de los tres órdenes de gobierno la forma en que deban desarrollarse las funciones de auxilio local a la Fiscalía Especial.

Sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, cuando los agentes de las Fiscalías Especiales del fuero común auxilien al Fiscal Superior, recibirán denuncias y querellas por delitos federales, practicarán las diligencias de investigación que sean urgentes, resolverán sobre la detención o libertad del inculpado, bajo caución o con las reservas de ley, y enviarán sin dilación alguna el expediente y el detenido a la Fiscalía Especial del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, siempre respetando el plazo máximo de retención previsto por el artículo 16 Constitucional.

**Artículo 78.** Los auxiliares del Fiscal Superior deberán, bajo su responsabilidad, dar aviso de inmediato a éste, en todos los casos sobre los asuntos en que intervengan con ese carácter, haciendo de su conocimiento los elementos que conozcan con motivo de su intervención.

## **Capítulo V**

### **De la Contraloría Interna del Instituto**

**Artículo 79.** La Contraloría Interna del Instituto queda adscrita directamente al Pleno de Consejeros y estará a cargo de un Contralor Interno designado por la mayoría de votos del Consejo.

El Contralor Interno tendrá además de las atribuciones que específicamente le confieran el Pleno de Consejeros.

**Artículo 80.** Corresponderá a la Contraloría Interna el ejercicio de las siguientes atribuciones:

**I.** Aplicar las normas fijadas por la ley de responsabilidades administrativas; fiscalización y evaluación; atención de quejas y denuncias, y responsabilidades e inconformidades;

**II.** Verificar que las actuaciones de la Secretaría y su órgano desconcentrado se apeguen a la ley, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:

**1.** Programar, ordenar, instruir y realizar auditorías y revisiones de control a las unidades administrativas del Instituto y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones y acciones de mejora que realice la propia Contraloría Interna;

**2.** Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia del Instituto; practicar las investigaciones correspondientes; acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y el cierre de la instrucción; fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan y llevar a cabo, en su caso, las acciones que procedan, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que hayan sido impuestas;

**3.** Instruir y resolver el recurso de revocación que hagan valer los servidores públicos del Instituto, respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra, y dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales;

**4.** Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo el Instituto y su órgano desconcentrado, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

**5.** Resolver los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones dictadas por el Director General Adjunto de Responsabilidades e Inconformidades en las inconformidades que se promuevan en los términos previstos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como aquéllos otros que le correspondan en términos de las disposiciones legales aplicables, y

**III.** Requerir a las unidades del Instituto, así como a las dependencias, las entidades y la Procuraduría, información para cumplir con sus atribuciones, así como brindar la asesoría que le requieran en el ámbito de su competencia;

**IV.** Promover el establecimiento de acciones que coadyuven a mejorar la gestión de las unidades del Instituto, cuando derivado de la atención de los asuntos de su competencia así se determine; y

**V.** Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente 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 homologas, en un término no mayor a seis meses después a partir de la entrada en vigor de este Decreto

**Tercero.** El Congreso de la Unión deberá destinar los recursos necesarios para el funcionamiento del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control. Las partidas presupuestales para cumplir con lo anterior deberán ser contempladas en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los sucesivos.

**Cuarto.** El Instituto Nacional Anticorrupción y de Control deberá expedir las normas legales y/o reglamentos conducentes.

**Quinto.** El Congreso de la Unión deberá destinar los recursos en las partidas presupuestales correspondientes necesarios que el Instituto cuente con los recursos humanos y materiales suficientes para dar eficaz cumplimiento a las atribuciones conferidas en esta ley con la finalidad de cumplir con el objeto del Instituto.

**Sexto.** Todos los asuntos que con motivo de esta Ley ahora sean de competencia del las unidades de control de la Secretaria de Función Pública permanecerán en el último trámite que hubieren alcanzado hasta que las unidades administrativas que los tramiten se incorporen al Instituto, en casos de urgencia o sujetos a plazos improrrogables por ningún motivo se detendrá su trámite.

**Séptimo.** Los recursos humanos, materiales y presupuestales destinados a las dependencias que realicen funciones y/o atribuciones de las que esta ley le confiere al Instituto Nacional Anticorrupción y de Control pasarán al mismo.

#### Notas

1 Cfr. Kaufmann D. y J. Jones G. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición, Instituto del Banco Mundial, División gobierno, regulación y finanzas, Grupo del sector público región de Europa y Asia Central y Banco europeo de reconstrucción y desarrollo. 2000

2Cfr. Chomsky, Noam Estados fallidos. El abuso del poder y el ataque a la democracia, traducción de Gabriel Dols, Barcelona, Ediciones B, 2007

3 Cfr. Carother Civil Society. Washington, DC. (1999, 2005).

4 Cfr. María González de Asís Creando coaliciones para combatir la corrupción. IDIDE, The Word Bank. Washington. (2005).

5 Cfr. D. Kauffman La Gobernabilidad Importa. Washington. D.C. 2005

Salón de Sesiones del H. Senado de la República a los 30 días del mes de enero de 2013.

Senador José María Martínez Martínez (rúbrica)