

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ANTONIO KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Jorge Kahwagi Macari, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

A partir del 10 de junio de 2011, en México se aprobó la reforma que eleva a rango constitucional todos los derechos humanos garantizados en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, misma que modificó 11 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Indudablemente se trata de un suceso de la mayor importancia que sienta las bases para una mayor protección en la materia y por ende, ha sido elogiado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

Sin embargo, en los artículos objeto de esta trascendente reforma, el artículo 133 que establece el principio de supremacía constitucional al establecer que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, continúa en los mismos términos desde el 18 de enero de 1934.

Por otro lado, en 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adoptó las siguientes tesis:

Registro núm. 172650

Localización: Novena época, instancia: pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación, XXV, abril de 2007, p. 6, tesis: P. IX-2007, tesis aislada, materia(s): constitucional.

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones

Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. McCain México, S. A. de C. V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por McCain México, S. A. de C. V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

Registro núm. 172667

Localización: Novena época, instancia: pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación, XXV, abril de 2007, p. 6, tesis: P. VIII/2007, tesis aislada, materia(s): constitucional.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución general de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “ley suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Amparo en revisión 120/2002. McCain México, S. A. de C. V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VIII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por McCain México, S. A. de C. V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

En concordancia con el Tribunal Pleno respecto del principio de soberanía del Estado mexicano contenido en el artículo 133 citado, -que establece el sistema adecuado para la recepción del derecho internacional: los tratados internacionales en materia de derechos humanos se encuentran por encima de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión pero por debajo de la Constitución- y específicamente, con la decisión histórica del 12 de julio de 2011, relativa a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso de la desaparición de Rosendo Radilla, se pronunció a favor del llamado control difuso, es decir, la posibilidad de que todos los juzgadores interpreten y apliquen la constitución y los tratados que más beneficien a las personas en materia de derechos humanos. Se considera que la redacción vigente del precepto 133 constitucional, es aún más incierta y vaga respecto de la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, desde la perspectiva del principio de pro persona contenido en el artículo 1º, párrafo segundo de nuestra Constitución, que determina que cuando se aluda a la interpretación de las normas de derechos humanos, deberá imperar la protección más amplia a las personas aún si existiese contradicción entre lo dispuesto por la Carta Magna y un tratado internacional o ley federal. Es decir, se aplicará el derecho que más favorezca al ser humano, basado incluso en las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos internacionales de los que México sea parte.

“Artículo 1º. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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

Por otra parte, en diversos instrumentos jurídicos internacionales, México se ha obligado al cumplimiento del principio pro persona:

“Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica de 1969:

Artículo 29. Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de... b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados...”

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Artículo 5.1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él. 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, ratificada el 8 de marzo de 1996:

Artículo 4. No Admisión de Restricciones. No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Artículo 5.1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él. 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Preámbulo: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana... Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión...Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad... Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los

derechos y libertades fundamentales del hombre, y Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso”.

Artículo 30. Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.”

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados

Artículo 53 Tratados que estén en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*)

Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.”

De lo anterior se confirma la importancia de incorporar explícitamente el principio pro persona en el contenido del artículo 133 Constitucional para que los jueces de cada Estado en sus resoluciones e interpretaciones en materia de derechos humanos, favorezcan a las personas en todo momento, con la protección más amplia y de esta forma, afianzar en México la obligación y responsabilidad de las autoridades que imparten justicia a observar dicho principio, sin importar si éste se deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de diversos tratados internacionales en los que se reconozcan a los derechos Humanos, con la finalidad única de poder transitar hacia un Estado Constitucional de Derecho en el que se cumplan los estándares reconocidos por la comunidad internacional en la materia.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, las diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Uno. Se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. **En materia de derechos humanos, se favorecerá en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”**

Artículos Transitorios

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 6 de septiembre de 2011.

Diputado Jorge Kahwagi Macari (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Y ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUILLERMO CUEVA SADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Fundamentación

En base a los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3º, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Problemática

Refiere que los diputados y senadores son servidores públicos, y que su conducta debe estar normada por las disposiciones contenidas en el Título Cuarto de la Constitución General, así como en las leyes reglamentarias respectivas, por lo que se pretende establecer de manera clara la aplicación y alcance del fuero constitucional de manera que se equilibre su interpretación, con su utilización y se incida en la dignificación de la labor legislativa, ante los ojos de la sociedad.

Argumentación

El principio de la división de poderes en México en los últimos años ha tomado un nuevo significado, partiendo de que el Poder Legislativo es pieza fundamental para la toma de decisiones. Sin embargo, el pueblo mexicano ha criticado el despotismo de algunos legisladores en el ejercicio de sus funciones. Por ello, la actividad de los integrantes del Congreso, siempre debe ir encaminada a mejorar las funciones parlamentarias fundamentales de representación, integración, legislación, control e información.

Los actos de un legislador, deben ser enfocados a pugnar en beneficio y progreso de un México digno, con instituciones fuertes, leyes justas, con la convicción del bien común de los ciudadanos mexicanos.

Es por ello, que necesitamos realizar reformas que eviten el despotismo con el que algunos se dirigen, hay que buscar que reflejen la calidad moral y ética que exigen los mexicanos.

En ese orden de ideas y por la naturaleza practica que se le ha dado al fuero constitucional, al que se le ve como un privilegio que gozan nuestros legisladores. El fuero en nuestro Estado Mexicano, ha sido con la finalidad de preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios, esto es, como una figura que protegió al funcionario de ser reconvenido por sus opiniones en el ejercicio de sus atribuciones. En ese tenor, el fuero constitucional, se encuentra reflejado en el artículo 61 constitucional que a la letra dice:

“Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

Sin embargo, existe la necesidad de reformar este artículo, derivado de los cambios de nuestra sociedad y de la transformación que se le ha dado a este término, asimismo, con la finalidad de homologar criterios con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, la presente iniciativa pretende modificar el término de “Fuero Constitucional” por el de “Inmunidad Parlamentaria”, para ello es importante enunciar algunos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de los siguientes:

“Registro No. 190590

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Página: 247

Tesis: 1a. XXVIII/2000

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

INMUNIDAD PARLAMENTARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR.

En términos del artículo 61 de la Constitución Federal que establece que: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.-El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”, resulta que la **inviolabilidad o inmunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a proteger la integridad de la corporación legislativa, es decir, es un instrumento jurídico del que fue dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarnan.** Por ello, la inviolabilidad es una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie y, por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre el juicio, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que

respuesta civilmente de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió y de los hechos expuestos, se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad, y desde ese momento debe el Juez dilucidar tal cuestión, pues en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda, al disponer el citado artículo 61 que “jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

“Registro No. 168110,

Localización: Novena Época,

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

XXIX, Enero de 2009,

Página: 2743,

Tesis: I.7o.C.52 K,

Tesis Aislada,

Materia(s): Civil.

INMUNIDAD PARLAMENTARIA. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE.

La inviolabilidad de los senadores y diputados por **la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes;** que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que **la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario”.**

“No. Registro: 190,589

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Tesis: 1a. XXVII/2000

Página: 248

INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la **inmunidad parlamentaria como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores**, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del fuero constitucional, bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario”.

Es importante aclarar que una de las finalidades de esta iniciativa es el homologar criterios, en virtud de que existe la confusión de fuero constitucional, porque si bien este es para la protección de las ideas de los señores legisladores. Hay que precisar que el llamado “fuero” no es un derecho sustantivo e inherente de las personas que transitoriamente tengan el rango de servidores públicos sino un atributo en razón de la función que desempeñan.

Al respecto, y para robustecer el término “inmunidad parlamentaria”, es necesario analizar cómo en otros países se refleja dicho precepto jurídico, a saber:



Derivado del cuadro comparativo, se puede apreciar que algunos países hacen mención de la Inmunidad Parlamentaria, que permite que sean juzgados en caso de flagrancia de algún delito penal, por ello, en la presente iniciativa se pretende reformar el artículo 112 de nuestra Carta Magna, para que en el supuesto de que un legislador cometa un delito flagrante sea puesto a disposición de la autoridad competente, evitándose con ello la declaración de procedencia. Esta reforma constitucional velará por el respeto a los derechos y obligaciones de cada uno de nuestros legisladores.

Hay que precisar, que un legislador en su actuación, puede ser objeto de responsabilidades civiles, penales, administrativas, políticas y patrimoniales, lo que limita y significativamente contraviene es la disposición constitucional del llamado “fuero constitucional”, que el mismo ordenamiento concede y que bajo circunstancias anómalas, se ha usado y abusado a lo largo de la historia política del país.

No obstante lo anterior, la sociedad tiene la no inexacta percepción de que los Diputados no siempre acatan la Ley o simplemente la violentan a discreción, y se da una interpretación equivocada de los alcances del llamado fuero constitucional y de la no reconversión en su actuación; por ello, con base al marco constitucional y legal, se propone generar reglas estrictas, que prevean que la voluntad de un Diputado jamás esté por encima de la Ley y sus consecuencias.

Se trata, de que con pleno respeto a sus garantías constitucionales, se respete su investidura, los trabajos parlamentarios, a sus homólogos y particularmente al recinto legislativo, pero se limite la equivocada utilización del privilegio legal.

Esto es, la palabra “fuero”, desde el punto de vista jurídico, tiene una multiplicidad de acepciones como resultado de su evolución histórica. Para efectos explicativos nos remitimos al concepto de fuero como “privilegio”, del que gozan determinados funcionarios o servidores públicos federales y estatales.

Históricamente los fueros representaron reales “privilegios” a favor de ciertas clases sociales; pero la intención originaria que el Constituyente atendió al brindar el fuero constitucional (artículo 61) a algunos servidores públicos obedeció a la necesidad de permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo, asimismo, el seguimiento de diversos procesos penales que se consideraban inútiles, evitando que por disputas de poder existieran falsas acusaciones y por ende se desestimara la función legislativa.

Otra conceptualización importante de fuero constitucional, es la que nos ofrece el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, que al respecto señala que: “Fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal”.

Es importante apreciar que actualmente nuestra Constitución establece que la no declaración de procedencia, no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.

La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal. Sin embargo con la presente propuesta de reforma se pretende hacer una excepción para que en caso de flagrancia de algún delito, se evitara el juicio de procedencia.

La declaración de procedencia constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto. Por ello es que al establecer, una excepción a la regla, tratándose de flagrancia, por lo inevitable y obviedad del delito, se tendrá que poner a disposición de la autoridad competente.

Se concluye que la *inmunidad parlamentaria*, como su nombre lo delimita hace inmune a cualquier manifestación de ídoles parlamentarias, y dado que un legislador tiene como labor primordial, actividades de tipo parlamentario, fuera de esto, es un ciudadano con derechos y obligaciones que tendrá que cumplir ante la sociedad mexicana.

Hay que resaltar que el fuero constitucional, ha sido tomado como un privilegio que fuera de ser analizado como una inmunidad dentro de sus actividades en el parlamento, ha sido usado en excesos y mal visto por la ciudadanía mexicana, generando con ello una mala imagen para nuestros legisladores, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios para hacer la precisión de que el fuero constitucional solo es una inmunidad de parlamento, la confusión se ha prestado a la mala utilización del mismo, por ello, es que se busca modificar el termino fuero constitucional por el de “Inmunidad Parlamentaria”.

Por lo anteriormente expuesto someto a consideración de esta Soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman: el párrafo segundo del artículo 61, el párrafo primero del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el párrafo primero del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; los numerales 1 y 3 del artículo 11, el numeral 2 del artículo 12, de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Primero. Se reforman, el párrafo segundo al artículo 61; el párrafo primero al artículo 112, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. ...

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto **a la inmunidad parlamentaria** constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, **sea detenido en flagrancia por autoridad competente y se trate de cualquiera de los delitos de los considerados como graves por las leyes federales o locales en materia penal.**

...

Segundo. Se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia de la **inmunidad parlamentaria** constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

...

...

Tercero. Se reforman los numerales 1 y 3 del artículo 11; el numeral 2 del artículo 12 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, para quedar como sigue:

Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan de **inmunidad parlamentaria** que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. ...

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes; **siempre que no se encuentre en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 12.

1. ...

2. El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar **la inmunidad parlamentaria** constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciera presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Transitorios

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3342-III, martes 6 de septiembre de 2011

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

Segundo. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión efectuará las reformas y adiciones de los ordenamientos legales pertinentes.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 6 de septiembre de 2011.

Diputado Guillermo Cueva Sada (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS ALBERTO PÉREZ CUEVAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Carlos Alberto Pérez Cuevas, de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a la consideración de esta soberanía una iniciativa con proyecto de decreto que pretende reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ampliar los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión.

Lo anterior se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Federal, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El concepto de ley como expresión de la voluntad institucional del Parlamento se caracteriza frente a las demás formas de producción jurídica, tanto por un procedimiento especialmente calificado, como por la intervención de unos órganos especializados y legitimados. ¹ El Congreso de la Unión tiene la facultad de transformar al derecho positivo mexicano y con ello la enorme responsabilidad de trabajar para que las leyes respondan a las necesidades que tiene el País, fomentando su evolución y crecimiento.

Las Cámaras que componen al Congreso, funcionan mediante la celebración de sesiones. Una sesión es la reunión de la Cámara de Diputados o de Senadores para conocer y discutir los asuntos que, de acuerdo a la Constitución les competen. ²

Dichas sesiones se dan en el marco de un calendario determinado, denominado periodo ordinario, en el cual cada una de las Cámaras se reúne en pleno para ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se les presenten y de la resolución de los demás asuntos que les corresponden, conforme a la Constitución. ³

Ciertamente la duración de los periodos legislativos debe ser acorde a las necesidades de cada Estado, sin embargo encontramos referentes internacionales que permiten ver las experiencias en otros Congresos.

Por ejemplo, Argentina en su artículo 63 constitucional dispone que las Cámaras se deben reunir en sesiones ordinarias desde el primero de marzo hasta el 30 de noviembre, es decir un solo periodo de nueve meses.

Brasil, establece en el artículo 57 de su Constitución que el Congreso Nacional se reunirá anualmente en la capital federal, del 15 de febrero al 30 de junio y del 1 de agosto al 15 de diciembre, es decir nueve meses en dos periodos ordinarios.

Colombia en el artículo 138 de su Ley fundamental señala que el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3342-III, martes 6 de septiembre de 2011

El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio, un total de nueve meses de sesión

En España, de acuerdo al artículo 73 constitucional, las Cámaras se reunirán anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio, que suman un tiempo de nueve meses.

Francia en su artículo 28 de la Norma Suprema dicta que el Parlamento se reunirá de pleno derecho en un solo periodo ordinario de sesiones que comienza el primer día laborable de octubre y termina el último día laborable de junio, aunque no puede exceder de 120 sesiones por periodo, en un lapso de nueve meses.

Uruguay en el artículo 104 de su Constitución establece que la Asamblea General empezará sus sesiones el primero de marzo de cada año, sesionando hasta el 15 de diciembre, o sólo hasta el 15 de septiembre, en el caso de que haya elecciones, debiendo entonces la nueva Asamblea empezar sus sesiones el quince de febrero siguiente.

Por su parte en México también han existido distintas épocas para el desarrollo del trabajo parlamentario. Las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, desde una perspectiva histórica, han sido modificadas en cuanto su duración a través del tiempo y las circunstancias específicas del país.

En el México independiente, específicamente en la Constitución de 1824; se acordó un periodo único de sesiones ordinarias que abarcaba del primero de enero al 15 de abril con la posibilidad de prorrogarse hasta por treinta días. Por su parte, la Constitución Política de la República Mexicana promulgada en 1857, en su artículo 62, previó dos periodos ordinarios de sesiones, el primero comenzaba el 16 de septiembre y concluía el 15 de diciembre, además era improrrogable, mientras que el segundo periodo se inauguraba el primero de abril y terminaba el 31 de mayo.

La Constitución de 1917, contempló únicamente la existencia de un periodo ordinario de sesiones, el cual iniciaba el primero de septiembre y tenía como fecha límite al 31 de diciembre del mismo año. En este periodo de sesiones ordinarias se trataban los asuntos concernientes a la revisión de la cuenta pública, el examen, discusión y aprobación del presupuesto, así como de los impuestos necesarios para cubrirlos y, por último, para conocer de las iniciativas de ley que se le presentarán.

En 1977 se reformaron los artículos 65 y 66 constitucionales, ampliando los temas y asuntos que pueden ser tratados por el Congreso de la Unión dejando de enlistarlos y encuadrarlos como materias únicas.

En 1986 se retoma la fórmula para que el Congreso de la Unión se reúna por dos periodos ordinarios de sesiones para el desahogo de los asuntos de su competencia, fijando como fecha de inicio de este segundo periodo el día 15 de abril. Esta situación fue acotada con las reformas de 1993 en las que se delimita el primer periodo de sesiones ordinarias para que iniciaran el primero de septiembre y que no se prolongaran más allá del 15 de diciembre del mismo año, término que podrá prorrogarse hasta el 31 de diciembre cuando el presidente de la república iniciara su encargo. El segundo periodo iniciaría el 15 de marzo y no podría extenderse más allá del 30 de abril. ⁴

Finalmente en 2004 se dio la última reforma en el tema, cuando se modificó el artículo 65 constitucional, para establecer que a partir del primero de febrero de cada año se celebrará el segundo periodo de sesiones ordinarias.

La lógica de todas las reformas citadas fue adecuar los tiempos del Congreso a las necesidades que imperaban en la nación, es decir respondieron a su realidad histórica y precisamente es en estos momentos que tenemos una realidad compleja, donde la economía internacional influye en la economía interna de los estados, con una lucha incesante del estado contra la delincuencia organizada, un fuerte pluralismo político, una dinámica social cambiante y un desarrollo democrático en plenitud, necesitamos adecuar nuevamente los tiempos parlamentarios, ampliando el tiempo en que se sesiona de forma ordinaria por ambas Cámaras.

En tal tesitura, proponemos ampliar concretamente el segundo periodo ordinario de sesiones, para que inicie el quince de enero, y pueda prolongarse hasta del 15 de agosto siguiente, en lugar del día 30 de abril, como dispone actualmente la Norma Suprema.

Así el primer periodo de sesiones duraría tres meses y quince días, en tanto que el segundo periodo duraría hasta siete meses, para comprender un total de diez meses y quince días de trabajos ordinarios del Congreso, los cuales consideramos son necesarios en la dinámica actual de nuestro Congreso, para generar las condiciones que permitan una mayor productividad legislativa.

Se trata de una respuesta puntual al sentir social, pues los periodos de receso han generado una opinión pública desfavorable, dando una imagen de improductividad, resultado de la baja intensidad en el trabajo que se da en comisiones.

Es pues que se trata de una iniciativa fundamental en la reforma modernizadora del Congreso de la Unión y que conlleva un alto impacto al funcionamiento jurídico y político del Estado mexicano, por lo que resulta urgente su discusión y definición dentro del marco ya expuesto.

Los legisladores entendemos que nuestro encargo reviste una vital relevancia en el desarrollo de México, adaptarnos y trabajar enfrentando todo reto que se nos presenta, no es una prerrogativa, sino una obligación que debemos cumplir de forma pronta y puntual.

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

Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al tenor de lo siguiente:

Artículo Único. Se reforman los párrafos primeros de los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir **del 15 de enero** de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo 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 periodo no podrá prolongarse más allá del **15 de agosto** del mismo año.

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adecuar las leyes secundarias respectivas en un término máximo de noventa días, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

Notas

1 Mora Donato Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*, Editorial Porrúa, México, 2006.

2 Moto Salazar Efraín, *Elementos de derecho*, Editorial Porrúa, México, 2007.

3 Ídem.

4 Salazar Abaroa Enrique Armando, *Derecho político parlamentario*, Editorial Porrúa, México, 2005.

Salón de Sesiones de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, a los 29 días del mes de junio de 2011.

Diputado Carlos Alberto Pérez Cuevas (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARY TELMA GUAJARDO VILLARREAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Existe un atraso en el marco jurídico y en la cultura del país en el tema de la participación política de la mujer.

Argumentos

Para impulsar y desarrollar una nueva cultura política de igualdad de género que sustente el avance democrático en nuestro país, es indispensable garantizar, desde el máximo ordenamiento jurídico de la nación, la integración paritaria de mujeres y hombres en la conformación de los ayuntamientos de todos los municipios del país.

Estoy de acuerdo y apoyaré, sin reservas, todas las iniciativas que se han presentado en esta materia y que buscan establecer acciones afirmativas en la integración de órganos autónomos, como el Instituto Federal Electoral e, incluso, de órganos tan importantes como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por citar solo algunos.

Pero lo anterior, a pesar de su indudable importancia, sólo garantizaría el acceso de las mujeres a los cargos que se consideran de mayor relevancia, por eso considero que es el momento propicio para aprobar una reforma constitucional que garantice la participación paritaria de las mujeres en la integración de los órganos de gobierno que inciden cotidianamente en la vida de la población. En efecto, una reforma que garantice la participación paritaria de las mujeres en la conformación de todos los ayuntamientos del país sería fundamental para el avance democrático, en tanto se propicia la formación y consolidación de una nueva cultura política que incorpora a las mujeres, en igualdad de circunstancias al gobierno municipal. Esto cobra relevancia si consideramos que es el ayuntamiento el órgano de gobierno más cercano al ciudadano, pues tiene las facultades constitucionales de proveer los servicios públicos que de manera cotidiana inciden en el bienestar y desarrollo de la comunidad y es el órgano del estado que recibe directamente las demandas, reclamos y gestiones de la población que gobierna.

Propongo reformar el primer párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional para disponer que en las leyes de los estados se establezca, además del principio de representación proporcional, el de paridad de género en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

A efecto de que dicho principio se materialice, propongo adicionar el procedimiento en un nuevo segundo párrafo que incluye cuatro incisos. En ellos se establecería: Primero, que para el registro de las planillas de candidatas y candidatos, la sindicatura deberá ser de género opuesto a quien ocupe la candidatura a la presidencia municipal y la primera regiduría deberá ser de género opuesto al de la sindicatura; segundo, las regidurías deberán registrarse alternando un candidato o candidata de cada género, sin que puedan ocupar lugares contiguos candidaturas del mismo género; tercero, las candidatas y candidatos a elegirse por el principio de representación proporcional deberán registrarse bajo el mismo procedimiento establecido para las regidurías de mayoría relativa; y cuarto, que con excepción del presidente o presidenta municipal, las ausencias temporales o

definitivas de los demás miembros del ayuntamiento deban ser cubiertas con un o una suplente del mismo género.

Para que en esta fracción se contengan exclusivamente los principios bajos los cuales se regirá la elección de los ayuntamientos, propongo que el segundo párrafo que actualmente se contiene en la fracción VIII del artículo 115 constitucional y que se refiere al régimen laboral entre los ayuntamientos y sus trabajadores, pase a ser la fracción IX del mismo artículo que actualmente aparece como derogada.

Lo esencial de la propuesta que someto a su consideración fue presentada originalmente en el año 2006 por el Grupo Parlamentario de mi partido en el Congreso de Coahuila. Posteriormente, con el apoyo de la mayoría, estas disposiciones pasaron a formar parte de la legislación bajo cuyos lineamientos se desarrollo el proceso electoral para la renovación de ayuntamientos en el año 2009.

Los resultados fueron, en mi opinión, alentadores: Del total de constancias de mayoría y de asignación proporcional entregadas por el máximo órgano electoral del estado, ¹ el 45.63 por ciento correspondió a mujeres, porcentaje que se ubica como el más alto registrado en una elección de este tipo, no sólo en el estado de Coahuila sino en todo el país. Municipios de gran importancia quedaron integrados mayoritariamente por mujeres, como los casos de Saltillo, capital del estado y Piedras Negras, con el 53.33 por ciento; Monclova, 50 por ciento y Torreón, 46.67 por ciento. En resumen, de los 38 municipios del estado sólo uno quedó integrado con menos del 40 por ciento de mujeres.

No se trata pues de experimentar: Los resultados están a la vista. La reforma propuesta para garantizar que la elección de ayuntamientos se sujete al principio de paridad de género, ha probado que tiene, como efecto inmediato, la incorporación de un mayor y significativo número de mujeres al ejercicio del poder público. La experiencia que las mujeres adquieran en el desempeño de estos cargos deberá traducirse en acciones gubernamentales con perspectiva de género y, consecuentemente, en la formación, consolidación y desarrollo de una nueva cultura democrática.

Como lo ha señalado acertadamente Marcela Lagarde: “Es común que al referirnos a las mujeres, la problemática de las mujeres o las alternativas para eliminar las formas de discriminación contra las mujeres, nos refiramos a ello como temas, asuntos o propuestas de género. Lo que ha conducido a que se crea que el género se refiere sólo a las mujeres y fuera sustituible una palabra por la otra. No es así. El género es un conjunto de atributos asignados a las personas por su sexo, definido históricamente y organizado políticamente por la sociedad. Cada sociedad se organiza para lograr el “tipo” de mujeres y hombres que corresponde a los contenidos de esa formación económico-social-política y cultural.” ²

Por otro lado, vale la pena hacer una muy breve reflexión sobre la problemática de la equidad y la igualdad de género. Desde que el filósofo cartesiano François Poulain de la Barre publicara en 1673 su obra sobre la igualdad de los sexos, la lucha por lograr la equidad de género ha registrado importantes avances. No obstante, a pesar de ello, aún nos encontramos muy lejos del objetivo porque, más allá de las acciones legislativas nos enfrentamos a un problema cultural.

Grandes pensadores que marcaron un hito en la historia de la humanidad no pudieron sustraerse a estos prejuicios culturales. Jean Jacques Rousseau, por ejemplo, en su célebre obra *Emilio o la educación*, escribió: “(...) Cultivar en la mujer las cualidades del hombre, y descuidar las que le son propias, es trabajar en detrimento suyo (...) Hacedme caso, madres juiciosas, no hagáis a vuestra hija un hombre de bien, que es desmentir a la naturaleza. Hacedla mujer de bien y así podréis estar

seguros de que será útil para nosotros y para si misma (...) Por la misma razón que deben tener poca libertad, se extralimitan en el uso de la que le dejan (...)”³

A pesar de las concepciones de aquella época, en la actualidad nadie puede negar que fue la participación de las mujeres uno de los factores decisivos para el triunfo de la Revolución Francesa. Por ello resulta hasta cierto punto paradójico que ellas fueran presa de la persecución. Sobre Olympia de Gouges, quién redactó y publicó una declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana, Marcela Lagarde escribe: “Con otras revolucionarias, fue encarcelada y llevada a la guillotina, y la presencia política de las mujeres fue prohibida y perseguida en la primera democracia moderna.”⁴ Pocos años después (1801) Sylvain Maréchal presentaba en la Asamblea su *proyecto de una ley que prohíba aprender a leer a las mujeres*, donde sentenciaba: “La intención de la buena y sabia naturaleza ha sido que las mujeres exclusivamente ocupadas en las labores domésticas, se honraran con tener en las manos, no un libro o una pluma, sino una rueca y un huso (...). Considerando los inconvenientes graves que resultan para los dos sexos que las mujeres sepan leer, la Razón quiere que las mujeres no metan la nariz en un libro ni pongan la mano en una pluma (...)”.⁵

Cierto es que esas concepciones han sido superadas en gran medida, pero no han desaparecido y se manifiestan bajo nuevas formas que impiden la consolidación de una verdadera cultura democrática. Poulain escribió: “Si los hombres estuvieran acostumbrados a ver a una mujer en el púlpito, no les afectaría más que lo que afecta a las mujeres el que esté en él un hombre”⁶ Para Poulain ese era el problema de fondo: El prejuicio basado en la costumbre; para terminar con eso estamos obligadas a garantizar el acceso de las mujeres en los órganos de gobierno más numerosos y más cercanos a la población.

Concluyo esta exposición citando a una de las grandes feministas mexicanas: “Diversas ideologías patriarcales naturalizan la desigualdad entre mujeres y hombres: conectan causalmente diferencia y desigualdad y plantean que mujeres y hombres son diferentes y por tanto desiguales. Con ello, se justifica la desigualdad por la diferencia y se piensa que es natural.”

“Afirman, también, que la igualdad es inalcanzable y, por lo tanto, sólo es posible aspirar a la equidad; Algunas instituciones y organizaciones civiles, promueven la equidad pero no la igualdad, porque no están de acuerdo con ese principio y derecho democrático de mujeres y hombres. Tampoco vindican la libertad, porque no aceptan la libertad como principio ético ni como derecho de las mujeres.”⁷

Fundamento legal

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6º, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 2 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto para reformar la Constitución.

Denominación del proyecto de ley o decreto

Proyecto de decreto que reforma y adiciona las fracciones VIII y IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ordenamientos a modificar

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto normativo propuesto

Artículo Primero. Se reforman y adiciona las fracciones VIII y IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a VII. ...

VIII. Las leyes de los estados introducirán los principios de representación proporcional y de paridad de género en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Para los efectos del párrafo anterior las legislaciones electorales de los estados se sujetarán a las siguientes reglas:

a) Para el registro de las planillas de candidatas y candidatos, la sindicatura deberá ser de género opuesto al que ocupe la candidatura a la presidencia municipal y la primera regiduría deberá ser de género opuesto al de la sindicatura;

b) Las regidurías deberán registrarse alternando un candidato o candidata de cada género, sin que puedan quedar en lugares contiguos candidatos del mismo género;

c) Las candidatas y candidatos a elegirse por el principio de representación proporcional deberán registrarse bajo el mismo procedimiento establecido en el inciso anterior; y

d) Con excepción del presidente o presidenta municipal, las ausencias temporales o definitivas de los demás miembros del ayuntamiento deberán cubrirse con un o una suplente del mismo género.

IX. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

X. ...

Transitorios

Primero. Las legislaturas estatales deberán reformar sus ordenamientos electorales dentro de los doce meses posteriores a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los estados que al momento de la publicación del presente decreto se encuentren en proceso electoral o dentro de los ciento veinte días anteriores a su inicio, deberán realizar las reformas dentro de los ciento ochenta días posteriores a su conclusión.

Tercero. Se derogan las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.

Notas:

1 Periódico Oficial del gobierno del estado de Coahuila, número 87, de fecha 30 de octubre de 2009, páginas 1 a la 19.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3342-III, martes 6 de septiembre de 2011

2 LAGARDE, Marcela. *Metodologías feministas para la formación de mujeres líderes*, documento de trabajo. Página 10.

3 Citado por AGUADO, Ana. *Ciudadanía, mujeres y democracia*, página 21. Revista de Historia Constitucional, número 6, 2005. Universidad de Oviedo, España.

4 LAGARDE, Marcela. Op. Cit., páginas 18 y 19.

5 Citado por AGUADO, Ana, op. cit. página 21.

6 Citado por GONZALVO, Pilar, *Obras feministas de François Poulain de la Barre (1647-1723)*, página 96, Revista de la Universidad de México, Número 51, mayo de 2008, UNAM. México.

7 LAGARDE, Marcela. *Metodologías feministas para la formación de mujeres líderes*, documento de trabajo, página 16.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a 6 de septiembre de 2011.

Diputada Mary Telma Guajardo Villarreal (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 21 Y 23 DE LA LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO JIMÉNEZ LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

Problemática

Uno de los problemas centrales que vive nuestro país es el relativo al profundo rezago educativo, que observamos en los bajos niveles de aprovechamiento escolar (desde la enseñanza básica hasta la superior), en los magros montos de la inversión que se destina a investigación científica y tecnológica, así como la insuficiente infraestructura educativa de los niveles medio superior y superior.

A través de esta Iniciativa de Ley se propone que el Estado mexicano asuma un papel fundamental para corregir la exigua oferta educativa a nivel superior e instaurar los presupuestos plurianuales para las universidades públicas, toda vez que su rol es fundamental para el desarrollo de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

De acuerdo con datos proporcionados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en febrero del año pasado, de los 115 mil 736 estudiantes que presentaron el examen de ingreso para cursar una licenciatura en nuestra Máxima Casa de Estudios, sólo 10 mil 350 fueron seleccionados, lo que dejó fuera a 91% de los aspirantes. ¹

Datos de la Coordinación de Planeación de la UNAM muestran que en el último decenio, las solicitudes para ingresar al nivel licenciatura en dicha casa de estudios prácticamente se duplicaron al pasar de 88 mil 586 aspirantes en el ciclo 2001-2002 a 170 mil 558 en el ciclo 2010-2011; mientras que la demanda atendida se mantuvo en un promedio de 9%.

Cuadro 1. UNAM. Demanda e ingreso a la licenciatura (2000-2011)²



Una situación similar se presenta en el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y en las universidades estatales. En el caso del IPN, este año la solicitud de aspirantes llegó a 90 mil 600, cuando la oferta es de apenas 24 mil 200 lugares.

Adicionalmente existen brechas de cobertura como reflejo de las desigualdades económicas regionales existentes. En cuatro estados del país (Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero), es inferior al 20%.

Cuadro 2. Cobertura total de la educación superior por entidad federativa, ciclo escolar 2009-2010³



Fuente: Subsecretaría de Educación Superior con base en los datos del formato 911 y las proyecciones de población de CONAPO

La Asociación de Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), apoyándose en las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), estima que el grupo de edad específico de educación superior (de 16 a 22 años) sólo empezará a descender a partir del 2025. En consecuencia, la dinámica demográfica de nuestra población impone el reto de ampliar la cobertura de la educación superior. ⁴

La propia ANUIES ha estimado que para el año 2020 debemos aspirar como país a una cobertura de la educación superior cercana al 50% de la demanda existente, “lo que implicaría alcanzar una matrícula de poco más de 4 millones 700 mil estudiantes en 2020; es decir, alrededor de 1 millón 700 mil jóvenes adicionales a la matrícula actual, lo que supondría un aumento sostenido de aproximadamente 170 mil en promedio por año”. ⁵

La educación representa una inversión fundamental para elevar la calidad del capital humano, responder a los cambios que tienen lugar en los mercados laborales y dar condiciones de desarrollo a las futuras generaciones. Adicionalmente, la inversión en educación impacta favorablemente a la economía de las naciones. De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una persona que cuenta con un diploma universitario generará a lo largo de su vida laboral más en impuesto sobre la renta y contribuciones sociales que un individuo con una cualificación menor.

En el informe *Panorama de la Educación 2010*, publicado por la OCDE, se establece que México dedica el 5.7% de su ingreso nacional a educación, monto que en comparación con su gasto público, lo ubica como la nación con la mayor tasa de inversión en ese rubro: 21.7% del gasto público total frente al 13.3% promedio en el conjunto de países que forman parte del organismo internacional. Sin embargo, ocupamos el último lugar en las pruebas de aprovechamiento escolar, según datos del Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés).

Una respuesta a tal situación se debe buscar en el hecho de que nuestro gasto por alumno permanece muy bajo en todos los niveles escolares: 2 mil 111 dólares en primaria comparado con un promedio de 6 mil 741 en el resto de países de la OCDE; 2 mil 236 dólares en secundaria contra un promedio de 8 mil 267; y 6 mil 971 dólares en educación superior frente a un promedio de 12 mil 907 dólares. Adicionalmente, más del 90% del presupuesto en educación se destina a gasto corriente.

En cuanto a los recursos destinados al desarrollo de la ciencia, América del Norte, Europa y Asia realizan el 96% del total de la inversión que se da en el mundo. Según el Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad, en 2007 el porcentaje de inversión en América Latina y el Caribe fue de apenas 2.2%.

Cifras como las anteriores muestran la urgente necesidad de construir una visión de largo alcance en el campo de la educación.

La formación de capital humano es un proceso que requiere de un esfuerzo de muchos años, que sólo puede rendir frutos cuando la planificación y la operación cotidianas se dan en un marco de certidumbre, por lo que la existencia de presupuestos plurianuales es un imperativo en la actualidad. Es imposible una planeación estratégica cuando los esfuerzos se concentran en la obtención de recursos para cubrir lo indispensable.

En el pasado periodo de sesiones, nuestro Grupo Parlamentario presentó ante esta Soberanía una Iniciativa para reformar el artículo 9 Bis de la Ley de Ciencia y Tecnología, a fin de que el monto

destinado a ciencia y tecnología no sea inferior al 1% del PIB, misma que fue aprobada por el pleno de la Cámara. Ahora, nuestros esfuerzos van encaminados a lograr que los presupuestos plurianuales se conviertan en una realidad para las instituciones públicas de enseñanza superior.

Argumentos que sustentan la presente iniciativa

El Grupo Parlamentario de Convergencia en la Cámara de Diputados está convencido de que como nación requerimos de una política de Estado en materia de financiamiento a la educación superior, a fin de sacar de la esfera de político-partidista la voluntad de apoyar o no a las instituciones de Educación Superior que, por la labor que realizan, son estratégicas para el desarrollo del país.

Nuestra estructura federal demanda necesaria la participación de los tres niveles de gobierno en la decisión de que a través del financiamiento a la educación superior se apoye la inserción de nuestro país en el grupo de las llamadas sociedades del conocimiento; lo contrario significaría condenar a millones de mexicanos a la incertidumbre económica y a la desigualdad secular.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 74 las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre las que se encuentra la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. La fracción IV, párrafo primero, establece que la aprobación del mismo se realizará anualmente “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”.

Como es claro, en materia presupuestal, el legislador de 1917 retomó uno de principios clásicos del Estado liberal: el de anualidad o vigencia del presupuesto durante un año fiscal, lo que circunscribe en un periodo de doce meses la elaboración, aprobación, ejecución y control del mismo.

Con este modelo presupuestal, centrado en la búsqueda de un equilibrio entre los ingresos y el gasto público, hemos funcionado por cerca de cien años. Sin embargo, desde finales de los años ochenta del siglo pasado, se han hecho esfuerzos por construir un Derecho de los Gastos Públicos basado en las necesidades de los ciudadanos. El catedrático de la Universidad de Alicante, Juan José Bayona de Perogordo, ha sido pionero en el desarrollo de una concepción según la cual el estudio de las necesidades públicas debe estar en el origen de la definición y orientación del presupuesto.

Desde un enfoque que considere las necesidades públicas de un país como México que cuenta con un bono demográfico importante y que requiere abatir la pobreza y la desigualdad, los presupuestos plurianuales nos permitirían arribar a un esquema de financiamiento sostenido a la educación superior. Varios son los beneficios que ofrece este instrumento: ⁶

- 1). Facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos cuyos objetivos se cumplen en un periodo plurianual. Tal es el caso de la inversión en enseñanza, investigación e infraestructura educativa;
- 2). Reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo;
- 3). Incentiva la práctica del planteamiento estratégico dentro de las instituciones y resulta más efectivo al momento de evaluar resultados presupuestales.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha hecho énfasis en que tales consideraciones no implican que en un modelo presupuestario orientado a resultados se elimine el

presupuesto anual. Éste debe seguir existiendo, con la salvedad de que las previsiones contenidas en presupuesto plurianual deben ser respetadas en cada presupuesto anual hasta el cumplimiento del resultado.

Existen razones históricas, jurídicas, de conveniencia técnica, entre otras, que aconsejan mantener el principio de anualidad del presupuesto, como lo demuestra la práctica de la mayoría de los países. En tal sentido, el Presupuesto Multianual serviría como elemento de consulta, que permitiría mejorar la calidad y los fundamentos de las asignaciones anuales, evitando, por caso, la práctica de repetir los gastos.⁷

De hecho, con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reglamentaria del los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de nuestra Constitución Política, que entró en vigor el 1 de abril de 2006, se instauró una visión de mediano plazo como base para formular el paquete económico.

El artículo 16 del citado ordenamiento señala que tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, los cuales deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo e incluir cuando menos: a) las líneas generales de política económica; b) los objetivos, estrategias y metas anuales; **c) las proyecciones de las finanzas públicas para un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión** y d) los resultados de las finanzas públicas para un periodo de cinco años y del ejercicio fiscal en cuestión.

Es decir, en los hechos, el Estado ya realiza previsiones de recaudación y de aplicación dentro de periodos mayores al año, para el cumplimiento de sus objetivos y metas, además de inscribir éstos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, que es en sí mismo un plan estratégico de mediano plazo.

En los años recientes, desde los ámbitos legislativo y ejecutivo se ha impulsado un aumento del financiamiento federal a la educación superior, a la vez que han crecido en alcance y monto los Fondos Extraordinarios dispuestos para Instituciones Públicas de Educación Superior, los cuales son complementarios al financiamiento ordinario.

Datos de la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública muestran que de 1996 a 2011, el presupuesto federal para este nivel educativo creció cerca de 50% en términos nominales, al pasar de 61 mil 169 millones de pesos a 91 mil 497 millones de pesos. En cuanto a los fondos extraordinarios, mientras que en 2006 existían cinco que contaban con tres mil millones de pesos, actualmente operan 12 que disponen de recursos por un monto de poco más de 10 mil millones de pesos.⁸

A través de dichos mecanismos se ha beneficiado a las Universidades Públicas Estatales (UPE), a las Universidades Tecnológicas y a las Universidades Interculturales.

Es tal la importancia adquirida por estos fondos que, en los últimos cuatro años, alrededor del 25 por ciento —en promedio— del presupuesto asignado a las UPES se entregó por esta vía, cuando en 2000 y 2006 representaron alrededor de 8 y 10 por ciento del subsidio total, respectivamente.⁹

Sin embargo, la existencia de estos Fondos Extraordinarios, no resuelve los problemas de financiamiento que existen para este nivel educativo. De hecho, un análisis realizado por ANUIES al Presupuesto de Egresos de la Federación que aprobó la Cámara de Diputados para el ejercicio

2011 muestra que la educación superior del país recibió este año la misma cantidad de recursos que en 2010, lo que representa un decremento en términos reales debido a la inflación.

Según ANUIES, en 2011 el Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta en Educación Superior registró una caída real de 48%; el Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (federales y descentralizados) tuvo una variación real de menos 51%, y el Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior tuvo un decremento de 43%.¹⁰

Se necesita una política de financiamiento sostenido y creciente para la educación superior. La agenda en la materia también incluye avanzar en la configuración de presupuestos plurianuales e involucrar a los gobiernos estatales para que contribuyan de manera creciente al sostenimiento de la educación superior.

Bajo las consideraciones anteriores, proponemos se reforme el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar presupuestos plurianuales respecto de las actividades que son propias de las instituciones públicas de educación superior, con el objetivo de impulsar una política integral de apoyo a sus actividades de enseñanza, investigación **y particularmente de ampliación de la infraestructura educativa.**

Asimismo, consideramos necesarias reformas a los Artículos 21 y 23 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, para establecer las bases de aplicación de los presupuestos plurianuales, así como las normas que en materia de transparencia y rendición de cuentas regirán para dichas entidades.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el suscrito diputado federal a la LXI Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia, 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 el Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 21 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

Texto normativo propuesto

Artículo Primero. Se reforma el inciso IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I. a III. ...

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

Cámara de Diputados aprobará al inicio de cada sexenio un presupuesto plurianual para las instituciones públicas de educación superior.

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. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, 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 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Quinto párrafo. (Se deroga)

Sexto párrafo. (Se deroga)

Séptimo párrafo. (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. a VIII. ...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 21 y 23 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior para quedar como sigue:

Artículo 21. La Federación programará, presupuestará y aprobará recursos a las instituciones públicas de educación superior con carácter plurianual para el cumplimiento de sus fines. Adicionalmente éstas podrán llevar a cabo programas para incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento.

Con el propósito de brindarles certidumbre para la realización de sus actividades de docencia, investigación, expansión de su oferta educativa y difusión de la cultura, al inicio de cada periodo sexenal se aprobará un presupuesto plurianual, el cual operará como un complemento del presupuesto anual de carácter obligatorio. En ambos instrumentos se buscará fortalecer el gasto en inversión para subsanar los rezagos en infraestructura y modernizar ésta.

El presupuesto federal para educación superior y los presupuestos para las instituciones de educación superior en ningún caso deberán ser inferiores en términos reales a los ejercidos durante el periodo plurianual inmediato anterior.

En todos los aspectos correspondientes al proceso de elaboración, aprobación, actualización y evaluación del presupuesto plurianual para las instituciones públicas de educación superior serán de aplicación las normas jurídicas y técnicas que rigen el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las Instituciones Superiores de Educación Superior, para fines de transparencia y rendición de cuentas observarán las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 23. Los recursos que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación se asignen a las instituciones de educación superior se determinarán, **en un marco de proyección plurianual**, atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos.

Para decidir la asignación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, en ningún caso se tomarán en cuenta consideraciones ajenas a las educativas. **Con tal fin, el gobierno federal, los gobiernos estatales y el poder Legislativo transparentarán los criterios para la asignación de dichos recursos.**

Artículo transitorio

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

Notas:

1 “Rechazados, 91 por ciento de los aspirantes a ingresar a la UNAM” en La Jornada, jueves 8 de abril de 2010.

2 Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Planeación. Portal de Estadística Universitaria. Series estadísticas. Disponible en la dirección electrónica: http://www.estadistica.unam.mx/series_inst/index.php

3 Rodolfo Tuirán. La educación superior en México: avances, rezagos y retos. Documento disponible en formato electrónico: www.ses.sep.gob.mx/work/sites/.../VF-CAMPUS_MILENIO%5B1%5D.pdf

4 Axel Didriksson, Planeación y prospectiva de la educación superior: el itinerario de la ANUIES. Disponible en formato electrónico en http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui.es/publicaciones/revsup/res116/fte_xt6.htm

5 Rodolfo Tuirán. Op. Cit., p. 5.

6 Roberto A. Martirene. Manual de presupuesto plurianual. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile, noviembre de 2007, pp. 16-18.

7 Idem., pp. 17-18

8 “Destina el Gobierno Federal más de 91 mil millones de pesos a educación superior en este año”. Secretaría de Educación Pública, Comunicado 018, 24 de febrero de 2011.

9 Rodolfo Tuirán. Op. Cit., p. 18.

10 “Disminuye, en términos reales, el gasto en educación superior” en La Jornada, 22 de noviembre de 2010.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3342-III, martes 6 de septiembre de 2011

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en México, Distrito Federal, el 6 de septiembre de 2011.

Diputado Pedro Jiménez León (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El pasado 25 de junio de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores que tiene por objeto garantizar el ejercicio de sus derechos, así como establecer las disposiciones para su cumplimiento, incluyendo la política pública nacional para la observancia de los estos derechos.

Por su parte, el artículo 40. fracción V de la Ley de Asistencia Social prevé que son sujetos de asistencia social, los adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato.

En el ámbito internacional, México asistió a la *Asamblea Mundial sobre Envejecimiento* en 1994, a la *Cumbre de Población del Cairo* y a la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* en Copenhague, en 1995, en las cuales se comprometió a desarrollar instrumentos jurídicos, económicos, sociales y culturales que favorecieran el desarrollo de las personas de edad avanzada.

De igual forma, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su resolución 46/91, aprobó los *Principios en Favor de las Personas de Edad* exhortando a los gobiernos a que los incorporasen en sus programas nacionales; en particular el numeral 2 que a la letra dice:

“2. Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos. ”

La Organización Panamericana de la Salud (OPS), en la *XXV Conferencia Sanitaria Panamericana* (1998), instó a los estados miembros a que establecieran políticas, planes, programas y servicios nacionales para las personas adultas mayores, haciendo hincapié en los servicios de promoción de la salud y atención primaria.

Los derechos de las personas de la tercera edad en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales postula como una prerrogativa el que los adultos mayores puedan tener acceso a un nivel de vida adecuado.

Subsiguientemente en 2002, las ONU llevó a cabo la segunda *Asamblea Mundial de Envejecimiento* en Madrid, donde aprobaron el plan de acción internacional con énfasis en el “envejecimiento exitoso”, en el marco de una nueva cultura social positiva de la vejez, seguridad económica, acceso a la participación laboral, social y educativa.

Por lo anterior es un hecho que la finalidad de los lineamientos internacionales consiste en crear un entorno en el que las cualidades de las personas de la tercera edad sean reconocidas y se subsanen sus necesidades básicas.

Por su parte el titular del Poder Ejecutivo federal, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el Eje 3. Igualdad de oportunidades reconoce la obligación del estado consistente en propiciar la existencia de la igualdad de oportunidades, en particular para aquellos que constituyen los grupos vulnerables como es el caso de los adultos mayores.

En el plan aludido se estipulan las estrategias 17.4 y 17.9 en materia de adultos mayores que aseveran:

“ Estrategia 17.4. Aprovechar la experiencia de los adultos mayores, generando las oportunidades que les permitan desarrollarse en actividades productivas de relevancia para su comunidad.

Con el propósito de estimular la generación de empleos para este sector de la población, se ofrecerán estímulos fiscales a las empresas que den empleo a adultos mayores que desean continuar su vida de manera productiva.

Además, se impulsarán acciones que permitan aprovechar la experiencia de estos adultos y que, al mismo tiempo, les generen un ingreso adicional para que puedan hacerle frente al empobrecimiento progresivo que padecen, producto del desempleo o de la insuficiencia de su pensión o jubilación.

...

Estrategia 17.9. Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia.

Se consolidarán las políticas públicas de apoyo alimentario con acciones integrales y articuladas que permitan atender con más oportunidad y eficacia a la población vulnerable en el campo y las ciudades: personas en condición de pobreza alimentaria, niños en situación de calle, adultos mayores de 70 años en desamparo. En este esfuerzo los niños serán el objetivo más importante, pues la desnutrición infantil, además de ser origen de daños que pueden durar toda la vida, genera un círculo vicioso de enfermedades.”

Delimitando el objeto de estudio de la presente iniciativa es importante señalar que según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), existen 9.4 millones de personas mayores de 60 años, que representan 8.5 por ciento de la población, de los que 4.4 millones se encuentran en edad productiva y se prevé que para las próximas décadas uno de cada tres mexicanos pertenecerá a este grupo, y que 85 por ciento necesitará apoyo para tener un nivel de vida aceptable al que todo ciudadano en este país tiene derecho constitucionalmente. Estas cifras se incrementarán 12.5 por ciento en 2020 y a 28 por ciento en 2050.

Desafortunadamente en nuestro país 82.9 por ciento de los adultos mayores de 65 años sufren algún grado de pobreza y por ende carecen de una fuente de ingreso. Además son objeto de abuso, maltrato y despojo.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en materia económica, advierte que 42.7 por ciento de los adultos mayores depende del ingreso familiar, 20.3 por ciento de un salario, 13.4 por ciento de una pensión, 10 por ciento del dinero de un familiar con quien no vive y 7 por ciento combinan su pensión y la renta de un departamento. Por lo anterior, los tres niveles de gobierno deben implementar estrategias tendientes a satisfacer las necesidades básicas de nuestros adultos mayores, debido a que, de acuerdo con los estudios del Consejo Nacional de Población, México sólo cuenta con una década para implementar estrategias encaminadas a subsanar las demandas sociales del envejecimiento.

Las proyecciones son claras respecto al avance de la transición demográfica, mientras nuestro país envejece, crece la desatención y el maltrato hacia los adultos mayores. Al respecto, el Instituto de Geriátrica de la Secretaría de Salud, señala que de cada 9 personas de la tercera edad, una vive sola y de ellos, 2 de cada 5, tienen más de 80 años de edad. Además los asilos gubernamentales y otros centros de atención son insuficientes.

Según datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), en México más de una de cada cuatro personas de 60 años ha sentido que sus derechos no han sido respetados por su edad; y 66 por ciento considera difícil recibir apoyos del gobierno. 57.8 por ciento está de acuerdo o muy de acuerdo en que los derechos de los adultos mayores no son respetados y 58.1 por ciento cree que la sociedad no ayuda a la población adulta mayor porque no conoce sus problemas.

En este orden de ideas, la violencia hacia el adulto mayor presenta cifras preocupantes. De acuerdo con la estadística de mortalidad general por edad, según sexo y condición de violencia familiar del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en 2009, 12 mil 650 personas de la tercera edad (8 mil 834 varones y 3 mil 816 mujeres), murieron a causa de violencia familiar.

Al respecto, la *Declaración de Toronto* para la prevención del maltrato a personas mayores, signada el 17 de noviembre del 2002, define la violencia hacia el adulto mayor como “la acción única o repetida, o la falta de respuesta apropiada, que ocurre dentro de cualquier relación donde exista una expectativa de confianza y la cual produzca daño o angustia a una persona anciana. Puede ser de varios tipos: físico, psicológico/emocional, sexual, financiero o simplemente reflejar un acto de negligencia intencional o por omisión”.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) refiere que es una violación de los derechos humanos y una causa importante de lesiones, enfermedades, pérdida de productividad, aislamiento y desesperación.

Por lo tanto no podemos continuar siendo omisos ante esta situación, ya que a nivel institucional también se ejerce violencia en contra del adulto mayor al no garantizarle el pleno ejercicio de sus derechos y al no contar con el personal especializado que sea sensible para entender que nuestros adultos mayores requieren un trato especial porque sus condiciones así lo demandan. De hecho, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha sostenido en reiteradas ocasiones que la vulnerabilidad por razones de edad requiere de atención especial y acciones focalizadas.

En consecuencia es momento de redoblar esfuerzos y no escatimar para lograr que nuestros adultos mayores tengan una calidad de vida digna, ya que la vejez no es una etapa culminante, sino la cúspide del ser humano, pues la sabiduría y experiencia que se adquieren con la edad representan factores fundamentales para la sociedad.

Por ende, el objetivo que persigue la presente iniciativa radica en elevar a rango constitucional la protección de los derechos de los adultos mayores.

Si en el artículo 4o. constitucional hemos incluido la equidad de género, el derecho a la salud, el derecho a una vivienda digna, la organización y desarrollo de la familia, el acceso a un medio ambiente adecuado, los derechos de los niños, así como el acceso a la cultura; por qué no incluir las prerrogativas de nuestros adultos mayores.

Compañeros legisladores, no olvidemos que tenemos una deuda pendiente con las personas de la tercera edad, quienes sufren el abandono, la despreocupación y la marginación en que la sociedad y el gobierno los ubica.

No tengo la menor duda de que si nos comprometemos a mejorar la calidad de vida de nuestros adultos mayores, los resultados se verán reflejados en nuestro futuro.

Quiero compartir con ustedes una expresión de un adulto mayor: “No son los años los que nos hacen viejos, sino los daños” y esta locución es una de las muchas razones que hoy me motiva a exponer en esta, la máxima tribuna de la nación este tema.

Es momento de que tengamos presente que el respeto, el reconocimiento y la dignidad no decrecen con el tiempo, no olvidemos que en décadas formaremos parte de este sector.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

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

Los adultos mayores tienen derecho a que se les garantice su integridad, dignidad, certeza jurídica, salud, alimentación, familia, educación, trabajo y asistencia social.

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3342-IV, martes 6 de septiembre de 2011

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2011.

Diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ MANUEL AGÜERO TOVAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, José Manuel Agüero Tovar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 135, en relación con el 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antecedentes

La educación en México es un derecho consagrado por el artículo 30. de la Carta Magna; declara que la educación impartida por el Estado debe ser gratuita, laica y obligatoria para todos los habitantes del país.

La Secretaría de Educación Pública (SEP), dio a conocer que en el ciclo escolar 2011-2012 regresarán a las aulas más de 27 millones 600 mil estudiantes en más de 234 mil escuelas públicas y privadas y más de un millón 200 mil maestros de los niveles preescolar, primaria, secundaria, capacitación para el trabajo y normalistas reanudarán actividades y se le agrega a estos números 15 mil 400 planteles de bachillerato y profesional técnico, así como poco más de seis mil instituciones de educación superior que ya iniciaron clases.

La vida en las escuelas es un tema regido por reglamentos internos para el funcionamiento de cada una de las instituciones. Con el paso del tiempo, se han establecido normas jurídicas que constituyen el derecho de la educación, expresando los anhelos y necesidades de nuestro país.

Temas sociales, culturales, físicos, deportivos, entre otros son impartidos en las escuelas, estableciendo periodos de recesos para descanso, convivencia y alimentación para los alumnos.

La escuela es como un segundo hogar y como tal, es el lugar donde pasan varias horas estudiando y aprendiendo, pero también jugando y divirtiéndose en los momentos libres como el recreo.

La interacción entre el gran número de personas que conforman una escuela, invariablemente generan accidentes, representando un importante problema para el personal y los alumnos, significando para la escuela y autoridades un trastorno que puede tener consecuencias muy serias. Un docente que atiende a un alumno accidentado abandona al resto del grupo; se pierden horas de clases y se altera el funcionamiento de la Institución.

Actualmente, este tema ha tomado especial importancia a partir del aumento de la violencia en los juegos de los estudiantes, por lo que es fundamental brindarles un lugar con instalaciones seguras y personal capacitado para proporcionarles los primeros auxilios, en caso de accidentes.

El objetivo de esta iniciativa es que el personal académico de las Instituciones educativas esté calificado para atender los accidentes que ocurren en las mismas, logrando la participación activa

del recurso humano que trabaja y tomando conciencia de la necesidad del cambio de actitud frente a los accidentes, generando conductas de autorresponsabilidad y respeto.

Consideraciones

Son contados los alumnos que no sufren accidentes durante el ciclo escolar, la gran mayoría llega a tener alguna lesión en la piel: se raspa, se quema, se golpea en la cabeza, pierde el conocimiento, padece esguinces, fracturas o alguna lesión ocular.

En algunos casos no son los estudiantes culpables de los accidentes, sino las precarias condiciones estructurales de las Instituciones: escaleras lisas e irregulares, deterioradas o sin pasamanos, en suelos resbalosos, con huecos, terrenos con precarias condiciones para realizar actividades recreativas, materiales de desecho en el suelo e inadecuado mantenimiento de instalaciones deportivas.

Además, no todas las Instituciones cuentan con planes educativos orientados a la prevención de accidentes, los que cuentan con ellos se limitan a dar información a los menores y no a trabajar en forma periódica sobre el cambio de actitudes y prácticas.

Los maestros deben establecer planes claros de supervisión de las actividades recreativas, la orientación oportuna por parte del maestro puede llevar al alumno a no asumir riesgos innecesarios.

Hay que tomar conciencia que los accidentes en los niños conforman un serio problema, ya que son la principal causa de muerte en niños de uno a catorce años. En este rango de edad, existen más muertes por lesiones que por otra causa; tomando las precauciones necesarias en todos los ámbitos, los accidentes pueden evitarse.

Cito como ejemplo las escaleras: es allí donde frecuentemente ocurren accidentes, debido a la tendencia natural que tienen los niños a subirse y colgarse en las rejas de protección o a jugar en ellas; ocasionan amontonamientos sobre todo al bajar, provocando caídas y lesiones entre ellos.

Lo ideal es que cada instituto educativo cuente con el personal debidamente capacitado en primeros auxilios, es decir, cada escuela debería contar con una enfermería con personal suficiente para brindar atención médica ante cualquier situación. Presupuestalmente hablando, esto tiene un impacto significativo en los ramos de Salud y Educación; desafortunadamente, la situación económica actual del País, no favorece su implementación.

La propuesta consiste en capacitar en primeros auxilios, como mínimo al 20 por ciento de la plantilla escolar de cada Institución Educativa, logrando que ante cualquier accidente, el profesorado esté en condiciones de otorgar atención médica de manera inmediata y oportuna al alumno accidentado.

Con la confianza de que la presente iniciativa contribuirá a fortalecer la educación y la salud en las instituciones educativas del país, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

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

El Estado tendrá la obligación de capacitar en primeros auxilios, cuando menos al 20 por ciento de la plantilla escolar de cada institución educativa, para salvaguardar la integridad física de estudiantes, personal administrativo y académico.

I. a VIII. ...

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 6 de septiembre de 2011.

Diputado José Manuel Agüero Tovar (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que modifica y adiciona la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para derogar la facultad del Ejecutivo de preservar la seguridad nacional y para limitar la intervención de las Fuerzas Armadas en el orden interno.

Exposición de Motivos

El decreto 156 de modificación constitucional adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73 y reformó la fracción VI del artículo 89 de la Constitución para facultar al Ejecutivo a fin de preservar la seguridad nacional –fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2004.

La modificación constitucional facultó al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones. Se precisó que el Ejecutivo debe proteger la seguridad nacional.

La reforma, además de fortalecer la facultad legislativa del Congreso con afectación a las legislaturas locales, otorgó al Ejecutivo, por encima de los otros poderes, órganos autónomos y niveles de gobierno, el deber de conservar la seguridad nacional, lo que constituye desde nuestro punto de vista una violación del principio de división de poderes, previsto en el artículo 49 de la Constitución, un daño grave al equilibrio que debe haber entre los poderes y una reducción de los alcances del federalismo.

Lo más inaceptable es que esta reforma constitucional ha estado vinculada a la legislación secundaria que se desprende de ella y que pretende seguir derivándose de la misma: situar a las Fuerzas Armadas y al Consejo de Seguridad Nacional como garantes de la seguridad nacional y con poderes para determinar declaraciones de afectación a la seguridad interior sin participación del poder legislativo federal ni de las legislaturas locales y para menoscabar los derechos fundamentales de los gobernados, suspendiéndolos de facto y de jure.

El riesgo de que se aprueben estas reformas de la Ley de Seguridad Nacional hoy vigente nos recuerda a la Ley de Jurisdicciones española de 1905 que otorgó al ejército de ese país la custodia del patriotismo y, que al decir de muchos autores, desde Unamuno a Abellán, fue la causa, al colocar al poder militar por encima del civil, del militarismo español y de sus dos dictaduras en el siglo XX.¹

Consideramos que las Fuerzas Armadas no pueden ser las defensoras del Estado. En un estado constitucional de derecho, el defensor último y final es y debe ser el órgano de control de constitucionalidad. La guerra está proscrita en el derecho internacional y en el derecho interno de los Estados democráticos, salvo cuando es en legítima defensa.

Aceptar la tesis de que las Fuerzas Armadas son las defensoras del Estado es admitir el punto de vista del jurista nazi Carl Schmitt quien, en la obra *La defensa de la Constitución*,² mantiene que el jefe del Estado y las Fuerzas Armadas tutelan al Estado y defienden la Constitución. Nosotros preferimos el punto de vista de Hans Kelsen que sostuvo que los tribunales constitucionales, las instituciones todas y los ciudadanos defienden al Estado y la Constitución.³

Estamos de acuerdo con el punto de vista de Kelsen porque el estado de derecho, si lo es, sólo puede estar tutelado y defendido por los procedimientos democráticos y la racionalidad más plena del ordenamiento jurídico, así como por las de sus instancias garantes y por los ciudadanos.

Si aceptamos que sólo el Ejecutivo o las Fuerzas Armadas defienden la seguridad nacional y al Estado, estamos al borde de la dictadura, del rompimiento con el orden constitucional democrático.

Por eso fue incorrecta la reforma de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución de 2004, por sus tintes autoritarios no consecuentes con el estado constitucional y democrático de derecho. El Ejecutivo no puede por sí ni ante sí ser el garante único de la seguridad nacional ni el encargado de preservarla o custodiarla.

La idea de un Estado en donde las Fuerzas Armadas juegan un papel destacado en la defensa del orden constitucional y la soberanía subvierte la lógica entera del estado constitucional y democrático de derecho. Las Fuerzas Armadas son auxiliares en ese propósito y su papel debe estar constreñido por la propia Constitución. Además, deben estar subordinadas al órgano de control de constitucionalidad, al resto de los poderes públicos y a los propios ciudadanos.

El hecho de que las decisiones del Ejecutivo o de un consejo de seguridad nacional no puedan ser controladas por el legislativo, el poder judicial, las entidades federativas, los municipios o, los ciudadanos, coloca a ese poder por encima de los demás órganos y poderes del Estado.

Conceder al Ejecutivo ese superpoder –preservar la seguridad nacional y además disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas– limita de entrada la soberanía popular y, como ya se dijo, hace nugatorios los principios de división de poderes y el federalismo.

Además, la reforma de 2004 de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución fue y es muy peligrosa pues, como lo hemos visto recientemente, se interpreta sin tomar en cuenta el carácter sistémico e integral de la Constitución. Es decir, algunos, empezando por el titular del Ejecutivo actual, la leen desvinculándola del procedimiento de suspensión de garantías, de la declaración de guerra que debe ser autorizada por el Congreso, de los mecanismo de intervención federal previstos en el artículo 119 de la Constitución, de la competencia en materia de seguridad pública que corresponde a las autoridades civiles según el artículo 21 de la Constitución, de lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución que indica que en tiempos de paz la competencia de las Fuerzas Armadas se constriñe a la disciplina militar y, de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales y que prohíben actos de molestia que no estén fundados y motivados por una autoridad competente.

La competencia de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución ha sido malinterpretada y mal aplicada por el titular del Ejecutivo, pues se ha usado para militarizar el país y emprender una guerra de facto y no de jure en contra del crimen organizado. Tal estrategia bélica ha costado hasta ahora más de cincuenta mil muertos, diez mil desaparecidos, un número inmenso de víctimas, huérfanos y desplazados.

El gobierno federal si quiere justificar jurídicamente la militarización y la guerra de facto emprendida tendría forzosamente que recurrir en condiciones democráticas al procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 de la Constitución, a una declaración de guerra autorizada por el Congreso en los términos del artículo 73 fracción XII de la Constitución o, al procedimiento, al menos, previsto en el artículo 119 de la Constitución de intervención federal en las entidades federativas.

La militarización en curso, que se fundamenta por el titular del Ejecutivo en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución reformada en 2004, violenta los derechos fundamentales al permitir los retenes, los cateos, las detenciones y, las intervenciones telefónicas, entre otras acciones, a cargo de las Fuerzas Armadas.

Éstas han asumido atribuciones de facto que no les corresponden como son las relacionadas con la seguridad pública, la prevención, persecución, investigación y sanción de los delitos que sólo competen constitucionalmente a los jueces, al Ministerio Público y a la policía, según establece el artículo 21 de la Constitución.

Además, se ha mantenido, contraria a decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la atribución del fuero militar para los militares que cometan delitos contra los ciudadanos y en violación de los derechos fundamentales.

La competencia de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución ha intentado indebidamente justificar que el Ejecutivo tenga poderes extraordinarios para militarizar al país, violando el principio de división de poderes y el pacto federal.

La militarización que vivimos no permite la participación ciudadana efectiva en las políticas y en el diseño de la seguridad nacional y pública, pues no existe a la fecha un solo mecanismo de democracia participativa ciudadana, de transparencia o de rendición de cuentas en las instituciones de las Fuerzas Armadas, en el Ejecutivo o en los esquemas gubernamentales hoy vigentes, en donde los ciudadanos de verdad se involucren en las funciones de seguridad pública y nacional.

El papel del Congreso de la Unión se ha obviado por el Ejecutivo abusando de la interpretación sui generis que hace de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución. Los actos de militarización del Ejecutivo constituyen auténticas resoluciones de estados de excepción o de sitio (suspensión de garantías) que para nada cumplen el procedimiento del artículo 29 de la Constitución.

Se entiende además, por los voceros del actual régimen, que la seguridad es del Estado o, peor aún, del gobierno en turno y se olvida que cualquier concepto de seguridad jurídica, pública o nacional, debe estar orientada y justificada en los derechos fundamentales de los gobernados.

Ningún concepto de seguridad pública o nacional debe colocarse por encima de los derechos humanos y, para despreciar la vida, la libertad, el debido proceso, etcétera, de los ciudadanos a través de una lógica de guerra que destruye el tejido social y deslegitima a las instituciones.

La seguridad debe ante todo ser soberana, es decir, decidida por los ciudadanos de este país, de preferencia a través de mecanismos participativos como el referéndum. La seguridad nacional no debe responder como ahora responde a los intereses de los Estados Unidos.

Esta guerra no declarada constitucionalmente contra el crimen organizado tiene su origen en los acuerdos ASPAN, en la iniciativa Mérida y en otros acuerdos a la palabra entre los jefes de Estado

y de Gobierno de los Estados Unidos y México. Nunca ha sido ratificada por el Senado de la República a través de un tratado, lo que implica que todos esos acuerdos internacionales devengan en anticonstitucionales.

Existe también un elemento político en la estrategia bélica de Calderón que surge de su ilegitimidad de origen. Mediante su estrategia fallida y la mala interpretación constitucional de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución ha buscado legitimarse infructuosamente en el ejercicio del poder y, en este sexenio se ha abusado del concepto de seguridad nacional y de la ley secundaria en la materia para espiar, perseguir y reprimir movimientos sociales.

La seguridad nacional es un concepto derivado de la guerra fría, imaginado por teóricos y políticos norteamericanos, para mantener áreas de influencia de los Estados Unidos en el mundo y, evitar con ello, la propagación en aquella época del socialismo real en esas regiones. Es por tanto una categoría teóricamente caduca que ha sido sustituida por las de seguridad humana y ciudadana. Su finalidad estribaba en mantener condiciones de estabilidad y gobernabilidad en Estados Unidos, previniendo y rechazando las amenazas militares de otros Estados y a nivel interno para enfrentar y prevenir el terrorismo, los riesgos medioambientales y fenómenos sociales como la inmigración masiva hacia las fronteras norteamericanas; en los últimos años, se ha empleado para rechazar al crimen organizado, principalmente el que tiene que ver con el narcotráfico.

El concepto de *seguridad nacional* en México es importado y promovido para garantizar sobre todo la seguridad de Estados Unidos. Es por ello necesario que se modifique la fracción VI del artículo 89 de la Constitución para que no seamos los policías de la frontera sur de Estados Unidos y para que el Ejecutivo no siga haciendo a través de una indebida interpretación de esta facultad fraude a la Constitución y ejerciendo poderes metaconstitucionales que son inaceptables en una democracia y, en un estado constitucional y democrático de derecho.

Adicionalmente, en una iniciativa del año pasado, ⁴ sostuve que la guerra es la negación del derecho y, que por eso, su existencia y, además, su reconocimiento jurídico absoluto, sin matices, son muestras fehacientes de que el Estado salvaje aún prevalece. Desde el *bellum justum* (“guerra justa”) hasta hoy, con la llamada guerra contra el crimen organizado, la guerra constituye un problema para la existencia del estado de derecho y la conciencia del desarrollo civilizado y democrático de los pueblos.

Norberto Bobbio ha explicado que “la historia de la evaluación moral de la guerra puede dividirse, por lo menos en lo que respecta a las obras relativamente más cercanas, en tres fases: la del *bellum justum*, la de la *raison d’etat* y la de la guerra como crimen”. ⁵ En ese contexto, desde el derecho la guerra se ha considerado, en primer término, como un posible medio de justicia; en segundo, como una prerrogativa de la soberanía y tercero que es el contemporáneo, como un crimen. La guerra es hoy día un crimen contra la humanidad.

A su vez, desde la ciencia política, se ha dicho que la guerra es la continuación de la política por otros medios (Von Clausewitz). Según la doctrina tradicional que se ha construido en torno del fenómeno colectivo de la guerra como objeto de estudio, varios son los elementos constitutivos que ayudan a determinar su concepto: a) una actividad militar, b) un elevado grado de tensión en la opinión pública, c) la entrada en vigor de normas jurídicas atípicas, y por cierto difícilmente democráticas, respecto de las que rigen en el periodo “de paz”, d) una progresiva integración política dentro de las estructuras estatales beligerantes. En la caracterización de la guerra, además, ésta “adopta al mismo tiempo la forma de una especie de conflicto, de una especie de violencia, de

un fenómeno psicológico-social, de una situación jurídica excepcional y de un proceso de cohesión interna en algunas ocasiones”.⁶

Por ello, Kant no dudó en expresar que la guerra es intrínsecamente antidemocrática, pues el pueblo obligado a hacerla pierde no sólo su soberanía sino su dignidad humana y civil.⁷

Precisamente porque se trata de un estado de excepción, en el que se coloca en extrema vulneración a grandes grupos humanos, la guerra debe ser la última ratio, el último recurso que debe utilizar un Estado que se pretenda civilizado. Por eso, la guerra, como dice Luigi Ferrajoli

(...) por sus intrínsecas características destructivas, no admite hoy justificaciones morales y políticas. Es de por sí un mal absoluto, con respecto al cual los viejos límites iusnaturalistas de la guerra justa resultan ahora insuficientes, al haber quedado desbordados todos los límites naturales a sus capacidades destructivas. Por sus propias características, la guerra es una regresión al estado salvaje o de naturaleza del *homo homini lupus*. Con la diferencia de que la sociedad salvaje de los Estados no es una sociedad de lobos naturales, sino una sociedad de lobos artificiales, es decir, de esos “hombres artificiales”, como los llamó Hobbes, que son los Estados creados por los hombres para tutela de sus derechos y que hoy amenazan con escapar a su control y revolverse contra sus creadores como máquinas artificiales capaces de destruirlos.⁸

El espíritu de prohibir el uso de la fuerza y, por ello, considerar como último recurso la guerra lo incorporó desde su constitución la Organización de las Naciones Unidas en su Carta. En el preámbulo, la Carta de Naciones Unidas se pronuncia por defender la paz, expresando que los Estados miembros se comprometen “a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra (...) a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común”. Así pues, como premisa mayor la Carta de Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza; esto, en el artículo 2o., párrafo 4: “Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

La guerra así, en el marco jurídico internacional, sólo está permitida cuando se lleva a cabo en legítima defensa, lo cual explica que actualmente se considere a la guerra como un crimen contra la humanidad y por ello, que cualquier refugio en la misma se pueda considerar contrario a la moral y al derecho.⁹

La propuesta en específico que estamos planteando se inscribe en la formulación de la Carta de Naciones Unidas, en el derecho internacional de los derechos humanos y en los principios de nuestra Constitución. Se propone reformar la fracción VI del artículo 89 de la Constitución. La modificación es para derogar que el titular del Ejecutivo tenga la facultad de preservar la seguridad nacional, pues ésta corresponde preservarla y garantizarla a todos los ciudadanos y a la totalidad de las autoridades del Estado y para que el presidente pueda disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente; o sea, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la defensa exterior del país y, a nivel interno, en los casos de suspensión de garantías, intervención federal, de amenazas o riesgos medioambientales, campañas de salud y educativas, en donde la autoridad militar estará subordinada al Ejecutivo, al Congreso de la Unión, al Poder Judicial federal y al resto de los niveles de gobierno y órganos constitucionales previstos en la Constitución.

Con esta reforma estamos enfatizando que las Fuerzas Armadas no pueden intervenir en funciones vinculadas a la seguridad pública o para prevenir o reprimir movimientos sociales y, mucho menos violentar derechos fundamentales de los gobernados.

Por todo lo anterior, se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que modifica y adiciona la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para derogar la facultad del Ejecutivo de preservar la seguridad nacional y para limitar la intervención de las Fuerzas Armadas en el orden interno

Artículo Único. Se modifica y adiciona la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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

I. a V. ...

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente; o sea, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la defensa exterior de la federación y, en el ámbito interno en los siguientes supuestos: en situación de suspensión de garantías, intervención federal prevista en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución, de amenazas o riesgos medioambientales, campañas de salud y educativas, en donde la autoridad militar estará subordinada al ejecutivo, al Congreso de la Unión, al Poder Judicial federal y al resto de los niveles de gobierno y órganos constitucionales establecidos en esta norma fundamental.

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 Abellán, José Luis. *Ensayo sobre las dos Españas. Una voz de esperanza*, Barcelona, Península, 2011.

2 Schmitt, Carl. *La defensa de la Constitución*, prólogo de Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1998.

3 Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 2002.

4 Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 29 de abril de 2010.

5 Bobbio, Norberto; y Matteucci, Incola. *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1988, página 766.

6 Bobbio, Norberto; y Matteucci, Incola. Obra citada, página 762.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3342-III, martes 6 de septiembre de 2011

7 Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008, página 366.

8 Ferrajoli, Luigi. *Las razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, 2004, página 33.

9 Bobbio, Norberto; y Matteucci, Incola. Obra citada, página 769.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por la que se derogan las fracciones II, IV y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de eliminar las causas de suspensión de derechos políticos ahí previstas con el propósito de salvaguardar los principios de presunción de inocencia, dignidad de las personas y reinserción social.**

Exposición de Motivos

Los derechos políticos son derechos fundamentales que el derecho constitucional mexicano durante décadas desconoció. ¹ Hoy día en nuestro país no se pone en duda que los derechos políticos son auténticos derechos fundamentales en un sentido doble: como derechos subjetivos de carácter básico que son el fundamento de otros derechos e instituciones y, como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales del ordenamiento jurídico. ²

En esta iniciativa nos referiremos a los motivos de suspensión de los derechos políticos contemplados en el artículo 38 de la Constitución. Esta norma desde su promulgación en 1917 nunca ha sido reformada y contiene hipótesis normativas de suspensión de los derechos políticos que son aberrantes en un Estado constitucional y democrático de derecho. La fracción II de ese artículo determina que se suspenden automáticamente los derechos políticos por estar una persona sujeta a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde el auto de formal prisión. La fracción IV del artículo 38 de la ley fundamental contempla suspender los derechos políticos por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes. La fracción V de esa norma señala que se suspenden automáticamente los derechos políticos por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.

Las anteriores causas de suspensión de derechos políticos deben ser revisadas porque trastocan los fines del Estado constitucional y democrático de derecho y las garantías necesarias para que los gobernados puedan ejercer plenamente sus derechos a la participación política. En esta iniciativa propondremos la derogación de las tres fracciones arriba citadas del artículo 38 constitucional, a partir de la fundamentación y motivación que hacemos a continuación.

La fracción II del artículo 38 de la Constitución proviene de las bases constitucionales de 1843, obra de Antonio López de Santa Anna, en cuyo artículo 21, fracción III, se despojaba de los derechos a cualquier ciudadano “por estar procesado criminalmente, desde el acto motivado de prisión”. Esta disposición representó y representa un atentado autoritario en contra de los derechos de las personas. Lo grave es que hoy día permanezca en vigor a pesar que desde el 13 de enero de 1984 el Código Penal Federal incluyó el principio de presunción de inocencia, producto de la ratificación por parte de México, el 3 de abril de 1982 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 8.2 establece que toda persona inculpada de algún delito, tiene derecho

a que se presume su inocencia, mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Hoy día, como sabemos, a consecuencia de la reforma constitucional penal de 18 de junio de 2008, el artículo 20.B.I, de la Carta Magna contempla el principio de presunción de inocencia, el que significa que antes de aplicar cualquier pena —incluyendo la suspensión de derechos políticos—, debe probarse ante el órgano jurisdiccional la culpabilidad del acusado.

Además, no debe perderse de vista que el sistema penitenciario previsto en el artículo 18 de la Constitución, estatuye el principio constitucional de la reinserción del sentenciado a la sociedad, lo que implica por mayoría de razón, que los no sentenciados, los procesados, deben de gozar con mayores motivos de derechos plenos de carácter político para poder participar en los asuntos de su comunidad. La suspensión de derechos políticos, cuando no se ha dictado sentencia ejecutoria, también violenta el artículo primero de nuestra Constitución, que prevé el principio de dignidad humana y la prohibición de discriminar a las personas con el propósito de anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Igualmente, el propio artículo primero de la Constitución, modificado recientemente por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio del presente, introdujo al derecho mexicano el principio “pro homine” en la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales de las personas, lo que significa que los derechos de las personas deben ser maximizados, optimizados y, acrecentados y nunca limitados o reducidos.

En el derecho comparado, Sudáfrica, eliminó a través de una sentencia de su Corte Constitucional en 1999, la suspensión de los derechos políticos que antes de ella, recaía en quienes estaban privados de su libertad. Tal determinación de la corte sudafricana se fundamentó en el artículo 10.1 de la Convención Internacional sobre Derechos y Políticos, que señala que los inculcados privados de su libertad deben ser tratados con humanidad y con respeto a su dignidad de seres humanos; así como en el artículo 10.3 de la citada Convención, en donde se determina que el sistema penitenciario de los países firmantes debe tener como objetivo la reforma y rehabilitación social de los detenidos.

La Suprema Corte de Canadá estableció en el caso “Suavé vs. Canadá”, en octubre de 2002, el concepto de “pena constitucional”, que implica que la pena no debe ser arbitraria sino que sólo se justifica si tiende a la rehabilitación de delincuentes, por lo que consideró en su opinión mayoritaria, que la suspensión de derechos políticos es una pena que no promueve ninguna rehabilitación y, antes bien, margina al ciudadano que la sufre.

En los Estados Unidos y a pesar de que en veinte Estados de la unión americana se permite la pena de muerte, los tribunales norteamericanos han indicado en repetidas ocasiones que la privación de los derechos políticos sólo procede por sentencia condenatoria de más de un año de prisión. Por ejemplo, Lyndon La Rouché hizo campaña para presidente de Estados Unidos en 1992 desde su prisión en Minnesota.

Por los antecedentes y razones anteriores nos manifestamos en contra de la suspensión automática de los derechos políticos de las personas que están procesadas. Agregamos además los motivos siguientes: 1) La suspensión de los derechos políticos de los sujetos a un auto de formal prisión es una pena inconstitucional porque atenta contra el derecho a la reinserción de las personas en su comunidad; 2) La pena de suspensión de derechos políticos con auto de formal prisión prejuzga sobre la culpabilidad del acusado y contraviene el principio de presunción de inocencia; 3) La pena de suspensión de derechos políticos para un candidato que pretende contender en las próximas elecciones contraviene la obligación del Estado mexicano de observar el principio de derecho internacional de reparabilidad previsto en el artículo 9.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4) La suspensión automática de los derechos políticos para los procesados violenta la

dignidad de las personas y el principio *pro homine* ; 5) La suspensión automática de derechos políticos para los procesados es una infracción al principio de sufragio libre y universal; 6) La suspensión automática de derechos políticos para los procesados infringe el principio de reserva de ley porque las penas deben estar previstas en una ley para cada conducta típica; 7) En materia de imposición de penas, deben regir los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad; cómo satisfacer estos principios si la pena de suspensión de derechos es automática; 8) La suspensión automática de derechos políticos a los procesados equivale anticonstitucionalmente a una presunción de culpabilidad; 9) Cualquier limitación de los derechos políticos debe tener como objetivo fomentar los fines de una sociedad democrática y la pena automática del artículo 38 fracción II de la Constitución no cumple con esa finalidad; y 10) La limitación de un derecho político debe evitar la arbitrariedad, la injusticia y, evitar el mayor daño posible, lo que no ocurre con la suspensión automática de derechos políticos de los procesados.

En México, la suspensión automática de derechos políticos a los procesados se ha utilizado indebidamente. En muchos casos, como en el de Andrés Manuel López Obrador o en otros recientes como el de Gregorio Sánchez Martínez, ha sido un instrumento de eliminación política del adversario. El artículo 38, fracción II, de la Constitución ha tenido un mal uso —de carácter político para afectar una carrera política— en detrimento de los derechos fundamentales de los afectados pero también con menoscabo a las condiciones de libertad y autenticidad de las elecciones democráticas.³

Más allá de los casos políticamente relevantes, la suspensión automática de los derechos políticos por existir auto de formal prisión, restringe a miles de ciudadanos de este país la posibilidad de votar y de ser votados. En los centros penitenciarios de México los no sentenciados debieran tener el derecho, al menos de votar por correo o en urnas, lo que favorecería psicológica y simbólicamente su reinserción en el tejido social.

Jurisprudencialmente tenemos en México dos posturas al respecto. La lectura categórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sostiene la suspensión automática de derechos fundamentales cuando se dicta un auto de formal prisión⁴ y la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que mantiene una regla particular, según la cual si hay libertad provisional, no hay suspensión preventiva de los derechos políticos, por lo que la consecuencia penal es relevante en la medida en que la detención preventiva es causa idónea, necesaria y suficiente para la suspensión de derechos políticos: los presos no pueden salir a votar, dice el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁵

La doctrina nacional más contemporánea mantiene una postura que autodenomina garantista. Dicha posición, por un lado rechaza la suspensión automática de los derechos políticos a partir del auto de formal prisión pero también se aleja de la posición principalista basada en la defensa del principio de presunción de inocencia que exigiría la sentencia definitiva y ejecutoriada para privar o suspender derechos políticos en algunos casos previstos por los tipos penales. En esta visión, la suspensión preventiva del voto a partir del auto de formal prisión requeriría de tres condiciones: 1) Que se trate de un delito que conforme a las circunstancias de ejecución fijadas en la formal prisión, merezca en forma proporcional la suspensión del voto —delitos como terrorismo, rebelión, delincuencia organizada—; 2) Que se trate de un fin relevante para tutelar de manera idónea, útil y necesaria la democracia electoral, en especial los fines del sufragio activo; y 3) Que se trate de un riesgo grave, claro y presente para motivar en forma individual la peligrosidad electoral a evitar para no frustrar el ejercicio del derecho a votar.⁶

Nosotros por el contrario, consideramos que ante todo deben prevalecer los principios de presunción de inocencia, de dignidad de la persona y, de reinserción social, lo que no significa que el principio de proporcionalidad no opere, sino que debe encuadrarse en el bloque de la Constitución. Si aceptamos que sólo respecto de ciertos delitos y mediante el análisis de la proporcionalidad se debe permitir la suspensión de derechos políticos a partir del auto de formal prisión hacemos nugatorios en buena medida los principios antes mencionados. Además, los llamados delitos políticos o contra la democracia (por ejemplo, los delitos electorales, el terrorismo, la rebelión, el motín, etcétera) en países como el nuestro, en donde el Ministerio Público no cuenta con autonomía y la independencia judicial es precaria, serían la puerta de entrada para limitar la participación política de muchos adversarios políticos, si a los presuntos responsables se les dicta el auto de formal prisión. Por lo que preferimos que en todos los casos la afectación de los derechos políticos sea consecuencia de una sentencia penal firme y siempre y cuando la conducta típica establezca esa pena. Respecto al voto activo, la posición llamada garantista no tiene ningún sentido. Desde mi punto de vista, en todos los casos, los procesados deben tener incólumes sus derechos políticos para votar, sin importar el tipo de delito, y las autoridades electorales debieran maximizar esos derechos de los procesados, estableciendo las vías para que puedan votar por correo o a través de otras vías, incluyendo la instalación de urnas en los centros penitenciarios.

En este sentido, proponemos en esta iniciativa la derogación de la fracción II del artículo 38 de la Constitución por decimonónica y contraria a los derechos fundamentales.

En cuanto a la fracción IV del artículo 38 de la Constitución, que se refiere a la suspensión de derechos políticos por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declaradas en los términos que prevengan las leyes, son hipótesis además de anacrónicas totalmente injustas en la sociedad contemporánea. En los códigos penales ya ni siquiera se mantiene como conducta típica la vagancia, ésta aludía a los que sin causa justificada carecían de trabajo honesto y tenían malos antecedentes.⁷ El tipo penal ya no vigente, como puede apreciarse, era demasiado general y castigaba a los que padecían los efectos de los problemas sociales irresueltos, que son competencia y responsabilidad en primerísimo lugar del Estado y de la sociedad. Tal vez y lo rechazo, la hipótesis de la fracción IV del artículo 38 constitucional tenía algún sentido en el Estado liberal de derecho del siglo XIX pero en el Estado social y democrático de derecho de principios del siglo XXI carece de toda justificación, pues el Estado está obligado a garantizar los derechos sociales al trabajo, a la educación, a la salud, a la cultura, incluso al ocio, intentando que las sociedades sean incluyentes y no excluyentes con los menos aventajados por razón de las injustas características del *status quo* imperante. El desempleo o los malos antecedentes son motivados por desajustes sociales que tienen que ver con la incapacidad de las sociedades contemporáneas para brindar pleno empleo y para propiciar condiciones de igualdad aceptables para todos. En cuanto a la ebriedad y otras adicciones, éstas deben entenderse y atenderse como problemas de salud pública que son responsabilidad del Estado y de la sociedad y no como argumento para suspender los derechos políticos. En este tenor, la fracción IV del artículo 38 de la Constitución debe ser derogada por estar desfasada históricamente y por ser injusta, al castigar a las víctimas y no a los causantes de los desarreglos institucionales y sociales.

Respecto a la fracción V del artículo 38 de la Constitución, que determina que es causa de suspensión de derechos políticos estar prófugo de la justicia, desde que se dicta la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, nos parece una causa igualmente desacertada, porque no es coincidente con los principios de presunción de inocencia, de reinserción social y, de dignidad de las personas. Sancionar a los prófugos con la suspensión de derechos políticos implica alentar su separación y alejamiento de la sociedad y menoscabar en su perjuicio la presunción de inocencia a que tienen derecho. Los argumentos que esgrimimos para derogar la fracción II del artículo 38 de la Carta Magna valen para derogar la fracción V del mismo artículo constitucional.

Sin sentencia ejecutoriada, las personas no deben ser suspendidas de sus derechos políticos porque trastocamos, entre otros, el principio de presunción de inocencia previsto en la Constitución.

En síntesis, las fracciones II, IV y V del artículo 38 de la Constitución son incompatibles con la propia Constitución y con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por México, principalmente con el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Son hipótesis normativas que responden a lógicas decimonónicas y autoritarias que ven a los procesados y a los prófugos como a enemigos del Estado y no como personas que merecen reinsertarse en la sociedad a través de la participación política y su integración en la comunidad, entre otros medios y vías constitucionales. Las causas de vagancia y ebriedad para suspender derechos políticos son inverosímiles en el contexto de la desigualdad prevaleciente en la sociedad mexicana y en el marco de la prevención y atención de la salud pública contemporánea. Es necesario que el artículo 38 de la Constitución se integre plenamente a la Constitución, tanto en sentido formal como material.

Por lo anteriormente expuesto se propone a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se derogan las fracciones II, IV y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de eliminar las causas de suspensión de derechos políticos ahí previstas con el propósito de salvaguardar los principios de presunción de inocencia, dignidad de las personas y reinsertión social

Único. Se derogan las fracciones II, IV y V del artículo 38 de la Constitución para quedar ese precepto en los siguientes términos:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Se deroga;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Se deroga;
- V. Se deroga;
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

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 en un plazo de 90 días posteriores a la publicación de este decreto en el Diario Oficial de la Federación aprobará la ley reglamentaria del artículo 38 constitucional.

Notas

1 Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, 2006.

2 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

3 Entre los casos importantes ver: acción de inconstitucionalidad 33/2009, contradicción de tesis 6/2008, ambas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Respecto a los casos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ver: SUP-JDC 2045/2007, SUP-JDC 670/2009, SUP-JDC 20/2007, SUP-JDC 98/2010, SUP-JDC 85/2007, SUP-JDC 157/2010.

4 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de tesis 29/2007.

5 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC 85/2007 (caso Pedraza).

6 Ríos Vega, Luis Efrén, *Sufragio pasivo, inmunidad parlamentaria y delincuencia organizada. El caso Godoy*, México, Porrúa, 2010; Ríos Vega, Luis Efrén, *El derecho a la rehabilitación de los derechos políticos. El caso Hernández*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010; Ríos Vega, Luis Efrén, *El debate de la suspensión del sufragio activo por causa penal. La doctrina Pedraza*, inédito; y Ríos Vega, Luis Efrén, *La suspensión preventiva del sufragio pasivo: ¿prisión, libertad o proporcionalidad?*, inédito.

7 La vagancia y la malvivencia han desaparecido como delitos del Código Penal Federal (anteriores artículos 255 y 256). La ebriedad consuetudinaria constituye una causa de incapacidad, de acuerdo con la fracción II del artículo 450 del Código Civil Federal, pero debe declararse judicialmente.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, residencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a 5 de septiembre de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RAMÓN MARTEL LÓPEZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, **con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o., numeral 1, inciso I, 77, 78 y 102, fracción VI, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** con base en las siguientes

Consideraciones

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano de nuestro Estado mexicano, cuenta con una dualidad en sus funciones: por un lado actúa como tribunal supremo federal y, por otro, conoce de los medios de control constitucional entre los que destacan el juicio de amparo, las controversias constitucionales, los procesos jurisdiccionales en materia electoral, la facultad investigadora de la Suprema Corte, **las acciones de inconstitucionalidad**, entre otros, los cuales devienen de las reformas de 1994 a la Constitución federal, todos ellos en defensa de nuestra Carta Magna, actuando en este caso como tribunal constitucional.

De lo anterior nos damos cuenta que el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se rompe no sólo cuando se violan las garantías individuales de los gobernados, sino también cuando los órganos legislativos emiten normas de carácter general contrarias al pacto federal con la finalidad de restablecer el orden constitucional. Por ello, la propia Constitución prevé los llamados medios de control o defensa constitucional, cuya finalidad es preservar el orden creado por la ley suprema.

La intención de la presente participación es destacar la importancia de las **acciones de inconstitucionalidad** en nuestro sistema jurídico mexicano como medio de control constitucional, siendo ésta la figura más importante de protección a los preceptos consagrados en la Constitución federal, pues según el artículo 105, fracción II, del ordenamiento en mención, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República.

Esto significa que es el medio jurídico más valioso que tenemos y mediante el cual se pretende que ninguna ley secundaria contravenga a las estipulaciones de la Constitución federal; ahora bien, éstas se pueden ejercitar dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por lo que resulta inconcuso que, si es el medio más eficaz e importante de protección a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le otorgue un término tan reducido para interponerlo, pues ni en el juicio de amparo en contra de leyes se le otorga tal tiempo, ya que cuando un particular se ampara contra una ley cuenta con treinta días hábiles para promoverlo.

Resulta ilógico e injusto que para la acción de inconstitucionalidad se cuente con 30 días y, lo que es peor, sean naturales y no hábiles, pues en la acción de inconstitucionalidad se requiere análisis y estudio exhaustivo de la norma general que se impugna porque, nada más y nada menos, lo que se defiende y protege es a la Constitución federal, que es nuestra máxima norma, ya que mientras en el juicio de amparo se protegen intereses que afectan a un particular y los efectos de la sentencia son

sólo para éste, en la acción de inconstitucionalidad se protege el interés de respeto al irrestricto cumplimiento de los preceptos jurídicos contenidos en la Constitución federal, afectándose de esta manera a todo el dispositivo jurídico de nuestra máxima ley; por tanto, lo que se afecta es la Constitución y, por ende, a la sociedad en general, pues los efectos de la sentencia son *erga omnes*, o generales.

Por ello, la presente iniciativa propone modificar el párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de ampliar el término para la interposición de la acción de inconstitucionalidad de 30 a 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, de tal manera que se intenta equiparar el mismo plazo que se tiene para promover el juicio de amparo contra leyes, que es de treinta días hábiles, en donde no se cuentan sábados ni domingos, así como tampoco los que señala el artículo 23 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo que se deduce que, convirtiéndolos, serían aproximadamente de 38 a 40 días naturales para interponer juicio de amparo, por lo que, con motivo de lo anterior, para la acción de inconstitucionalidad se proponen 45 días naturales para ejercitar dicho derecho, pues, como ya he manifestado, es el medio jurídico de control constitucional más importante de nuestro sistema jurídico mexicano, que tiene por objeto no sólo salvaguardar nuestra máxima norma, sino también hacer efectivo el principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 de la Carta Magna.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, y por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Soberanía la propuesta de iniciativa con proyecto de

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

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

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3342-IV, martes 6 de septiembre de 2011

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano; y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la república, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2011.

(rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RAMÓN MARTEL LÓPEZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o., numeral 1, inciso I, 77, 78 y 102 fracción VI del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el quinto párrafo del artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para evitar la discriminación hacia las personas zurdas, con base en las siguientes:

Consideraciones

Se presenta ante esta soberanía la iniciativa de adición al artículo 1º, de las garantías individuales, de nuestra Carta Magna.

La noción de garantía es entendida como la consagración de un derecho, derechos naturales inherentes al ser humano, anteriores y superiores que el Estado reconoce, como lo es garantía económico-social y cultural, ante ello tenemos actualmente en este artículo, la declaratoria de ellos en su párrafo quinto, que manifiesta:

“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.”

En estos derechos y especialmente en el concepto de discriminación por capacidades diferentes es necesario especificar la capacidad diferente de lateralidad, en referencia a la población zurda, que a nivel internacional, existe entre un 10 y un 13% de la misma, la cual ha tenido que vivir cotidianamente la incomodidad por su personal forma de ser.

Cuando se habla en México acerca de las minorías y de discriminación, en lo general nos referimos a las minorías en relación a preferencias sexuales, raciales o religiosas, sin embargo nos olvidamos de la minoría zurda, una minoría discriminada, rechazada por el simple hecho de ser diferente.

En México existen alrededor de diez millones de zurdos, lo cual es una minoría relativa, si analizamos que es comparativo a la población total de tres países sudamericanos.

Esa diferencia a la que se hace alusión, es una diferencia notoria, la persona zurda utiliza el sistema antihorario, esto es, contrario al sistema tradicional, visualizan y ejercen mayor presión y coordinación motriz de derecha a izquierda, sufriendo rechazo y discriminación por su preferencia de lateralidad.

Es señalada en centros e instituciones escolares, centros de trabajo y han sido condenados por una serie de mitos a lo largo de la historia, como presagios de mala suerte por culturas como la griega,

la hebrea y romana. Lo contrario a diestro es siniestro con este simple juego de palabras se ha malentendido la zurdez, imperando una discriminación latente.

Hoy en día instituciones escolares oficiales, particulares y religiosas no permiten que los niños se persiguen con la mano izquierda o que hagan saludo a la Bandera con la mano izquierda, argumentando falta de respeto.

Todo esto es prejuicio, lo que conlleva a discriminación y rechazo social, por ello es importante establecer claramente esta preferencia de lateralidad de esta gran minoría, en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A razón de lo expuesto, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, pone a consideración de esta soberanía, la pertinencia de adicionar la frase “prejuicio o rechazo social, motivados” posterior al enunciado “Queda prohibida toda discriminación”; “lateralidad” posterior al enunciado de “la religión, las opiniones, las preferencias sexuales”, e “integridad física o mental o autoestima” posterior al enunciado “o menoscabar los derechos y libertades”; contenidos en el quinto párrafo del artículo 1º constitucional.

En ese contexto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo correlativo del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente

Iniciativa que reforma y adiciona el quinto párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el quinto párrafo del artículo 1o. constitucional en el segundo renglón, que a la letra dice:

Artículo 1o. ...

Está prohibida...

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.

Para quedar como sigue:

Artículo 1. ...

...

Queda prohibida toda discriminación, **prejuicio o rechazo social**, motivados por origen étnico o nacional, género, edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, **lateralidad**, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos, libertades, **integridad física o mental o autoestima** de las personas.

Transitorio

Primero. 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 6 de septiembre de 2011.

(rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RAMÓN MARTEL LÓPEZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, **con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., numeral 1, inciso I, 77, 78 y 102, fracción VI, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona la fracción XXI al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover acciones de protección civil en el campo, con base en las siguientes**

Consideraciones

La crisis que hoy vive el campo mexicano no es producto sólo de ausencia de políticas, de programas cortos de visión o de los severos rezagos que lo ponen en inferioridad de condiciones frente a competidores externos tecnológicamente mejor dotados, financieramente mejor provistos y subsidiados por sus gobiernos.

Los campesinos mexicanos también son víctimas inermes de recurrentes desastres naturales. México es una nación donde cierto tipo de fenómenos naturales, como las sequías prolongadas, las severas inundaciones, los sismos de magnitud variable o las erupciones volcánicas, ocurren con frecuencia.

Las tormentas tropicales o los huracanes han venido últimamente dejando una secuela de desbordamientos e inundaciones que afectan prácticamente todo el país, destruyendo cosechas, viviendas e instalaciones, que afectan a miles de productores, en especial a los más pobres y desvalidos, ante la impreparación o las débiles acciones gubernamentales para evitar o resarcir los cuantiosos daños causados por esos flagelos.

Es un hecho que no existe en el México una verdadera política de protección y una cultura de la prevención de desastres ambientales, aún cuando nuestro país es sumamente propenso a esos desastres por estar situado en el llamado *Cinturón de Fuego* del planeta, una zona donde ocurre 80 por ciento de la actividad sísmica y volcánica a escala mundial.

Se encuentra también dentro de cuatro de las seis regiones generadoras de ciclones en el mundo. Además, es muy probable que ahora mismo estemos presenciando un incremento de esa vulnerabilidad, dados los estudios que advierten sobre el riesgo de mayor incidencia de fenómenos naturales extremos.

De acuerdo con esos estudios, en la última década la incidencia de los desastres en el mundo se ha incrementado 300 por ciento en relación con la década de sesenta del siglo pasado. En consecuencia, el costo de los daños ha crecido en 900 por ciento respecto del mismo periodo.

Por otra parte, el norte de México se encuentra bajo la influencia de las franjas de alta presión que generan grandes regiones áridas. La aridez no es por tanto un evento accidental en el norte y el centro de México, sino que representa un factor de riesgo continuo y en crecimiento.

En las zonas áridas, afectadas por una desertización creciente, las lluvias no son eventos regularmente distribuidos en el tiempo sino que ocurren como procesos discretos y extraordinarios, como golpes ocasionales y esporádicos de disponibilidad de agua en el ambiente.

La falla en la llegada de esos golpes ocasionales de lluvia a los ecosistemas áridos produce tiempos largos sin humedad disponible; es decir, prolongados periodos de sequía, que se localizan principalmente en Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Baja California, Sonora, Sinaloa, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, México y Oaxaca.

Sabemos bien que el tejido social, los sistemas humanos, a diferencia de los ecosistemas, no tienen capacidad de adaptación a la sequía. En algunos casos, el consumo de agua se incrementa significativamente durante los periodos de sequía, exacerbando aún más la carencia de agua.

Investigaciones recientes señalan que los ciclos de lluvia y de sequía se encuentran vinculados con fenómenos atmosféricos y oceánicos globales y, especialmente, con el calentamiento y el enfriamiento cíclicos de la costa del Pacífico, vinculados con los fenómenos de El Niño (ciclo de calentamiento) y La Niña (ciclo de enfriamiento).

Hay fuertes evidencias de que la frecuencia de los fenómenos cíclicos oceánicos y atmosféricos puede incrementarse con el calentamiento global del planeta, lo cual vincularía de manera preocupante las sequías en el norte de México con las emisiones de gases de invernadero a escala planetaria, generados en su mayor parte por los países desarrollados y las regiones sobrepobladas, grandes consumidores de energéticos.

Un breve recuento de los grandes desastres ocurridos en los últimos años permite tomar conciencia de la alta siniestralidad a que está expuesto nuestro país, especialmente las zonas agrícolas, en las que vive la cuarta parte de la población nacional; menciono: las sequías en el norte del país en 1980, el sismo que sacudió la Ciudad de México en 1985, el huracán Gilberto en 1998, el huracán Paulina en 1999, las inundaciones en Veracruz en 1999, los efectos del huracán Keith en 2000...

Son ciertamente fenómenos y cambios climáticos que tienen múltiples causas, pero hay claros indicios de que responden en gran medida a la acción depredadora y contaminante del hombre. Muchos de esos fenómenos son sin duda producto del saqueo impune e incontenible de nuestros bosques, de la producción industrial irresponsable, del desgaste de los recursos naturales y del inadecuado manejo de los suelos.

Sin embargo, cual sea el origen de esos cambios, importan la lección y el mandato que traen implícitos.

La lección que surge de esas amargas experiencias es la necesidad de prepararnos mejor para enfrentar esos fenómenos, una lección que nos hace comprender hasta qué punto, sobre todo en las zonas más pobres, la vida y la economía precarias hacen necesarios y urgentes programas, recursos y políticas de planeación para atender apropiadamente la emergencia y resarcir de manera digna los estragos económicos que sufre la población más necesitada.

Porque, ciertamente, en la mayoría de los casos la constante ha sido la limitación de los recursos institucionales, materiales y financieros, pero también la débil organización y la falta de capacitación de los recursos humanos para atender de manera debida la complejidad de los problemas que acarrear en todas las áreas físicas y humanas esos fenómenos.

Es cierto que ya contamos con instituciones y programas de protección civil, que cada día son más eficaces y que prácticamente se extienden ya a todas las entidades de la república. Sin embargo, los alcances de esas acciones son en su mayoría urbanos y, como hemos visto, la población campesina es la que está sufriendo, inerme, las consecuencias de esa tragedia, por su pobreza, su falta de preparación y su lejanía con las instituciones públicas.

Porque en el campo los fenómenos naturales se vienen dando con mayor frecuencia e intensidad, y prevalecen la incomunicación, el aislamiento y la extrema pobreza –de la población y de las instituciones–. Estamos obligados a mayor presencia del propio esfuerzo de los afectados para prevenir, encarar y sobreponerse a las grandes catástrofes, del orden que sean, al menos hasta que los mecanismos de ayuda puedan acceder y actuar en esas regiones.

La responsabilidad que surge de esa realidad es la de concienciarnos mejor para enfrentar esos fenómenos. A ello responde la presente iniciativa de ley que se pone a consideración de esta soberanía, destinada a crear obligatoriamente en los núcleos de población ejidales y comunales comisiones de protección civil que permitan incorporar de manera organizada a la población campesina en el sistema nacional de prevención y atención de desastres.

Con la iniciativa se derivará que en la ley reglamentaria se impulsen obligatoriamente, con la cooperación campesina, la elaboración y la actualización de los atlas de riesgo que falta elaborar en muchas entidades federativas y la creación de fondos a escalas federal, estatal y municipal, con un porcentaje considerable destinado a los ejidos y las comunidades que respalden las acciones de la comisión y enriquezcan las aportaciones de los Fondos de Desastres Naturales, y para Apoyar a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC).

De igual manera, deberá extenderse entre los campesinos la información científica necesaria para la apropiada comprensión de los fenómenos naturales, para el desarrollo de una cultura de prevención que permita a las organizaciones sociales el manejo, el control y la superación de situaciones de emergencia y de desastre en el campo.

Desde esa perspectiva, la trascendencia social de la iniciativa radica en su intención de involucrar en responsabilidades de autoprotección civil a los grupos de poblaciones ejidales y comunales.

La ley reglamentaria habrá de recoger el espíritu de la iniciativa en el sentido de transformar el FAPRACC en un instrumento capaz de reponer la capacidad productiva de las tierras y la pérdida de los activos, mediante dos vertientes de acción: la cobertura de al menos las tres cuartas partes del valor de la producción y la entrega de un financiamiento de largo plazo sin intereses para la recuperación de activos, que permitan a los campesinos y productores rurales regresar a la actividad económica en el siguiente ciclo productivo.

Los beneficiarios de esas acciones y apoyos serán quienes resulten afectados, y el nivel del apoyo brindado equivaldrá a la medida del daño. Lo anterior, sin desmedro de la asistencia prevista en el resto de los programas constituidos y operando en los tres órdenes del Poder Ejecutivo.

El campo mexicano cuenta con un consistente, vigoroso y arraigado sistema organizativo y con fuerte tradición solidaria y cooperativa. La estructura básica de la organización campesina, fundada en la ley, es la ejidal-comunitaria. Empero, el hincapié organizativo está puesto en los componentes productivos, sociales y políticos de la vida campesina.

No hay nada específico sobre prevención y atención de desastres naturales. Por el contrario, ante esas calamidades, hay arraigada subcultura de resignación, de resistencia pasiva y de esperar todo del gobierno o de alguna ayuda sobrenatural.

Por eso se propone la obligación de constituir, en cada ejido o comunidad, una comisión de protección civil, como parte obligatoria, permanente y estructural de su organización colectiva y, al mismo tiempo, como la base popular del sistema nacional de protección civil para la prevención y atención de desastres, vinculada estrechamente a los ayuntamientos y a las estructuras estatales.

Esas comisiones aportarían la información necesaria para la elaboración y actualización periódica del correspondiente atlas de riesgo, en coordinación con las autoridades municipales y las estatales respectivas, y constituirse como base del entramado social responsable de aterrizar los recursos y vigilar su correcta y honesta aplicación.

Igualmente, tendrían la responsabilidad de organizar e impulsar en sus correspondientes núcleos de población las acciones preventivas necesarias, así como los ejercicios preparatorios que les permitan dar, en su oportunidad, respuesta eficiente a situaciones de emergencia, pues contarían con la facultad para asumir, en caso de desastre, para los fines exclusivos de éste, y en acuerdo con las autoridades locales correspondientes, la plena representación, responsabilidades y coordinación de sus respectivos núcleos poblacionales.

Se dispone asimismo, con cargo a los presupuestos anuales de los tres órdenes de gobierno, la asignación de los recursos necesarios para la organización y el funcionamiento de las mencionadas comisiones ejidales y comunitarias de protección civil.

Así, además de sentar las bases para reforzar en el campo, con la participación popular, con una partida específica en los presupuestos estatales y los municipales, el sistema nacional de protección civil para la prevención y atención de desastres, se busca crear entre los campesinos canales de comunicación; estimular conductas preventivas y mejorar la capacidad de actuación colectiva y oportuna ante calamidades de cualquier origen, a fin de evitarlas o enfrentarlas con el menor daño posible, en coadyuvancia con las acciones y los recursos del Estado y de los demás sectores sociales.

Con esos propósitos, en atención de las consideraciones precedentes, se presenta a esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona el artículo 27 constitucional

Artículo Único. Se adiciona al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXI, para quedar como sigue:

Artículo 27

I. a XX. ...

XXI. Se declara de interés público la protección civil para los ejidos y comunidades. En cada núcleo rural se establecerá una comisión de protección civil, cuyos objetivos son prevenir, atenuar y atender riesgos y daños a las vidas y a los bienes de sus integrantes causados por desastres de cualquier orden; y promover programas para la reconstrucción de las áreas

agropecuarias, silvícolas y agroindustriales devastadas. Para esos efectos, se coordinarán las autoridades municipales, las estatales y las federales.

El Estado proveerá los recursos necesarios mediante partidas específicas, que deberán incluirse en los presupuestos anuales de egresos.

La ley reglamentaria formulará los mecanismos para el funcionamiento de la comisión de protección civil.

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 6 de septiembre de 2011.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RAMÓN MARTEL LÓPEZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, **con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., numeral 1, inciso I, 77, 78 y 102, fracción VI, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en las siguientes**

Consideraciones

El origen de la demanda de diversos servicios urbanos se encuentra vinculado a la desconcentración industrial a ciudades intermedias, incidiendo en materias como la energía eléctrica, agua potable, suelo, infraestructura vial, drenaje y alcantarillado, entre otros servicios públicos. Los gobiernos siempre están ocupados en aplicar nuevos esquemas de participación ciudadana y de financiamiento de desarrollo urbano, a fin de disminuir los déficit, para atender los siempre e insatisfechos requerimientos de servicios elementales como el del agua potable, entre otras.

El acceso al agua potable es cada vez más costoso y urgente, convirtiéndose en bien vital; estamos en el umbral del siglo en que disponer de agua suficiente y de buena calidad, o tener acceso a ella será definitorio de una ventaja social entre los habitantes.

Nos enfrentamos a un dilema: necesitamos mayor abastecimiento de agua y las fuentes se están extinguiendo; los incrementos de la demanda hacen que las fuentes potenciales se encuentren cada vez más alejadas de los sitios de consumo.

El agua ha dejado de ser un bien de consumo, para valorarse como un bien ambiental, económico y social, estratégico para el desarrollo de la población que depende en su calidad y cantidad de la conservación de las cuencas hidrológicas generadoras del recurso, en especial de la conservación de la vegetación forestal.

En el ciclo suministro, uso, agua residual sólo consideramos al ser humano como medida del requerimiento indispensable, olvidándonos que especies de flora y fauna se encuentren ligados al vital elemento, incluso antes de la propia existencia del hombre.

Rehabilitar los sitios naturales de las especies requiere una amplia colaboración entre gobierno y sociedad, no sólo para contener el índice de contaminación, sino para financiar acciones de recuperación de cuencas y zonas ambientales, de áreas que albergan a la biodiversidad, a fin de posibilitar el desarrollo de acciones y proyectos alternativos que permitan la diversificación de ingresos de la población de las áreas de donde nos proveemos del vital recurso.

En la solución de la problemática del suministro del agua potable, desalojo y tratamiento de aguas residuales, cada gobierno estructura sus propias normas, en este tema como quizás en ningún otro, por lo que es indispensable impulsar el consenso de los diversos ámbitos de gobierno, a partir de la

concepción de que con la corresponsabilidad de todos es posible coincidir en soluciones que propicien compatibilidad entre el hombre y su ambiente.

La exigencia de propuestas de solución obliga a recapitular sobre la necesidad de una normativa que impulse, fortalezca y obligue la participación de todos los involucrados; gobierno, sociedad organizada y población en general en la preservación del elemento vital para la supervivencia humana y de todo signo de vida en nuestro planeta. Ello, a riesgo de que cada entidad, municipio, Distrito Federal y federación como hasta ahora elabore conforme a sus circunstancias el marco normativo requerido y se pierdan recursos y objetivos en la ejecución de proyectos parciales y de mediano plazo.

Necesitamos avanzar hacia la consolidación de las facultades y atribuciones de federación, estado, Distrito Federal y municipios a partir de un marco legal, que precise lo que a cada uno corresponda, en el ámbito de sus respectivas jurisdicción; con estricto respeto de la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal, que propicie y fortalezca la homologación de la legislación secundaria, impulsando la consolidación de organismos operadores encargados de la prestación de servicios, mediante la adecuación de las disposiciones legales en materia financiera que les permita contar con los recursos indispensables para la ejecución de acciones y obras de gran visión y largo alcance.

Es preciso que se establezca el derecho constitucional de acceso al agua potable en cada vivienda de la familia mexicana, que al igual que en otras naciones, en la nuestra se eleve a rango constitucional el aprovechamiento, cuidado del agua potable y tratamiento de las aguas residuales, consignado en nuestra máxima ley, que el agua es un recurso prioritario, estratégico para el desarrollo, la seguridad y supervivencia que como nación estamos obligados a preservar y por ello las adecuaciones respectivas a los artículos 4o., 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El federalismo en la materia debe atender además de la distribución de gastos de ejecución, a la responsabilidad en el suministro, uso y tratamiento del vital líquido, la participación conjunta de los diversos ámbitos de gobierno, sociedad organizada y población en general, que permita afrontar la problemática hidráulica de cualquier región del país sin importar el tamaño de la población.

Debiendo fundamentalmente fomentar entre la población una cultura del agua, procurar la autosuficiencia financiera del sistema hidráulico de las entidades y municipios, que permita dotar a la población de agua potable en cantidad y calidad, suficiente para su sano desarrollo.

Lo anterior, a partir de la reforma de la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “sobre el uso y el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”; y conforme al principio de concurrencia legislativa el Congreso de la Unión, establezca la ley federal de la materia las atribuciones, facultades y obligaciones de federación, Distrito Federal, estados y municipios en materia de suministro, uso de agua potable y tratamiento de las aguas de jurisdicción federal.

De ser aprobada en sus términos, la reforma propuesta permitirá a federación, Distrito Federal, estados y municipios canalizar recursos públicos de manera oportuna y eficiente para el cumplimiento de los objetivos de esta trascendental materia, así como la homologación de la legislación secundaria en los respectivos ámbitos de gobierno, por un verdadero federalismo que apoye el desarrollo nacional de una infraestructura básica en el vital sector hidráulico.

La presente iniciativa reforma la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con ese propósito, y en atención de las consideraciones precedentes, se presenta a esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo 73. ...

I. a XVI. ...

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, **para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, del Distrito Federal, de los gobiernos de los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de suministro**, uso, aprovechamiento y tratamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVII. a XXX. ...

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 6 de septiembre de 2011.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 51 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA TERRAZAS PORRAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Adriana Terrazas Porras, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la Sexagésima Primera Legislatura, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que contiene proyecto de decreto para reformar adicionando un segundo párrafo al artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El pueblo es una parte esencial del sistema de gobierno democrático y el sistema no puede ser verdaderamente democrático sin la participación pública.

Estamos ciertos de que la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión representa al pueblo, y mientras la sociedad conozca más cómo funciona ésta, mientras más informada esté la población respecto del trabajo, actividades y gestiones que desarrolla el diputado, los electores de mejor manera podrán elegir a sus representantes. Es menester resaltar que resulta fundamental fortalecer este vínculo, por ende, ésta propuesta se inspira precisamente en el carácter o calidad de “representantes de la nación” que en forma exclusiva otorga a los diputados la Constitución.

Ahora bien, aunque no está prevista una obligación constitucional para que los legisladores rindamos individualmente un informe que incluya ciertas formalidades, cada vez somos más quienes –como representantes– acudimos a las cabeceras de los distritos para detallar las labores realizadas en un determinado periodo, lo cual representa un ejercicio democrático de rendición de cuentas.

Dar cuenta a la sociedad del trabajo parlamentario, sea éste el que lleva a cabo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas locales (incluso los ayuntamientos como órgano colegiado), es una actividad que los congresistas de nuestro país debemos institucionalizar; considerándose que los rubros bajo los cuales los representantes populares acreditan que cumplen con su labor atienden principalmente aspectos relativos a la aprobación o reforma de leyes, aumento de presupuesto en diversos rubros y las gestiones hechas para los ciudadanos de sus distritos.

Los legisladores debemos entender que los ciudadanos merecen respeto y por consecuencia también tenemos la obligación de informar de nuestro desempeño por el cargo que nos confirieron los electores, porque lo importante es que el país salga adelante de la mejor manera y echando mano de los mejores instrumentos al alcance para ello.

En sí, en algunas entidades federativas los diputados locales han promovido iniciativas similares a la presente, los argumentos destacan que resulta elemental informar a la comunidad acerca del uso de recursos y la rendición de cuentas, es decir, que esto debe ser un compromiso permanente de los legisladores.

De igual manera se han expresado planteamientos como el que es necesario legislar en lo referente a la rendición de cuentas, para que los legisladores puedan comunicar directamente a la ciudadanía los resultados de la labor parlamentaria.

En efecto, debemos tener presente que es de suma importancia el analizar, discutir y en su caso, aprobar todas aquellas iniciativas de ley encaminadas a una mayor cultura de la transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos.

Como se puede analizar el espíritu que tiene la presente iniciativa es el de seguir adecuando el marco legal, basando el ejercicio público en la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía; por ende, se busca elevar a rango constitucional la obligación de la rendición de cuentas de parte de los funcionarios de elección popular, informando debidamente a la ciudadanía sobre sus gestiones, actividades y trabajo durante el periodo al que fueron electos.

El criterio expresado, se sustenta considerando que, de acuerdo con la Real Academia Española, el término “informe” proviene del verbo informar, del latín informare, palabra última que significa enterar, dar noticia de una persona o cosa, y que asimismo se refiere a dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, en asunto de su respectiva competencia.

En efecto, el objeto de la rendición del informe se traduce en que la institución representativa – Congreso– proporcione por mediación del legislador, los datos que de él se pretendiesen extraer en relación a un asunto o en razón a la materia objeto de debate o examen, para que de esta forma los electores estén en la posibilidad de analizar, revisar, comprobar, inspeccionar y verificar la actividad del representante popular; es decir, la comparecencia del legislador ante la ciudadanía comprende la obligación de declarar y proporcionar información.

Compañeras y compañeros diputados, los invito a que juntos impulsemos esta iniciativa de reforma, toda vez que consolidando la rendición de cuentas por parte de los legisladores estaremos brindando certeza a la sociedad mexicana de que existe un compromiso efectivo por informar sobre la labor parlamentaria y gestiones que desarrollamos durante el encargo al que fuimos electos. Por lo expuesto y fundado, presento ante la honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 51. ...

Los diputados deberán informar sobre su gestión y rendir cuentas públicas y transparentes por periodo anual dentro de los noventa días posteriores a la conclusión del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año de actividades legislativas, de acuerdo con el programa presentado a los electores durante su campaña electoral.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de septiembre de 2011.

Diputada Adriana Terrazas Porras (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LAS DIPUTADAS LAURA ARIZMENDI CAMPOS Y MARÍA GUADALUPE GARCÍA ALMANZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

Problemática

Durante los últimos años la recurrencia de catástrofes naturales ha ido en franco aumento, verificándose que la gran mayoría se origina en países en desarrollo, con pérdidas significativamente más altas que en los países desarrollados. En este escenario los desastres no son sólo naturales sino socio-naturales, destacando la estrecha relación entre los modelos de desarrollo y urbanización sujetos a leyes, reglamentos y normas soslayados mediante argucias y corruptelas que provocan procesos de generación de riesgos y aumentan la vulnerabilidad de los sectores más desprotegidos.

Fundamentos que la argumentan

Como sabemos, México es un país que por sus características físicas y geográficas está expuesto a una serie de peligros de orden natural y en últimas fechas hemos sido testigos y víctimas de cómo esta situación se ha traducido en daños multimillonarios, cobrando la vida de muchos mexicanos y la pérdida del patrimonio de miles de familias. Según cifras de la Secretaría de Desarrollo Social (2007), en México alrededor de 70 millones de personas habitaban en zonas consideradas de alto riesgo o vulnerabilidad a consecuencia de fenómenos naturales como ciclones, huracanes, sismos e inundaciones.

De acuerdo al Atlas de Peligros Naturales, ¹ 74 ciudades con más de 12 millones de personas se localizan en la trayectoria de ciclones y huracanes, más de 20 millones viven en zonas con alto potencial de inundación; 36 millones en áreas de riesgo sísmico; 20 millones en zonas de peligro potencial por volcanes, más de 5 millones en zonas de deslave de tierra, alrededor de 15 millones de mexicanos viven en laderas de ríos, bordes de montañas y barrancas o zonas en donde anteriormente había cauces de agua importantes. Además de que cada año alrededor de 125 mil personas en el país se asientan en zonas de muy alto riesgo. Estas cifras hacen urgente la intervención de los diferentes órdenes de gobierno con el propósito de garantizar la salvaguarda de la vida y del patrimonio de los mexicanos.

Tan sólo en el Distrito Federal, esta situación ha tomado matices alarmantes. El Instituto Politécnico Nacional, instancia encargada de la integración del Atlas de Riesgos, detectó alrededor de 600 puntos de alto riesgo que comprenden la existencia de barrancas, laderas, cauces de ríos, zonas de minas, presas e instalaciones subterráneas; siendo estas últimas un gran problema en virtud de la falta de regulación en el otorgamiento de licencias para la instalación de infraestructura subterránea; que pone en peligro la vida de millones de personas. Aunado a ello la falta de reservas territoriales y la ausencia de un mercado de suelo económico, han propiciado la ocupación irregular de zonas no apropiadas para la construcción e instalación de equipamiento.

Otros datos que evidencian la complejidad del uso del subsuelo incluyen la especulación de funcionarios y líderes políticos, situación que se ha combinado con la necesidad innegable y el derecho a la vivienda de miles de familias de escasos recursos. Hecho que ha favorecido históricamente la construcción de vivienda en condiciones de riesgo y permitido, con la omisión de

los preceptos establecidos en la Ley, el crecimiento de asentamientos irregulares que convierten la necesidad de quienes aspiran a una vivienda propia, en mercancía política.

Pero el problema no se detiene aquí, los asentamientos irregulares se traducen en un problema social toda vez que sus habitantes pugnarán por la dotación de servicios públicos que paulatinamente y casi siempre, como forma de coacción política, se introducirán a esos predios estableciendo un proceso que a la postre, consolida los asentamientos y lleva a las autoridades a su regularización con el consecuente daño al medio ambiente, la destrucción de bosques, la sobreexplotación y contaminación de los mantos acuíferos, el impacto en el transporte, en el abasto de agua y la sobreexplotación del subsuelo.

Lo anterior hace urgente la aplicación de un modelo de construcción, de ordenamiento urbano y de manejo del subsuelo; que pondere el acceso legal al suelo y subsuelo y a infraestructura que incorpore el factor de riesgo como elemento esencial en toda política pública y sobre todo que custodie el cumplimiento estricto a la normatividad en materia de desarrollo urbano, medio ambiente y protección civil.

Aunado a lo anterior, el manejo y uso del subsuelo carece de un marco jurídico que lo regule, ya que incluso la Constitución no establece una definición sobre el subsuelo y su regulación. El artículo 27 de la Constitución, párrafos cuarto y quinto, señalan lo siguiente:

“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 sustancias 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 derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente 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 y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas 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; las 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 la 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. Cualesquier otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de las propiedades 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 esta agua se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.”

Como puede observarse, a nivel Constitucional no se establece un régimen jurídico en el ámbito del subsuelo particularmente, el cual se caracteriza por el tendido de redes de infraestructura subterránea para el transporte urbano, telecomunicaciones, energía eléctrica, gas, gasolina, petróleo, fibra óptica; así como de infraestructura de servicios urbanos, entre otros usos, y donde la falta de una regulación y reglamentación han provocado que constantemente se ponga en riesgo a la población. Como resultado de la investigación para sustentar la presente iniciativa se puso de manifiesto la deficiente o nula planeación, la inexistencia de mapas de localización de infraestructura, la falta de coordinación entre los usuarios del subsuelo y las autoridades, la ausencia de un organismo regulador y supervisor de lo que se integra al subsuelo.

En este contexto, resulta conveniente señalar algunas experiencias registradas en otros países y ciudades en relación con el ordenamiento de la infraestructura en el subsuelo; tal es el caso de Francia, en donde existe un marco jurídico que da certidumbre a lo que se relaciona con el rubro.

Su marco jurídico establece “que el propietario del suelo lo es del subsuelo hasta el centro de la tierra. El municipio y la comuna son propietarios de la vía pública y el Estado de las riquezas del subsuelo, como son el petróleo y demás minerales o metales”.

En este país, el que tiene el derecho de propiedad sobre el suelo, “es el propietario original de las instalaciones del subsuelo, salvo que hayan sido expropiadas, rentadas, indemnizadas o vendidas, con el pago de derechos correspondiente”; y es el Ayuntamiento de la Ciudad, quien se encarga de supervisar, monitorear y autorizar obras subterráneas y llevar un atlas y mapas de instalaciones de riesgos y de vías subterráneas ocupadas por infraestructura. A este control, debemos añadir que los usuarios del subsuelo, pagan un aprovechamiento por su uso y ocupación por metro lineal al año.

Otro ejemplo interesante se observa en España que también cuenta con un marco regulatorio relativo al subsuelo. “El propietario del suelo lo es del subsuelo, pero la regulación de éste corresponde al Ayuntamiento, con la colaboración de las empresas particulares, ambas son propietarias de la infraestructura del subsuelo y desarrollan el establecimiento de nichos y galerías que corresponden a derechos de propiedad”.

Este ejemplo resulta particularmente interesante en virtud de que las competencias de cada instancia son claramente determinadas, la local está facultada para atender todo lo que tiene que ver con el subsuelo y compete a la instancia Federal o Regional la regulación de las concesiones. Asimismo, existe un organismo encargado de supervisar, monitorear, autorizar obras de infraestructura subterránea y diseñar y actualizar mapas o atlas de infraestructura subterránea, así como verificar la naturaleza jurídica de la misma, tareas bajo la responsabilidad de una agrupación de interés económico, cuya finalidad por naturaleza jurídica, es desarrollar la actividad económica de sus miembros y cada uno de ellos participan con 16.67% de la cuota social del organismo.

Dicho órgano identifica y recopila la actuación en vía pública, planifica las obras de infraestructura subterránea, realiza una tramitación administrativa a través de medios de gestión informática que

facilita los procedimientos, establece controles de calidad de las obras y retroalimenta los procesos con base en resultados, además de definir lineamientos de comunicación con la ciudadanía.

En el caso de México, el Distrito Federal ha realizado un ejercicio similar a los mencionados, ya que debido a las características geológicas, poblacionales y económicas requiere de servicios estratégicos que son proporcionados por medio de instalaciones subterráneas.² Instalaciones que en virtud de la inadecuada construcción y ubicación propician condiciones de riesgo por el que los servicios estratégicos pueden verse interrumpidos, con el consiguiente desabasto, pérdidas económicas y costos derivados de la reparación.

En este sentido, el Gobierno de la Ciudad, consideró necesario establecer una instancia de coordinación para la utilización y desarrollo de las instalaciones subterráneas en el Centro Histórico, para establecer las acciones de prevención de emergencias o desastres derivados de la construcción y utilización de instalaciones subterráneas vitales y estratégicas y en su caso concertar las acciones de auxilio y restablecimiento, por lo que en abril de 2009 se crea en el Subcomité de Instalaciones Subterráneas del centro Histórico de la Ciudad de México.

No obstante, la relevancia de este acuerdo; sus acciones no se extienden al resto de la ciudad que presenta importantes problemas relacionados o derivados del mal uso del subsuelo; como es el caso de los hundimientos diferenciales por el abatimiento de los mantos freáticos, la autorización legal e ilegal para vivienda, que ha causado daños severos a los habitantes de las delegaciones Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Iztapalapa, entre otras, donde se destacan afectaciones a familias con algún grado de marginación.

Por estos motivos en Movimiento Ciudadano consideramos prioritario atender el tema de la regulación, uso u ocupación del subsuelo, lo cual beneficiaría a la propia infraestructura urbana y a las finanzas públicas.

Se propone la integración de un Sistema de usuarios del subsuelo y de la infraestructura y espacio que ocupa el subsuelo en vía pública, así como normar y definir los lineamientos técnicos y administrativos que deben cubrir los usuarios para la utilización del espacio que ocupa el subsuelo, con el objeto de diseñar, excavar, construir, operar, supervisar, dar mantenimiento y reparar la red de infraestructura subterránea.

Se establecen los criterios básicos de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios conurbados, con los usuarios del subsuelo y la ciudadanía; en materia de tendido de red de infraestructura subterránea en el espacio que ocupa el subsuelo de la vía pública del país.

Reconocemos que el objeto de la presente iniciativa, posee una gran complejidad que debe ser atendida desde diversos ámbitos de aplicación; no obstante, se pretende avanzar significativamente en la materia, insertando en nuestra Constitución la denominación de subsuelo y su regulación.

Fundamento legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Ordenamientos a modificar

Reformas a los artículos 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1. ...

Artículo 26. ...

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La Nación también tiene propiedad sobre el subsuelo, entendido como todo aquello que se ubica bajo la superficie terrestre y que conforma el espacio inmediatamente posterior a ésta en lo que respecta a las capas geológicas de la Tierra. Para su uso y regulación deberá acudirse al principio de concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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

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 sustancias 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.

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, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las 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.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

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.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, **subsuelo**, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras, **subsuelo** y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

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

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

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

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

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

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

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.

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

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

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

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

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

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

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

La ley considera al subsuelo como un bien común, sustentado en los siguientes criterios:

a) Todos los mexicanos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo el desarrollo de los ciudadanos, así como el deber de conservarlo.

b) Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el propósito de proteger y mejorar la calidad de vida; así como velar por la conservación y restauración del medio ambiente. Con ello se garantizará el mejor uso de los recursos del suelo, subsuelo, aire y agua; así como el equilibrio y sinergia entre las distintas partes del territorio mismo.

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones: composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, **subsuelo**, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. (Se deroga)

XI. (Se deroga)

XII. (Se deroga)

XIII. (Se deroga)

XIV. (Se deroga)

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

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

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

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

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

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

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. (Se deroga)

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

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

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

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, **subsuelo**, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la **(la, sic DOF 03-02-1983)** tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

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

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

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

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan

el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (*hacer los, sic DOF 03-02-1983*) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d)** El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será

necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Usos del subsuelo

Se recorren los demás incisos

c) Alumbrado público.

d) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

e) Mercados y centrales de abasto.

f) Panteones.

g) Rastro.

h) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

i) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

j) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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.

En la formulación de los programas de ordenamiento ecológico que impacten el suelo y subsuelo se deberán considerar los siguientes criterios:

- 1. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio;**
- 2. La vocación de cada zona, en función de sus elementos naturales, poblacionales, culturales y económicos;**
- 3. Las condiciones del suelo y subsuelo sobre la base de los estudios técnicos que se requieran;**
- 4. La evaluación de los equilibrios en los ecosistemas, los asentamientos humanos, la infraestructura y las actividades que se desarrollan o desarrollarán;**
- 5. La obligatoriedad de atender la regulación ambiental a nivel federal, estatal y municipal, derivada del ordenamiento ecológico; la cual tendrá prioridad sobre otro tipo de aprovechamientos.**

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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 ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- j) Designar recursos para aquellas zonas que presenten procesos de degradación, desertificación, daños al subsuelo; con el objetivo de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que favorezcan la continuidad de los procesos naturales que se llevaban a cabo.**
- k) Coordinar a quienes pretendan llevar a cabo una obra, instalación o aprovechamiento, urbano, rural, público o privado en el suelo y subsuelo del territorio nacional a razón de los siguientes criterios:**

1. Cuando se rebasen las capacidades de infraestructura y servicios públicos del área donde se pretenda ejecutar;

2. Cuando su ejecución genere afectaciones en otras zonas y ecosistemas;

3. Cuando signifique un riesgo para la vida, los bienes de la comunidad, el patrimonio familiar, cultural o artístico;

El municipio en corresponsabilidad con el estado, deberá observar los ordenamientos jurídicos en las materias de competencia a que haya lugar.

VI. La Federación en coordinación con los estados y municipios, crearán el Sistema Nacional de Usuarios del Subsuelo, el cual establece la obligación de los poderes públicos de orientar su acción al estudio detallado de las instalaciones que se integran al subsuelo y determinar su viabilidad; prever las situaciones de riesgo o catástrofe. Asimismo, será responsabilidad de esta instancia el diseño y actualización de los mapas y atlas de riesgo del subsuelo mexicano, regular el sistema de usuarios y de infraestructura del espacio que ocupa el subsuelo en vía pública y normar y definir los lineamientos técnicos y administrativos con el objeto de diseñar, excavar, construir, operar, supervisar, dar mantenimiento y reparar la red de infraestructura subterránea y reducir el impacto de las obras, mediante el control y coordinación de los planes de obra.

El Sistema Nacional de Usuarios del Subsuelo estará presidido por la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil y concurrirán las Secretarías de Economía, Hacienda, Medio Ambiente, Comunicaciones y Transportes; así como Pemex, CFE, las direcciones de obras y servicios urbanos y protección civil de las entidades federativas y municipios, el H. Cuerpo de Bomberos, los representantes de las empresas relacionadas con la introducción de gas natural, telecomunicaciones e infraestructura urbana; así como un representante de las siguientes instituciones académicas: Instituto de Geofísica, Instituto de Ciencias Nucleares, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Ingeniería, el Instituto Politécnico Nacional, el Colegio de Ingenieros; y las que se consideren necesarias para el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la fracción.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

Se recorren los incisos

VII. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VIII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

IX. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

X. Derogada.

XI. Derogada.

Transitorio

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

Notas

1 Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal, 2009.

2 Gaceta Oficial del Distrito Federal, 24 de abril de 2007. Acuerdo por el que se establece el Subcomité de Instalaciones Subterráneas del Centro Histórico de la Ciudad de México.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de septiembre de 2011.

Diputadas: Laura Arizmendi Campos, María Guadalupe García Almanza (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GASTÓN LUKEN GARZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado Gastón Luken Garza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo estipulado en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción I, del numeral 1, del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto en materia de declaración de procedencia, con fundamento en la siguiente

Exposición de Motivos

La función pública que desempeñamos los legisladores por mandato constitucional y sobre todo, por mandato de nuestros representados, hacen imperativa la necesidad de que realicemos nuestras actividades con estricto apego a derecho y a la legalidad.

Como legisladores, estamos obligados a no permitir, de ninguna manera, arrojarnos con la manta de la corrupción, justificándonos en la mala definición de la protección que la constitución otorga a la función que realizamos.

Lamentablemente, la corrupción dentro de la función pública es un fenómeno social que, pese a los esfuerzos que se realizan desde los distintos órdenes de gobierno, aún no ha podido ser erradicada.

Ante ello, los que integramos el Poder Legislativo no debemos permitir por ningún motivo la realización de conductas al margen de la ley. Utilizar el llamado fuero constitucional como escudo para mantener en la impunidad las acciones que lleguemos a realizar no debe ser permitido, sino que más bien, debemos propiciar la debida sanción modificando nuestro máximo ordenamiento jurídico, de manera tal que interpretemos las disposiciones constitucionales en estricto apego al espíritu de lo que nuestro poder constituyente permanente plasmó en nuestro texto constitucional: la protección al cargo y no a la persona.

El artículo 111 constitucional establece los servidores públicos que necesitan tener la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra ellos:

- Diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Magistrados de la sala superior del Tribunal Electoral.
- Consejeros de la Judicatura Federal.
- Secretarios de despacho.
- Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.

- Jefe de gobierno del Distrito Federal.
- Procurador General de la República.
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- Consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Gobernadores de los estados.
- Diputados locales.
- Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados.
- Miembros de los consejos de las judicaturas locales.

El fuero constitucional ha sido definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como “...un privilegio que se le otorga a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes del estado, dentro de regímenes democráticos.[...] La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos, está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes...”

El diccionario jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala que el fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. ¹

Así pues, dicha protección consiste en que, ante la existencia de un proceso penal que haya sido iniciado contra alguno de los servidores públicos antes mencionados, se requerirá la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados, para retirar el fuero y para que éste pueda enfrentar el juicio penal iniciado en su contra.

Se ha dicho que esta protección es necesaria, ya que las importantes atribuciones y facultades con las que cuentan los altos funcionarios de la nación los vuelven susceptibles de revanchismos políticos, por lo que podrían ser acusados por la comisión de un delito de manera indiscriminada, de ahí la necesidad de que hasta que no se cuente con elementos bastantes para determinar la participación de uno de estos servidores públicos, se deberá solicitar la declaración de procedencia, y por tanto eliminar el fuero constitucional que lo protege.

Dicho comentario, ya había sido expresado en su momento por don Jacinto Pallares, quien señalaba los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional, entre los que se encontraban: la necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados e impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública” ²

En el caso específico de los legisladores del Congreso de la Unión, necesitamos de dicha protección para poder expresarnos libremente y no ser objeto de represiones de ningún tipo.

Sin embargo, es imperante delimitar dicha protección a la función de los servidores públicos señalados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, es decir, tratándose de servidores públicos federales y locales.

En este orden de ideas, se presenta la siguiente iniciativa mediante la cual se propone establecer límites al fuero de no procesabilidad de los servidores públicos señalados en el artículo 111 constitucional, proponiendo que no se necesitará de la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuando el servidor público sea sorprendido en flagrancia cometiendo un delito, o cuando se trate de un procedimiento seguido en su contra y del cual obren datos bastantes recaudados por la autoridad competente para determinar su participación en la comisión de un delito grave ya sea del orden federal o del orden local, así como cuando el servidor público se encuentre separado en su encargo por licencia.

Así pues, se somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente

Iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único . Se reforma el párrafo quinto del artículo 111, y se reforma el primer párrafo del artículo 112, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111. ...

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. **No se requerirá de dicha declaración, tratándose de delito cometido en flagrancia o considerado como grave.**

...

...

...

...

...

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito **en flagrancia o considerado como grave del orden federal o local durante el ejercicio de sus funciones, o** durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo **por licencia.**

...

Transitorios

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

Segundo. Los congresos estatales deberán adecuar sus disposiciones constitucionales de acuerdo a lo aquí dispuesto en un plazo de 60 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1. *Diccionario Jurídico Mexicano* . Tomo D-H- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa-UNAM. México 1996. Pág. 1484.

2. Citado por Burgoa Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano* . Editorial Porrúa. México 1991. Pág. 557.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2011.

Diputado Gastón Luken Garza (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ Y SUSCRITA POR ARMANDO RÍOS PITER, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Según nuestra ley suprema el *fuero constitucional* se trata de un privilegio que se encuentra implícito en determinados cargos públicos a favor de sus respectivos titulares, en cuya virtud dichos funcionarios públicos no pueden ser sujetos a proceso penal, bajo el pretexto de haber incurrido en responsabilidad, sin antes haber obtenido de la Cámara de Diputados la correspondiente declaración de haber lugar a formación de causa.

Para muchos mexicanos el término “fuero” y/o “inmunidad” equivale a impunidad. En el trascurso de la historia quienes detentan el poder y ejercen actos de autoritarismo han hecho equivalentes la inmunidad y la impunidad, esto hace que los ciudadanos muestren una actitud de condena y de rechazo al ejercicio del fuero.

Las democracias también se basan en principios y valores, y la violación de éstos debilita la legitimidad de todo el sistema político, situación que casi siempre conlleva al debilitamiento institucional y al agravamiento de los problemas sociales. Por eso no se debe perder de vista que la brecha de desconfianza entre sociedad y gobierno tiende a profundizarse en la medida que se niegan los principios de igualdad y transparencia, al otorgarse a ciertos actores un trato privilegiado y discrecional que otros no tienen.

En un sistema jurídico-político republicano no existe necesidad de que los altos servidores públicos gocen de inmunidad, menos aun cuando ésta, por la compleja aplicación de la ley, conlleve frecuentemente a la impunidad. Por ello es importante resolver algunos de los problemas que subsisten en nuestra ley fundamental con motivo de la existencia de la prerrogativa comentada.

Argumentación

El más alto privilegio cívico a que puede aspirar un ciudadano como funcionario público o representante de la nación implica un compromiso directo con la sociedad y con el estado.

La historia del fuero constitucional en México es complicada y poco clara. Así, por ejemplo, en el texto original de la Constitución de 1917 se expresaba en el artículo 110: “No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero”.

El *fuero constitucional* se justificaba históricamente por la idea de proteger a los altos funcionarios públicos del resentimiento, de la rivalidad y de la enemistad política a la que podían estar expuestos por el solo hecho del cargo que desempeñaban como decía el discurso preliminar de la Constitución Española de Cádiz de 1812, pero sin dejar por ello de pedirles cuentas de su administración y de hacerles efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido. Sin embargo, recuérdese bien que los altos funcionarios de Nueva España gozaban de fuero, pero a la par también existía y operaba el llamado *juicio de residencia*, que era un procedimiento que exigía la rendición de cuentas de los funcionarios al término de su encargo y que se hacía efectivo mediante el arraigo obligatorio del sujeto investigado.

El constitucionalista Ignacio Burgoa considera que el fuero constitucional comprende la inmunidad que disfrutaban los senadores y diputados quienes son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Asimismo, se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardar de eventuales acusaciones sin fundamento, así como mantener el equilibrio entre los poderes del estado, dentro de regímenes democráticos, estos privilegios parlamentarios, entendidos de acuerdo con la Real Academia Española, como las ventajas exclusivas o especiales de las que se gozan los legisladores por encontrarse en determinada circunstancia, sin embargo, el artículo 61 constitucional se establece que “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”, es decir, esto se traduce en la única inmunidad procesal absoluta que tienen los legisladores, pero debe ser entendida única y exclusivamente para ejercer su libertad de expresión en el desempeño de su funciones pues de ninguna manera quiere decir que podrían difamar o calumniar so pretexto de que gozan de una protección absoluta en este rubro y por la otra, en el mismo precepto se indica que será el presidente de cada Cámara quien velará por el respeto al “fuero constitucional” de los legisladores y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar, lo cual nos lleva a concluir que este fuero no sólo es para la libertad de expresión de los legisladores; en una interpretación sistemática y funcional de la Constitución y al criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el 8 de abril de 1946, en una tesis aislada sobre el “fuero constitucional” al señalar que:

“Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, a virtud de la cual, quienes la disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros: La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad...”

(Quinta época, primera sala, Semanario Judicial de la Federación LXXXVIII, página 327).

El principio que consagra el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la inviolabilidad del fuero constitucional, debe considerarse estrictamente como un instrumento de protección a la función de legislador para que en ejercicio de ésta, puedan expresarse y desempeñar su cargo con libertad y que la inmunidad que el fuero confiere se limite a su función constitucional. Desafortunadamente, en nuestro país, esto no ha sido así.

Para proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados en el artículo 111 de la constitución durante el tiempo de su encargo por la comisión de delitos, se tendrá que cumplimentar el procedimiento relativo a la declaración de procedencia, es decir, el servidor público está protegido por el fuero en relación con delitos que se le imputen durante el tiempo que desempeñe

sus funciones, pero también por delitos que hubiesen cometido con anterioridad y sean acusados durante en el ejercicio de sus funciones.

A su vez, es necesario establecer los conceptos de irresponsabilidad, inviolabilidad e inmunidad, para poder comprender de mejor manera lo que significa el fuero.

Irresponsabilidad es “impunidad que resulta de no pedir cuentas a quienes son responsables”. Inviolabilidad es “una prerrogativa personal de los senadores y diputados, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que hagan y los votos que emitan el respectivo cuerpo colegislador”. Finalmente la inmunidad es la “prerrogativa de los senadores y diputados que los exime de ser detenidos o presos, salvo en casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin autorización del respectivo cuerpo colegislador.” (Real Academia Española, edición 22). Por lo que se observa en dichas definiciones existe un relación muy estrecha entre irresponsabilidad e inviolabilidad, sin embargo, existe una mínima diferencia y es sobre el tipo de protección ya que inviolabilidad es una protección constitucional y la irresponsabilidad es no castigar a quienes son responsables, según los intereses personales del juzgador.

Es preciso señalar que en el ámbito del derecho comparado, la mayoría de los sistemas constitucionales de los países europeos y latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Italia y Uruguay), se establece una excepción a la inmunidad parlamentaria consistente en que se podrá detener a un legislador cuando éste sea sorprendido realizando un acto y omisión sancionados por las leyes penales, es decir, en el caso del delito flagrante.

En estos países se considera que la inmunidad procesal se encuentra plenamente justificada a fin de salvaguardar la continuidad de la función constitucional que desempeñen determinados servidores públicos; sin embargo, es conveniente que para evitar abusos por causa de la inmunidad establecer límites a la misma.

En los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña, en general la figura del fuero abarca un ámbito más amplio de protección para los legisladores de otros países.

Entre ellas se pueden mencionar el hecho de que sólo pueden ser juzgados por el máximo tribunal del estado, o que puede abstenerse de revelar alguna información en el caso de ser sometido a juicio.

Por lo anteriormente señalado y con la finalidad de garantizar un equilibrio de poderes públicos en un régimen democrático, se propone que los servidores públicos dejen de utilizar el fuero para intereses personales y puedan ser sancionados por las leyes mexicanas como cualquier ciudadano, porque el uso del fuero ha sido mal empleado por algunos funcionarios y desvirtúan su principal objetivo que es servir a México con honor, lealtad, honestidad.

Fundamento legal

Los suscritos, diputados Nazario Norberto Sánchez y Armando Ríos Piter, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 61 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero constitucional.

Por lo expuesto y fundado, ponemos a consideración el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 61 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 61 y el 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de **sus** miembros, **entendiéndose aquél como la estricta protección a su función así como a la libertad de expresión de la que gozan en ejercicio de la misma**, y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

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 de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. **Tratándose de delitos graves o de aquéllos cometidos en flagrancia no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre 2011.

Diputados: Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Armando Ríos Piter (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 fracción I y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 135 de la Constitución a fin de establecer que las reformas a la Constitución son susceptibles de control constitucional a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Exposición de Motivos

En el derecho comparado el control constitucional sobre las reformas a la Constitución aprobadas por el poder revisor corresponde a los Tribunales Constitucionales y a la Cortes Supremas¹. El órgano de constitucional decide cuando una reforma a la Constitución es inconstitucional, ya sea porque el poder revisor violó límites expresos o límites implícitos materiales previstos en la Constitución o, porque transgredió el procedimiento de reforma constitucional.

En México la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha querido asumir su papel constitucional e histórico. En distintas ocasiones ha rechazado la posibilidad de controlar materialmente las reformas constitucionales. En los amparos 2996/96 y 1334/98 promovidos por Manuel Camacho Solís en contra de la reforma constitucional electoral de 1996, la Corte estimó por mayoría de votos que una reforma a la Constitución en razón de sus contenidos –decisiones políticas fundamentales– es inimpugnable. Sin embargo, estimó que sí era posible dirigir una demanda de garantías en contra del procedimiento reformativo en la siguiente tesis aislada: “reforma constitucional, amparo contra su proceso de creación. El interés jurídico deriva de la afectación que produce; en la esfera de derechos del quejoso, el contenido de los preceptos invocados”. El pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que se estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos

que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado”².

El ex ministro Góngora Pimentel ha expresado al respecto, que existe la posibilidad para que los vicios formales o procesales de las reformas constitucionales sean objeto de control constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que respecto a los vicios de fondo –decisiones políticas fundamentales o límites implícitos de carácter material– con la composición de la actual Corte no existe posibilidad alguna³. El alto tribunal en otras decisiones desafortunadas – resoluciones dictadas en los expedientes 48/2001 y 82/2001– determinó por mayoría de votos que las controversias constitucionales planteadas por municipios del estado de Oaxaca en contra de las modificaciones constitucionales sobre derechos y cultura indígenas eran improcedentes, tanto por la imposibilidad jurídica de controlar los actos del poder revisor debido a que la función del poder reformador de la Constitución es soberana y porque el artículo 105 constitucional no señala al constituyente permanente como sujeto legitimado para promoverlas. El tribunal pleno al respecto señaló: “Procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal no es susceptible de control jurisdiccional”. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía”⁴. Tal como lo señaló Agustín Pérez Carrillo, esas posiciones son evidentemente cuestionables, pues el poder reformador previsto en el artículo 135 constitucional es poder constituido, sus posibilidades de actuación están referidas al marco constitucional y tiene limitaciones que no tiene el poder constituyente originario⁵.

Además del conservadurismo ideológico de muchos de los ministros de la Suprema Corte, una razón adicional que había explicado su actitud, consistió en que habían entendido indebidamente al poder revisor de la Constitución como una prolongación del constituyente originario, en ello eran deudores de las tesis de Tena Ramírez que situaba al poder reformador por encima de los poderes públicos⁶. Argumentación inatendible porque en un estado constitucional de derecho todos los órganos del estado se encuentran subordinados a la Constitución, y en ese sentido, el control de la constitucionalidad de los actos del poder reformador debe ser ejercido en vía jurisdiccional por los órganos competentes, esto es, en el caso de México, por la Suprema Corte.

Otra razón que algunos ministros habían brindado entrañaba una autolimitación y abdicación a sus atribuciones de control de la constitucionalidad. Rodríguez Gaona describe la opinión del ex ministro José Vicente Aguinaco Alemán, emitida durante la resolución de uno de los amparos promovidos por Manuel Camacho Solís, en donde el mencionado ministro sostuvo que la revisión de la constitucionalidad de los actos del poder reformador correspondía al propio poder reformador. Este argumento es inadmisibles porque entrega al legislativo federal y local atribuciones que no tienen y porque en última instancia pretende facultar a los representantes del pueblo para sustituir la voluntad de los ciudadanos que son los únicos titulares de la soberanía y quienes pueden determinar las características de las decisiones políticas fundamentales por medio del constituyente originario⁷.

No hay razón en el derecho mexicano para que la Suprema Corte continúe manteniendo esos incorrectos criterios. Si la Corte desea ser un auténtico tribunal constitucional debe empezar por controlar las actuaciones del poder revisor de la Constitución, de otra manera, si sus facultades sólo se constriñen al control constitucional de la legalidad, significará que hay porciones de la producción normativa que están fuera del alcance de la jurisdicción constitucional y, ello hará posible que mediante una reforma a la Constitución se puede trastocar todo el sistema constitucional, vaciando de contenidos y de sentido a la Constitución, vulnerando las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México.

El día 29 de septiembre de 2008, el Tribunal pleno de la Suprema Corte dictó su resolución en el amparo en revisión 186/2008. En ella precisó que se ocuparía de la admisibilidad de la demanda de amparo y no del contenido material de los agravios planteados. Para ese estudio planteó cinco temas: 1) ¿Existe en la ley de amparo una norma que prohíba expresa o implícitamente la procedencia del juicio de amparo en contra de alguna reforma constitucional?; 2) ¿Cuál es el carácter del poder constituyente permanente, revisor o reformador de la Constitución?; 3) Si el poder reformador de la Constitución es limitado, ¿esa limitación implica que existen medios de control constitucional sobre los actos del poder constituyente permanente, revisor o reformador de la Constitución?; 4) Si el poder reformador de la Constitución no se identifica con el poder constituyente soberano e ilimitado del pueblo, entonces ¿puede ser considerado como autoridad emisora de actos potencialmente violatorios de garantías individuales?; y, 5) ¿En el caso concreto existe algún planteamiento relativo a la posible vulneración de garantías individuales relacionadas con el procedimiento de reforma?

A la primera pregunta o tema, la Suprema Corte contestó que ni en la Constitución ni en la Ley de Amparo se encuentra de manera expresa alguna permisión o prohibición sobre la procedencia del amparo con respecto a la reforma constitucional. La Corte acepta que mediante un argumento interpretativo cabría la prohibición pero también la permisión sobre la procedencia.

Respecto al segundo tema, la Corte, consideró que existen dos principios que legitiman el concepto político de Constitución: el principio de supremacía constitucional, de donde derivan los límites implícitos formales y, el principio político de soberanía popular, del que emanan en su conexión solidaria con el resto de los derechos fundamentales, los límites implícitos materiales. En cuanto a si el poder revisor tiene límites, la Corte estima que es un poder limitado, que no puede, sin más ser identificado, con el poder constituyente originario según se desprende de la propia redacción del artículo 135 de la Constitución. Los límites del poder revisor son de tipo formal y tienen relación con los procedimientos de reforma constitucional y, los límites materiales tendrían que ser definidos por la Suprema Corte y en todo caso estar relacionados con la garantía de los derechos fundamentales y la división de poderes.

En el tercer tema, la Corte sostuvo que las posibilidades de actuación del poder reformador de la Constitución son solamente las que el ordenamiento constitucional le confiere en el artículo 135. Asimismo, lo son sus posibilidades materiales en la modificación de los contenidos de la Constitución. Esto, porque el poder de reforma que tiene la competencia para modificar la Constitución no tiene la competencia para destruirla. Al ser el poder reformador un poder limitado está sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un estado constitucional debe prever medios de control sobre aquéllos actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales, lo que significa que cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional en contra de la posible violación a las normas del procedimiento reformatorio constitucional. Los medios de

defensa son: en el caso de los individuos el juicio de amparo y, en el caso de los poderes del estado, la controversia constitucional.

Llegado el tema cuarto, la Corte construye el siguiente argumento: 1) De la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a los artículos 103 constitucional y 1 fracción I, de la Ley de Amparo, no es posible obtener un enunciado normativo que contenga la procedencia o la improcedencia del amparo en contra de una reforma constitucional; 2) El poder reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está limitado, en principio, por las normas del procedimiento de reforma establecidas en el artículo 135 constitucional; 3) El medio de control por antonomasia para proteger al individuo contra las posibles violaciones a las garantías individuales es el juicio de amparo; 4) El artículo 11 de la Ley de Amparo define quiénes son autoridades responsables en el juicio de amparo, a saber: las que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado; 5) El Congreso de la Unión y las legislaturas locales, cuando actúan en su carácter de poder reformador (limitado) de la Constitución, deben respetar las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional; 6) Es posible que el poder reformador de la Constitución emita actos apegados al procedimiento constitucional de reforma y también es posible que los emita con desapego a tal procedimiento; y, 7) Por lo tanto, es posible considerar al poder reformador de la Constitución como autoridad responsable en el juicio de amparo, siempre que se impugnen presuntas violaciones al procedimiento de reforma constitucional.

En la respuesta al quinto tema, la Suprema Corte, apreció que la parte quejosa había hecho planteamientos en su demanda de garantías, tanto a violaciones al procedimiento de reforma constitucional como a violaciones materiales o sustanciales. Con fundamento en lo estimado en la respuesta de este tema como en las contestaciones de los cuatro anteriores, la Corte revocó el auto del Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el estado de Jalisco que había desechado la demanda de garantías en el juicio de amparo número 1615/2007.

Los ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y José Fernando Franco González Salas emitieron cada uno su correspondiente voto particular disidente en el amparo en revisión 186/2008. Los argumentos principales del voto particular del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo sostuvieron: 1) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene competencia en contra de los actos del poder reformador de la Constitución porque la Constitución, cuando estatuye el juicio de amparo, está estableciendo un sistema conforme al cual lo que se controla son los actos de los poderes del estado, poderes subordinados a la Constitución misma y, en este sentido la Corte no puede revisar lo que en la Constitución se establece; 2) El principio de supremacía constitucional es lo que dificulta, por auto referente, que la Constitución sea juzgada a la luz de la propia Constitución, máxime que, en la Constitución mexicana, en su literalidad se hace difícil encontrar motivos que justifiquen diferenciar entre sus propios contenidos normativos y establecer entre ellos prelaturas; 3) Las improcedencias del juicio de amparo no sólo son expresas sino también implícitas, éstas últimas derivadas de la estructura, funcionalidad, mecánica y naturaleza del juicio de amparo; 4) En los casos de juicios de amparo en donde hipotéticamente se dictaran sentencias estimatorias respecto a reformas contrarias a la Constitución, por las características del amparo –la cláusula Otero-, habría dos Constituciones, una para los amparados y, otra para los demás; y, 5) El juicio de amparo no es la vía para reclamar violaciones a los derechos por reformas contrarias a la Constitución porque la Carta Magna no lo ha determinado de esa manera y no ha dotado a los tribunales federales de esa competencia.

Los razonamientos del voto particular del ministro José Fernando Franco González Salas en el amparo en revisión 186/2008 fueron los siguientes: 1) El artículo 135 de la Constitución mexicana

no establece limitación alguna para adicionar o reformar la Constitución, sino solamente los órganos competentes para hacerlo y el procedimiento que se debe seguir para ello; 2) El control de regularidad de estos actos no se establece expresamente en ninguna norma fundamental (ni secundaria) a favor del Poder Judicial de la Federación, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede ni debe arrogarse facultades o competencias para revisar los actos del poder constituyente permanente, cuando no le han sido expresamente conferidas, mediante el ejercicio de una interpretación laxa de normas constitucionales que le otorgan expresamente facultades de revisión solamente de actos de las demás autoridades u órganos públicos y leyes secundarias cuando violen garantías individuales; 3) Si bien es cierto que en la Ley de Amparo no existe disposición expresa en el sentido de considerar improcedente dicho juicio en contra del procedimiento de reformas a la Constitución, también lo es que en el artículo 135, el constituyente depositó en el Congreso de la Unión, o sea, en sus dos Cámaras, o en la Comisión Permanente, la declaración de la reforma constitucional, y lo responsabilizó de sancionarla; consecuentemente lo creó como órgano límite y, por tanto, no cabe la posibilidad del juicio de amparo; 4) El otorgamiento de suspensiones en los juicios de amparo en contra de reformas a la Constitución podría provocar un casuismo altamente peligroso por tratarse de la vigencia de la Constitución; 5) Las sentencias de amparo en contra de reformas a la Constitución no tendrían efectos generales y sus efectos no podrían aplicarse respecto a personas diferentes a las amparadas; y, 6) En consecuencia, el ministro González Salas, propone que el poder constituyente, sea el originario o el revisor, incluya los medios de defensa constitucional para someter a revisión constitucional, por parte de la Corte o de otro órgano, las reformas a la Constitución.

La decisión en el amparo en revisión 186/2008 arrojó una conclusión, aunque insuficiente, importante: es posible considerar al órgano reformador de la Constitución como autoridad responsable en el juicio de amparo siempre que se impugnen violaciones al procedimiento de reforma constitucional. Parecía que se iba por el buen camino pero pronto estas esperanzas se frustraron en los dos amparos que a continuación se comentan.

En el posterior amparo en revisión 519/2008, resuelto el 2 de octubre de 2008 por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo ponente la ministra Olga Sánchez Cordero, la parte quejosa reclamó, no el cumplimiento del procedimiento de la reforma constitucional electoral de 2007, sino la materia o sustancia de la reforma por considerarla contraria a las garantías constitucionales consagradas en los artículos 6, 7, 13, 14, 16 y 17 de la Constitución. El tribunal pleno estimó que bajo el principio de supremacía constitucional toda norma secundaria contraria a la ley suprema no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico, aunque para ello se requiere que así se declare por alguno de los Tribunales de la Federación; sin embargo, lo anterior no ocurre respecto a la Constitución, pues ésta puede en distintos preceptos del texto constitucional limitar o restringir derechos fundamentales, sin que ello implique contravención a las garantías individuales. Para probar su aserto la Corte señala el ejemplo de los ministros de culto que tienen limitados sus derechos de participación política por el texto constitucional, la expulsión de extranjeros sin otorgarles garantía de audiencia (antes de la entrada en vigor de la reforma reciente de 2011 en materia de derechos humanos), la posibilidad de que la Constitución ordene la aplicación de sus normas con efectos retroactivos y, el arraigo de una persona que obviamente es superior en tiempo a las 48 horas de detención de las que puede disponer el Ministerio Público según el artículo 16 de la Constitución. En su razonamiento la Corte indica que si se aceptara la demanda de amparo, tendría que justificarse la prevalencia de una norma constitucional sobre otra, cuestión que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede realizar porque sus competencias están acotadas. Según la posición mayoritaria de los ministros, los contenidos de la Constitución son inmunes a toda objeción por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En estas condiciones, dado el criterio mayoritario de la Corte, es obvia la improcedencia de la demanda de garantías. La mayoría de seis ministros que votaron a favor de la misma, la fundaron en los artículos

1 y 133 constitucionales y en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo. La visión mayoritaria de la Corte igualmente expuso el argumento de los “efectos colaterales”, pues una sentencia estimatoria de amparo en contra del contenido de los preceptos constitucionales, entrañaría no sólo la desincorporación de la esfera jurídica de la quejosa de esos preceptos constitucionales sino del resto de las leyes y normas individualizadas derivadas de las normas constitucionales declaradas inconstitucionales y, al producirse esa consecuencia, todas esas normas secundarias perderían eficacia frente a la sociedad ⁸ .

La sentencia descrita en el párrafo anterior se niega a aceptar que no todas las normas de la Constitución tienen la misma importancia respecto a los casos jurídicos concretos. Desconoce al menos en este asunto, la aplicación del principio de proporcionalidad para resolver conflictos entre principios constitucionales antinómicos ⁹ . No contextualiza su razonamiento en categorías jurídicas como la del bloque de constitucionalidad para comprender el problema jurídico que está atendiendo. Niega de entrada la validez de un núcleo básico de principios constitucionales de carácter explícito o implícito. Pone ejemplos absurdos como el del arraigo, que en todos los sistemas jurídicos avanzados sobre derechos fundamentales, se considera una aberración constitucional y más cuando se incluye en el texto constitucional como en nuestro país. Y, además, indebidamente asume que están en vigor causales de improcedencia que no están expresas en la Constitución ni en la Ley de Amparo.

En otro amparo en revisión –el 2021/2009- promovido por Federico Reyes Heróles Garza y otros (“el amparo de los intelectuales”) contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en el procedimiento y contenido de la reforma que aprobó reformas a la Constitución en materia electoral y se publicó el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación. Los actos reclamados por los llamados intelectuales fueron: La inobservancia de las formalidades y limitaciones que para la reforma o adición de la Constitución establecen los artículos 135 y 136 de la misma; la mutación de los valores que sustentan el régimen constitucional deliberativo; la infracción de las garantías individuales de igualdad y no discriminación, educación y libertad de expresión, consagradas en los artículos 1, 3 y 6 de la Constitución; violación al derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta Magna; y violación al derecho de asociación establecido en el artículo 9 de la ley fundamental. Con votación mayoritaria de siete ministros, el tribunal pleno consideró que la Suprema Corte podía constitucionalmente revisar el procedimiento de reformas a la Constitución pero que el juicio de amparo no resultaba el medio de control idóneo para realizar esa revisión (confirmaron el sobreseimiento de la resolución de amparo de primera instancia). El argumento mayoritario se fundó en los efectos relativos en esa época –en la fecha que se dictó la resolución– de las sentencias dictadas en juicios el amparo (cláusula Otero), pues a juicio de los ministros de la mayoría, si se concediese el amparo por violaciones al procedimiento de reforma a la Constitución, se constituirían múltiples regímenes constitucionales y habría vigencia de diversos textos constitucionales (a unas personas se les aplicaría el artículo 41 de la Constitución y a los que promovieran y ganaran los amparos no).

Esta última resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha quedado en buena medida sin sustento, pues el 6 de junio de 2011, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Constitución en materia de amparo. Entre otras cosas, se determinó respecto a la fracción II del artículo 107 de la Constitución que: “Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente. Cuando los órganos del poder judicial de la federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de la Nación, emitirá, siempre que

fuere aprobada por una mayoría de ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria”. Lo anterior demuestra que la cláusula Otero se ha limitado sensiblemente y que las resoluciones de amparo bajo determinadas condiciones pueden llegar a tener efectos generales, por lo que el razonamiento esgrimido por la mayoría de los ministros en el amparo en revisión 2021/2009 cae por su propio peso a consecuencia de la reforma constitucional aprobada.

No obstante lo aquí dicho, sigo pensando, como la minoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este último amparo, que la valoración hipotética de los efectos de las sentencias de amparo no constituyen causales de improcedencia previstas en la Constitución o en la Ley de Amparo. En todos los amparos aquí comentados, se debió entrar al fondo de los asuntos, pues el amparo si es una vía idónea para reclamar violaciones al procedimiento de reforma a la Constitución y para esgrimir infracciones por el contenido de las reformas constitucionales cuando éstas atentan contra el núcleo básico, explícito o implícito de la Constitución. No puede perderse de vista, que en la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011, el artículo 29 reformado de la Constitución, enumera una serie de derechos fundamentales que ni con suspensión de garantías podrían afectarse o limitarse. Todo lo anterior acredita que el amparo y otros medios de defensa de la Constitución pueden emplearse para reclamar violaciones del órgano y procedimiento reformador de la Constitución, tanto por no observar el procedimiento previsto en el artículo 135 de la Carta Magna como por violar las cláusulas de intangibilidad explícitas o implícitas de nuestra Constitución.

Además, en un estado constitucional y democrático de derecho, que es lo que queremos construir en México, no puede haber cuestión constitucional que se quede sin la debida defensa procesal constitucional. Resolver como lo hace la mayoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los dos últimos amparos en revisión implica impedir que la Constitución mexicana sea alguna vez normativa. El mayor déficit de nuestro sistema jurídico consiste en que las normas constitucionales establecen derechos, obligaciones y procedimientos que en la realidad no se materializan y, éstos no se realizan, en gran medida porque la aplicación e interpretación del Derecho Procesal Constitucional que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo impide.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación pretende ser un tribunal constitucional. No lo es cuando limita sus potencialidades de control constitucional. Soy pesimista respecto a la Corte y, pienso que nuestro sistema de control constitucional merece un tribunal constitucional y nuevos y amplios mecanismos de defensa de la Constitución. No creo, si se mantiene el *status quo*, que la Corte se atreva a señalar que el órgano reformador de la Constitución violó la Constitución. Si llegara a realizar una revisión a este respecto, ésta sólo se daría sobre los procedimientos de reforma constitucional pero no atendería a las reformas constitucionales que trastoquen los principios explícitos o implícitos de carácter material o sustantivo. Debe tenerse muy en claro que la teoría del control no surge para defender al poder constituyente, sino a la Constitución –principio de supremacía constitucional–, y todos los órganos del estado se encuentran subordinados a la Carta Magna (incluido el órgano reformador de la Constitución) y no al constituyente y, en esta tesitura los órganos jurisdiccionales deben ser los supremos intérpretes de la norma fundamental en una democracia.

En la discusión respecto a si la Suprema Corte es el órgano encargado de revisar la constitucionalidad de las reformas a la Constitución, ésta se juega su pretendido carácter de tribunal constitucional, pues sólo un tribunal constitucional puede tener competencia para revisar la constitucionalidad de una reforma a la ley fundamental y es dudoso que nuestra Suprema Corte lo sea. También en este debate está a prueba la independencia y la legitimidad democrática de la

Suprema Corte. Es posible que la Corte sólo logre a medias –revisar los procedimientos de las reformas constitucionales más no los contenidos– como aquí lo he mencionado. De ese nivel entonces será la independencia y la legitimidad democrática de ese alto tribunal.

Ante los titubeos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a las posibilidades de que algún medio de defensa de la Constitución sea procedente para conocer si las reformas a la Constitución son constitucionales, es pertinente que se adicione un párrafo al artículo 135 de la Constitución para que en él se establezca que el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, son procedentes para controlar la constitucionalidad de las reformas a la Constitución y, para indicar que ese control procede respecto a violaciones al procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 como en cuanto a la infracción, restricción o menoscabo de las decisiones políticas fundamentales. Se entenderá que son decisiones políticas fundamentales las que tienen que ver con los derechos fundamentales contemplados en los primeros 29 artículos constitucionales, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos y prerrogativas de los gobernados contenidas en los artículos 30 al 38 de la Constitución, la forma del estado y de gobierno, los principios de soberanía, de división de poderes, de supremacía constitucional, de autonomía municipal y de defensa de la Constitución.

Por lo anteriormente y fundado, se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de **Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 135 de la Constitución a fin de establecer que las reformas a la Constitución son susceptibles de control constitucional a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales, y las acciones de inconstitucionalidad.**

Único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 135 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 135. La presente Constitución...

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo.

El juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad son procedentes para controlar la constitucionalidad de las reformas a la Constitución. Este control procede respecto a violaciones al procedimiento de reforma previsto en este artículo como en cuanto a la infracción, restricción o menoscabo de las decisiones políticas fundamentales. Se entenderá que son decisiones políticas fundamentales las que tienen que ver con los derechos fundamentales contemplados en los primeros 29 artículos constitucionales, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos y prerrogativas de los gobernados contenidas en los artículos 30 al 38 de la Constitución, la forma del estado y de gobierno, los principios de soberanía, de división de poderes, de supremacía constitucional, de autonomía municipal y de defensa de la 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, en un plazo de 120 días posteriores a la publicación de este decreto en el Diario Oficial de la Federación, aprobará las reformas secundarias correspondientes a la Ley de Amparo y a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, para brindarle plena eficacia a esta reforma constitucional.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3347-VI, martes 13 de septiembre de 2011

Notas

1. En Alemania, por ejemplo, corresponde al Tribunal Constitucional y, en Colombia a la Corte Constitucional.
2. Tesis P. LXII/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 11. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.
3. Góngora Pimentel, Genaro, *El control de la reforma constitucional*, en Vega Gómez, J., et al. (coord.), *Tribunales y Justicia Constitucional*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 2002, p. 246.
4. Jurisprudencia P./J. 39/2002, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta, Novena época, tomo XVI, septiembre de 2002, página 1136. Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatóní, estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Elvia Laura García Velasco.
5. Pérez Carrillo, Agustín, *La justicia constitucional de la Suprema Corte 1995-2004*, México, Fontamara, 2007, p. 183.
6. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1980, p. 46.
7. Rodríguez Gaona, Roberto, *El control constitucional de la reforma a la Constitución*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 158.
8. La minoría de los ministros que votó en contra de la resolución estimó que no existía una causal de improcedencia expresa y notoria, ni en la Constitución ni en la Ley de Amparo, cuando se reclamaban reformas a la Constitución señaladas inconstitucionales, tal como se había sostenido en el amparo en revisión 186/2008.
9. Alexy, Robert, Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, número 66, septiembre de 2002 y, Alexy, Robert, *Derechos sociales y ponderación*, Madrid-México, Fontamara, 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

DE DECRETO INTERPRETATIVO DEL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y DEL ARTÍCULO 60 DE LA LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LAURA ITZEL CASTILLO JUÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Laura Itzel Castillo Juárez, diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones aplicables, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto interpretativo del párrafo sexto del artículo 27 constitucional y del artículo 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

A. Planteamiento del problema

El 18 de agosto de este año, Pemex dio a conocer el otorgamiento de contratos a empresas privadas, una extranjera y una mexicana, para la explotación de seis campos petroleros en las áreas de Carrizo, Santuario y Magallanes, en Tabasco. Este hecho sienta un peligroso precedente y viola lo establecido por el artículo 27 de la Constitución y su Ley Reglamentaria.

En los contratos se establece una fórmula compleja que pretende ocultar la cesión de una parte de la renta petrolera a empresas privadas. Con ese motivo, varios presidentes municipales de Tabasco y la Cámara de Diputados, con el respaldo de todos los partidos políticos, presentaron controversias constitucionales contra los contratos. Sin embargo, el pasado 16 de agosto, la Suprema Corte optó por desechar la última de estas controversias, la de la Cámara de Diputados (48/2011), con el argumento de que carecía de “interés legítimo” para conocer del tema, aun cuando no se contaba con la información para determinarlo.

En lugar de que la Corte definiera en la Primera Sala, donde hubiera resultado ganadora la opción de no rechazar el interés legítimo (tres a dos votos) el asunto se resolvió en el pleno. El ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo propuso que, antes de determinar si había o no interés jurídico se debía conceder acceso a los “términos y condiciones” de los contratos, ¹ información clasificada por la paraestatal como reservada.

Este argumento fue apoyado por los ministros Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y José Fernando Franco González Salas. Por su parte, el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea fue más allá: señaló que dada la prohibición constitucional expresa de otorgar contratos petroleros a privados, debían revisarse los términos y condiciones para llegar al fondo del asunto. Desafortunadamente, el resto de los ministros votó en contra de que se conociera la información completa de los contratos y así la Corte, con una votación de siete a cuatro rechazó estudiar la inconstitucionalidad demandada de los contratos.

Entre otros argumentos, el Poder Legislativo planteó que los contratos son inconstitucionales porque establecen que el pago al contratista representará un porcentaje del valor de las ventas del crudo.

A lo largo de 2008, durante el debate sobre la reforma energética el licenciado Andrés Manuel López Obrador alertó sobre el contenido de las modificaciones legales propuestas por Felipe Calderón. Denunció que la verdadera intención consistía en privatizar a Petróleos Mexicanos y ceder la renta petrolera a las empresas particulares.

Hoy, lamentablemente nos encontramos con la reedición de los extintos contratos de riesgo, derogados en la década de los 60, que mediante nombres diversos se han seguido impulsando bajo la presión de los intereses trasnacionales. Ahora a estos mismos contratos se les denomina incentivos, integrales o, incluso, como lo marca la Estrategia Nacional de Energía, de “desempeño”, con lo que se pone nuevamente en riesgo nuestro patrimonio.

Como consecuencia de la reforma energética de 2008 se perfiló la entrega de la riqueza petrolera a través de grandes extensiones marítimas o terrestres, mediante la concesión a las empresas privadas de los denominados “bloques o áreas” para la explotación de sus yacimientos.

Mediante subterfugios legales como lo son las disposiciones administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Pemex y organismos subsidiarios (DACs), publicadas en el Diario Oficial de la Federación en 2010, en su artículo 78, inciso a), claramente se señala: “En los contratos cuyo objeto sea la ejecución de obras y servicios para la exploración y desarrollo de campos de petróleo crudo y gas natural, se podrán incluir, de manera enunciativa, mas no limitativa, y de acuerdo con el modelo económico, algunos de los siguientes términos:

a) Establecimiento de un área de trabajo identificada en términos de superficie con referencia en sectores de un minuto de latitud por un minuto de longitud.”

Ésa es la razón por la cual el Movimiento en Defensa del Petróleo y la Soberanía Nacional, hoy Morena, se opuso a la aprobación de dicha reforma. Por esto el voto en contra de la iniciativa por parte del Frente Amplio Progresista (FAP) integrado por el PRD, PT y Convergencia.

En octubre de 2008 Andrés Manuel López Obrador declaró:

“...en medio de esta crisis económica y de descomposición social, tenemos que seguir defendiendo el petróleo (...)

“Por ello, haciendo a un lado la campaña oficialista y tendenciosa en el sentido de que habíamos triunfado y que debíamos de celebrar, muchos compañeros, de buena fe, intelectuales, técnicos y expertos, sostenían que era el momento de aceptar lo hasta ahora logrado; vigilar que se cumplieran los compromisos y seguir luchando para evitar cualquier retroceso que signifique violar la Constitución, privatizar o que continúe la corrupción en Pemex. (...)

“Por eso, hemos tomado la decisión de presentarnos ante la Cámara de Diputados para continuar con la resistencia civil pacífica y apoyar a nuestros diputados que, seguramente, van a defender el petróleo con firmeza y patriotismo. Hemos propuesto que todo se resolvería con 12 palabras, en donde se aclare que no se entregarán áreas o bloques del territorio nacional para la exploración y producción de petróleo, de manera exclusiva”.

Finalmente la incorporación de dicha propuesta presentada por el FAP fue rechazada.

B. Argumentos que sustentan la presente iniciativa

La fórmula de pago que contienen los contratos incluye un ajuste inflacionario semestral que permitirá que la tarifa se modifique en el tiempo de la misma manera que el precio internacional del petróleo. Es decir, si el hidrocarburo sube, el pago a los contratistas también lo hará.

La fórmula o el esquema económico del contrato está basado tanto en el valor de la producción como en el precio de los hidrocarburos. Tal circunstancia equivale a un esquema de reparto de los beneficios del proceso de la producción; esto es, el contratista se convierte en una especie de socio de Pemex, cuyos derechos y expectativas en términos de la tasa de retorno de la inversión, además, se encuentran blindados por todos lados.

A mayor abundamiento, la fórmula para la remuneración del contratista representa un porcentaje directo del precio de las ventas de los hidrocarburos. En ella se incluye un factor de ajuste a la tarifa sobre la base de la actualización inflacionaria que determina el monto de la tarifa por barril en el tiempo.

El ajuste semestral de la tarifa que contiene la fórmula representa un comportamiento equivalente al precio del petróleo; por tanto, se trata de una tarifa que constituye un porcentaje del valor de las ventas del crudo.

La anterior afirmación se sustenta en el hecho de que los elementos del factor de ajuste de la tarifa se encuentran íntimamente relacionados con el precio del petróleo, máxime si se confrontan con el plazo contractual de 25 años. El índice de precios al productor de Estados Unidos, la inflación del diesel, del gas, de las empresas de perforación de petróleo y gas y del acero, en conjunto representan un comportamiento equivalente al precio del petróleo. Tal y como los directivos de Pemex Exploración y Producción expusieron a las empresas petroleras transnacionales en Argentina.

Todo lo anterior pone de relieve que de facto se está haciendo partícipe a un particular de una proporción de la renta petrolera que sólo le corresponde a la nación, causándose un agravio directo a los mandatos emanados de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales y una violación a los lineamientos específicos fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 97/2009 que rezan como sigue:

“No se deberán establecer fórmulas o esquemas que correlacionen el precio del crudo y la remuneración del contratista que tengan como resultado que el pago de los servicios sea una proporción de la renta petrolera.”

El esquema de remuneración a los contratistas, en términos prácticos, es idéntica a la fórmula contemplada en los inconstitucionales contratos de riesgo. Esta afirmación encuentra sustento en el último discurso que pronunció Jesús Reyes Heróles como director de Pemex, donde anunció la cancelación de todos los contratos-riesgo que comprendían una superficie de 3,858 kilómetros cuadrados:

“Entre 1949 y 1961, Petróleos Mexicanos suscribió cinco contratos riesgo con empresas petroleras privadas, que establecían un periodo para la exploración y perforación de pozos y señalaban como remuneración, por parte de Petróleos Mexicanos, el reembolso total, sin plazo de vencimiento, de los gastos e inversiones por trabajos ejecutados, con el valor del 50 por ciento de los hidrocarburos producidos por los pozos perforados, y una compensación que iba del 15 al 18.25 por ciento del valor de la producción, por un periodo de 25 años.”

Con los denominados contratos integrales se advierte una remuneración prácticamente idéntica: se pagará el 75 por ciento de los costos más una compensación basada en una tarifa por barril que se comportará como porcentaje del valor de las ventas.

Con la reforma constitucional de 1960 se prohibió la celebración de este tipo de contratos y se estableció la “insubsistencia” de los que se habían celebrado. Sobre ello, Reyes Heróles explicó en su discurso cómo se aplicó la modificación a la máxima norma:

“Tres posibilidades se planteaban para cumplir con esas instrucciones: 1) Que incurriera Petróleos Mexicanos en incumplimiento para que fueran las empresas extranjeras las que demandaran; 2) Promover judicialmente la nulidad de estos contratos, sosteniendo que la existencia de un interés público, consignado en el artículo 27 constitucional, estaba por encima del principio de no retroactividad establecido en el artículo 14 constitucional; 3) Buscar y negociar la rescisión voluntaria de los contratos. Se escogió este último camino en virtud de que el primero está vedado por la seriedad de México y Petróleos Mexicanos y a la larga en sí, en la cuestión, las posibilidades de una resolución favorable eran sumamente escasas. En cuanto al segundo, ni en casos extremos México se ha negado a reconocer derechos: ha discutido los montos de éstos y los términos para cubrirlos y, concretamente, Petróleos Mexicanos tiene la experiencia de que en situaciones similares o análogas, cuando se ha escogido el camino judicial no sólo se han originado enojosos conflictos, sino que se ha retrasado alcanzar los objetivos que se buscaban y, a la postre, se han pagado cantidades mayores a las adecuadas y razonables. Se optó por negociar la terminación voluntaria de los contratos. Las negociaciones se iniciaron el 12 de diciembre de 1964.”

Habían pasado casi 30 años del valiente acto expropiatorio, hasta que finalmente los contratos riesgo fueron rescindidos. Pero los intentos por privatizar han sido permanentes a lo largo de la historia, después de varias décadas los contratos integrales vuelven a ser prácticamente idénticos a los derogados de aquella época. Por tanto, deben ser declarados como insubsistentes y es por esto que se promueve el presente decreto interpretativo.

C. Fundamento legal

El artículo 70 de la Constitución establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.

La facultad prevista en el artículo 72, inciso f), de la ley fundamental, se erige como un mecanismo de control; la interpretación del Poder Legislativo tendría formalmente el rango de ley, ya que sus actos pueden adoptar la forma de ley o decreto y, por ende, sería obligatoria para todos los órganos que la aplican así como para los gobernados, que deben cumplirla.

El Congreso de la Unión, al ejercer la facultad referida, se convierte en auténtico intérprete, tanto de las leyes federales como de la Constitución.

El procedimiento contenido en el inciso f) del artículo 72 de la carta fundamental apareció por primera vez en el artículo 64 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, y establecía la forma de cómo debían resolverse las dudas, de la autoridad ejecutiva o judicial respecto de la aplicación y la interpretación de una norma, a través de lo previsto por el artículo 165, es decir, a través de un decreto se reforma, se deroga, se modifica, se adiciona, en tal sentido y con tal espíritu y significado.

El motivo del presente decreto, es ejercer la facultad anteriormente expuesta, con el único propósito de interpretar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional y del artículo 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

D. Ordenamientos a interpretar

a) La porción normativa del párrafo sexto del artículo 27 constitucional que se propone interpretar establece textualmente:

“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.”

b) Artículo 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece:

“Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, con las restricciones y en los términos del artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. La celebración de estos contratos se sujetará a lo siguiente:

I. Se mantendrá, en todo momento, el dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos;

II. No se concederá derecho alguno sobre las reservas petroleras, por lo cual los proveedores o contratistas no podrán registrarlas como activos propios y la Nación las registrará como parte de su patrimonio;

III. Se mantendrá, en todo momento, el control y la dirección de la industria petrolera a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;

IV. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo, por lo que en ningún caso podrá pactarse como pago por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, observando para dicho efecto lo dispuesto en el artículo siguiente;

V. No se otorgarán derechos de preferencia de ningún tipo para la adquisición del petróleo o sus derivados, o para influir en la venta a terceras personas; y

VI. No se suscribirán contratos que contemplen esquemas de producción compartida ni asociaciones en las áreas exclusivas y estratégicas a cargo de la nación señaladas en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.”

“Los contratos podrán contemplar cláusulas donde se permita a las partes realizar modificaciones a los proyectos por la incorporación de avances tecnológicos; por la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en las obras, o por la adquisición de nueva información obtenida durante la ejecución de las obras u otras que contribuyan a mejorar la eficiencia del proyecto.

“Petróleos Mexicanos enviará a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, para su registro, los contratos que sean materia de su competencia. La comisión deberá observar, en todo momento, la legislación relativa a la confidencialidad y reserva de la información.”

E. Interpretación jurisdiccional. Lineamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Al resolver la controversia constitucional 97/2009 contra el Reglamento de la Ley de Pemex, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó la interpretación de los preceptos citados y a continuación se transcribe:

“A lo anterior habría que agregar que los límites esenciales que tendría el artículo 62 del reglamento reclamado, conforme a lo dispuesto en la ley de la cual derivan serían los siguientes:

a) No se deberán establecer fórmulas o esquemas que correlacionen el precio del crudo y la remuneración del contratista que tengan como resultado que el pago de los servicios sea una proporción de la renta petrolera.

b) No se deberán establecer fórmulas o esquemas de remuneración que tengan como único límite el valor de la producción después del pago de impuestos en función del precio del crudo en el mercado internacional, que redunde en un pago que exceda una remuneración razonable bajo estándares de la industria de contratos de servicios de exploración y producción de hidrocarburos.

c) Las fórmulas y esquemas de contratación utilizadas en los contratos deberán corresponder estrictamente a un contrato típico de la industria de servicios de exploración y producción, y por ningún motivo deberán ser identificadas con contratos aceptados en la práctica internacional como modalidades de contratos de riesgo, de asociación o de participación de un porcentaje de las ventas en las que el contratista participe de la renta petrolera.

d) Las fórmulas o esquemas de remuneración, no deberán contener mecanismos sujetos a circunstancias futuras que pretendan revertir la asignación de rendimientos de la renta petrolera a los contratistas y que por tal motivo, afecten de manera absoluta o relativa la condición de precio cierto a la firma del contrato de servicios.”

Por lo anterior, el Congreso de la Unión expide el siguiente

Decreto interpretativo del párrafo sexto del artículo 27 constitucional y del artículo 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos

Primero. Los límites constitucionales para los contratos que celebre Petróleos Mexicanos son los siguientes:

a) No se deberán establecer fórmulas o esquemas que correlacionen el precio del crudo y la remuneración del contratista que tengan como resultado que el pago de los servicios sea una proporción de la renta petrolera.

b) No se deberán establecer fórmulas o esquemas de remuneración que tengan como único límite el valor de la producción después del pago de impuestos en función del precio del crudo en el mercado internacional, que redunde en un pago que exceda una remuneración razonable bajo

estándares de la industria de contratos de servicios de exploración y producción de hidrocarburos.

c) Las fórmulas y esquemas de contratación utilizadas en los contratos deberán corresponder estrictamente a un contrato típico de la industria de servicios de exploración y producción, y por ningún motivo deberán ser identificadas con contratos aceptados en la práctica internacional como modalidades de contratos de riesgo, de asociación o de participación de un porcentaje de las ventas en las que el contratista participe de la renta petrolera.

d) Las fórmulas o esquemas de remuneración, no deberán contener mecanismos sujetos a circunstancias futuras que pretendan revertir la asignación de rendimientos de la renta petrolera a los contratistas y que por tal motivo, afecten de manera absoluta o relativa la condición de precio cierto a la firma del contrato de servicios.

e) Los demás que se desprendan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo. Los denominados contratos integrales de servicios contienen un esquema de remuneración a los contratistas contraria al artículo 27 constitucional, al artículo 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos y al presente decreto, por lo que no se otorgarán este tipo de contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado.

Transitorio

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

Nota

1 Definidos por el artículo 10 de las disposiciones administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Pemex y organismos subsidiarios, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 6 de enero y 10 de marzo de 2010. Los términos y condiciones de los contratos fueron impugnados por la Cámara de diputados a propuesta del partido del Trabajo (PT) por representar un requisito no modificable de los contratos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2011.

Diputada Laura Itzel Castillo Juárez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA JOANN NOVOA MOSSBERGER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, María Joann Novoa Mossberger, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que propone reformar la fracción IV del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la siguiente

Exposición de Motivos

I. El federalismo es la base esencial del sistema político por el cual nos regimos; nos permite preservar con armonía social la gran diversidad cultural e ideológica que hay en el país; y, más importante aún, da a cada Estado una identidad propia y cierto nivel de autonomía para que pueda legislar de manera más efectiva en pro de sus ciudadanos. Robustecer el federalismo no sólo aumentaría la identidad y capacidad de desarrollo cada estado sino que también lo haría más autosuficiente y autoeficiente, pues podría formular más leyes que se ajusten a su zona geoeconómica y a su situación político-social.

II. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra señala:

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

El numeral en mérito expresa la voluntad del Constituyente de 1917, que coincide con el de 1857 y 1824, en el sentido de establecer el federalismo como forma de gobierno, lo que implica la existencia de estados libres y soberanos por todo lo que concierne a su régimen interior. Esta libertad le permite legislar en las materias sobre las cuales es competente. En este sentido resulta relevante coaligar el artículo 124 de la Carta Magna:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas en esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

En él se encuentran los linderos de actuación legislativa de las entidades federativas, que es por exclusión; es decir, no se enumera un catálogo de ellas sino que las no previstas para la federación son para los estados. Por ello resulta importante conocer las facultades que en materia legislativa confiere la Constitución a la federación, pues de su comprensión depende saber cuáles se encuentran reservadas a los estados. Queda claramente expuesto en los artículos 73 a 77 qué facultades corresponden a la federación en materia legislativa y cómo se distribuyen entre la Cámara de Diputados y la de Senadores. Está claro que en ningún momento se menciona la materia civil, la cual queda reservada para ejercer por cada una de las entidades federativas.

III. En este contexto legal y en una vivencia de un auténtico federalismo, cada estado confecciona su Código Civil que, con base en el sistema de la democracia representativa, es el acercamiento más formal al sentir y a la realidad social y cultural de cada ente federado. Sin embargo, hoy se presenta un detrimento de la independencia legislativa en materia civil que cada estado tiene, pues las realidades sociales del país y su misma riqueza cultural generan que los estados adopten figuras que consideran beneficiosas para sus habitantes, las cuales pueden resultar contrarias a sus preceptos legales, a su Constitución Política o a los valores que su sociedad considera preponderantes. En aras de vivir un auténtico federalismo, debemos fortalecer la facultad legislativa que tienen los estados, más aún en una materia tan importante como la civil.

IV. En razón de lo anterior, proponemos reformar la fracción IV del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se establezca claramente que todos los actos civiles que se generen en un estado serán válidos en los demás, dejando una salvedad en los casos en que el acto vaya contra las disposiciones fundamentales establecidas en su Constitución local. Con ello no sólo fortalecemos la capacidad de cada entidad federativa para contar con instituciones legales acordes con sus problemas y valores sociales sino que, también, se refrenda lo que desde 1824 destacados constitucionalistas mexicanos establecieron: el federalismo, la capacidad de cada ente federado de ejercer su auto gobierno, en un pacto federal.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción IV del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción IV del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 121 (...)

I. a III. (...)

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un estado tendrán validez en los otros, salvo en caso de que éstos vayan contra un derecho público del estado correspondiente expedido conforme a sus facultades legislativas y declarado como fundamental en su Constitución local.

V. (...)

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 13 de septiembre de 2011.

Diputada María Joann Novoa Mossberger (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 50. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 24 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y 53 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 50. CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO ÓSCAR LARA SALAZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Oscar Lara Salazar, diputado federal de la LXI Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, 72 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 4° de la Ley General de Educación y el artículo 53 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5°. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

La cultura del servicio social comunitario en México es más un valor heredado de las antiguas culturas prehispánicas, que un valor adquirido entre el concierto de influencias modernizantes que han llegado con la globalización. De hecho, el derecho colectivo a la tierra y la obligación de desempeñar trabajo gratuito en favor de la comunidad, se manejaba desde los tiempos de los aztecas a través del Calpulli; y permaneció porque en la cultura española, la atención a los necesitados y los humildes fue parte de la misión religiosa que en el testamento del ilustre Don Vasco de Quiroga, trascendió en favor de los indios. Esta protección implicó el respeto a sus formas comunales de organización, muchas de las cuales se mantienen hoy, especialmente en pueblos indígenas, como vivo ejemplo del alto significado que tiene la trascendencia individual a través de la trascendencia social en la comunidad.

El servicio social en nuestro país es una de las más nobles instituciones del desarrollo social. Por cuestiones de herencia cultural, y un genuino sentimiento de solidaridad que caracteriza la idiosincrasia mexicana, nació vinculado a la necesidad de corresponder a los esfuerzos de una nación que se debatía entre la necesidad y la escasez para seguir su desarrollo, después de la larga jornada revolucionaria que transformaría las instituciones existentes. En sí mismo, posee la mística de la reciprocidad hacia una sociedad que pese a sus escasos recursos, desea soportar las instituciones de la educación superior (IES), viendo a futuro que las mujeres y hombres formados en su seno, han de mejorar económica y socialmente, a la vez que contribuir al progreso de las condiciones de sus conciudadanos.

Sin una legislación en la materia, en ese tiempo el servicio social se realiza como producto de una alta solidaridad y reciprocidad social de los estudiantes y maestros, respecto a lo que reciben del Estado y la sociedad, en el intenso momento de construcción social y de limitaciones económicas. La reforma del artículo quinto constitucional en 1942, obligando a los servicios profesionales de carácter social como estrategia nacional para el desarrollo comunitario, es un importante antecedente para que en mayo de 1945 se publique en el Diario Oficial, la Ley Reglamentaria de los artículos 4° y 5° constitucional, relativos al ejercicio profesional; y que en octubre del mismo año se expida el Reglamento de esta Ley. A partir de entonces, el servicio social adquiere obligatoriedad constitucional para estudiantes y profesionistas.

En ese tiempo la UNAM promovió la creación de brigadas multidisciplinarias, las cuales fueron conocidas como “misiones universitarias”; a partir de ellas, y con la idea de trabajar durante periodos vacacionales en proyectos de desarrollo rural, surgió entre los estudiantes y autoridades universitarias la preocupación de organizar el servicio social en forma más adecuada.

Debido al carácter privativo del servicio social, y a la falta de uniformidad de criterios para determinarlo, se buscó su generalidad y, por decreto presidencial de 1952, se estableció que éste se prestara ya sin distinción por todos los estudiantes, independientemente de que se requiriera o no el título para el ejercicio de una profesión.

Para 1952 la Ley Reglamentaria hizo del servicio social una obligación para todos los estudiantes de enseñanza superior, especificándose que el periodo comprendería de 6 meses a 2 años de servicio. Sin embargo, la legislación no previó la estructura administrativa ni los recursos financieros; la responsabilidad para la organización y operación de los programas quedaba en manos de las instituciones de educación superior.

Para esta época varias facultades y escuelas, e inclusive otras instituciones educativas, estructuraron en forma por demás organizada sus programas de servicio social. Para 1957 las carreras de ciencias políticas y sociales de la UNAM adoptaron el servicio social. Para aquellas profesiones no relacionadas con la salud, el periodo se fijaba en 6 meses.

En la década de los sesenta se inició un movimiento que intentó resolver la cuestión reglamentaria del servicio social en facultades y escuelas. Aparecieron proyectos de leyes y reglamentos sobre esta actividad, y en 1960 se fijó la regulación del servicio social a los estudiantes de las escuelas normales federales.

Con dichas experiencias siguió latente la preocupación de realizar una profunda reorganización del servicio social en el ámbito nacional: desde su definición hasta las cuestiones de carácter operativo.

Por su parte, las autoridades universitarias crearon, en 1973, la Comisión Coordinadora del Servicio Social Integral; en el IPN, para 1974, se formaron brigadas multidisciplinarias para promover el desarrollo de las zonas ejidales marginadas del país, surgiendo así el Plan Nacional de Servicio Social en Zonas Ejidales.

En el aspecto jurídico, durante la década de los setenta, se formularon importantes disposiciones sobre esta materia, destacando entre ellas, la Ley Federal de Educación (1973), en donde se contempla la obligatoriedad del servicio social por los beneficiarios de la educación y la reforma de 1975 a la Ley de Profesiones de Distrito Federal.

A mediados de los setenta se hace patente la preocupación de las instituciones de educación superior por la organización del servicio social y su adecuada coordinación con las instituciones receptoras del servicio. Esta preocupación se hizo cada vez más manifiesta en las reuniones nacionales y regionales que celebró la ANUIES. Es así como, previa consulta con las autoridades académicas y educativas, se incorporó en el Plan Nacional de Educación un programa de servicio social de carácter prioritario, promoviendo la participación de las instituciones de educación superior en el desarrollo del país, a través de la prestación de este servicio por parte de los estudiantes.

En la actualidad es necesario entender el Programa de Apoyo al Servicio Social, el cual se orienta a una nueva dinámica entre profesionistas y el servicio que deben prestar a su comunidad, como

resultado de haberse comprometido en un proceso educativo, conscientes de que es la sociedad quien demanda sus servicios.

Participar en la promoción del bienestar social debería ser objetivo central de cualquier prestador de servicio social comprometido con la superación de añejos problemas que afectan a las comunidades del país; sin embargo, la falta de conciencia de lo que auténticamente representa el servicio social, determina la indiferencia y a veces la aversión con que el joven estudiante o profesionista concibe los programas de bienestar social promovidos por diversas dependencias de la administración e instituciones educativas.

La puesta en marcha de programas que inciden directamente en los rubros de alimentación, salud, educación, dotación de servicios públicos, electrificación y otros, son una necesidad inaplazable, y la participación activa de técnicos y profesionistas en su operación, un compromiso ineludible.

No obstante, hay gran cantidad de programas que, lejos de coadyuvar a la promoción de los niveles de bienestar social, son sólo receptáculos de estudiantes que deben cumplir una obligación sin mayor trascendencia.

El servicio social puede alcanzar una auténtica dimensión de servicio comunitario si logra vincular a los jóvenes prestadores con estrategias de solución a problemas que afectan el nivel de vida de las comunidades marginadas, como la baja productividad, el analfabetismo, la desnutrición, y la falta de empleo o de vivienda decorosa.

Estas estrategias podrían instrumentarse en proyectos cuyo diseño y ejecución incluya la participación de jóvenes capacitados y conocedores de la problemática comunitaria, preferentemente en sus lugares de origen, que de esta manera den al servicio social su verdadera dimensión, coadyuvando simultáneamente a la descentralización de los servicios profesionales hacia comunidades aisladas, carentes de este tipo de asistencia.

El servicio social representa en la actualidad, una fuente de abastecimiento de recursos humanos capacitados para los programas promovidos y ejecutados por dependencias del sector público en sus distintos niveles.

Esta situación tiene su origen, fundamentalmente, en la circunstancia que establece la propia Ley Reglamentaria del Artículo 5o Constitucional en Materia de Profesiones para el Distrito Federal: “el servicio social es el trabajo obligatorio y mediante retribución que ejecutan los estudiantes y profesionistas en beneficio de la sociedad o del Estado”. De hecho, el servicio social debe prestarse casi exclusivamente en instituciones del Estado, anulando prácticamente así la posibilidad de que sea desarrollado en organizaciones sociales o en organismos del sector productivo.

Las instituciones educativas son quienes en principio tienen la facultad de organizar la prestación del servicio social de estudiantes, mientras que en el caso de los profesionistas, esta actividad se reserva a los colegios y asociaciones de profesionistas; sin embargo, a través de diversos convenios estas instancias han cedido su prerrogativa a favor de los organismos del Estado.

En la práctica, son realmente pocas las dependencias públicas que promueven programas de beneficio social comprobado, que se apoyen básicamente en el trabajo de los prestadores de servicio social; lo que ocurre con frecuencia es que esas dependencias ocupan al prestador de servicio social en tareas de administración, y casi siempre desarrollando funciones ajenas a la formación profesional de los pasantes.

Esta situación contradictoria se reproduce y amplía en un escenario de restricciones presupuestales que obligan al Estado a ser más eficiente con menos recursos; la salida a esta realidad casi siempre es el prestador de servicio social, y si, aunado a esto, el joven carece de una sólida cultura de servicio comunitario, al verse entrampado en una oficina burocrática no hace sino convertirse en un oficinista más, sin mayor perspectiva de servicio, y menos aún, sin estímulos para promover entre sus compañeros la conciencia del servicio a la sociedad; esta frustración se traduce en una constante secuela de vicios que desvirtúan al servicio social y su práctica.

Es indispensable que el servicio social sea una herramienta de apoyo para el Estado mexicano, y que realmente contribuya a compensar los desequilibrios sociales del país. Máxime cuando nos encontramos inmersos en la globalización, donde los sectores con mayores rezagos sociales son los que se encuentran en condiciones más desventajosas, por lo que los compromisos con ellos adquieren una mayor magnitud.

Al no tener mayor motivación que la de cumplir con un requisito, el futuro profesionista concibe al servicio social sólo como un obstáculo y no como la posibilidad de servir auténticamente a su sociedad.

La responsabilidad de esta problemática deriva de un conjunto de factores que involucran a todos los agentes relacionados con el servicio social y su práctica.

Las instituciones educativas: al no contar con recursos para llevar a cabo programas auténticos de servicio comunitario, prefieren trasladar la responsabilidad del servicio social a dependencias con infraestructura y capacidad para recibir a la gran cantidad de jóvenes que anualmente egresan o están por egresar de las aulas.

Las dependencias: les resulta funcional contar con elementos capacitados y a bajo costo (mano de obra barata), que realicen las tareas operativas que requiere el funcionamiento del aparato burocrático (tareas administrativas).

Los estudiantes: les resulta más cómodo trasladarse a oficinas públicas dentro de áreas urbanas, que desplazarse a las comunidades muchas veces alejadas de la ciudad sin infraestructura y en ocasiones sin mayor atractivo. Debido a esa falta de interés, no conciben el cambio importante que daría a sus vidas ese contacto con la realidad.

Las autoridades: la costumbre, inercia o falta de conocimientos sobre la potencialidad de un servicio social auténtico, hacen que permanezcan al margen sin tomar decisiones que transformen, en la realidad, la práctica de este concepto.

De lo anterior se desprende la necesidad de impulsar, para el servicio social, la creación de patrones administrativos y normativos uniformes, congruentes con los requerimientos de las instituciones educativas, de los individuos que forman, y de la sociedad en general. Por tal razón, es necesario que exista un proceso de planeación, programación y evaluación que genere resultados positivos capaces de reorientar y definir las acciones que se emprendan en este campo.

Se hace imprescindible, para la existencia de un conocimiento articulado del estudiante con la realidad, la generación de proyectos acordes con el perfil académico del estudiante y en razón de las necesidades del desarrollo del país.

Para lograrlo se requiere fortalecer la participación del sistema universitario en los trabajos referentes a estudios, investigaciones, asesorías, generación de tecnologías, producción de bienes de consumo, de capital y análisis de la problemática detectada.

La dignificación del servicio social requiere de una sólida estructura académica que garantice el correcto planteamiento y análisis de la problemática detectada.

Los programas de servicio social no deben ser elaborados bajo una óptica meramente administrativa, pues en la medida que se vayan creando programas de servicio social con el perfil académico adecuado, se podrá solicitar la participación del estudiante idóneo, con base en sus conocimientos, actitudes y responsabilidades, lo que indudablemente dará resultados positivos en beneficio de un mejor desarrollo para la sociedad.

A pesar de que el servicio social ha observado varias adecuaciones desde su creación, estos intentos por adoptar un servicio social acorde y en apego a las necesidades de la sociedad, carecen de un fundamento sostenible por el cual el universitario o profesionista tenga la plena convicción con un enfoque social de realizar tareas comunitarias que beneficien directamente a la población y en general al Estado.

Si bien es cierto es urgente implementar y coordinar estrategias que permitan una eficiencia real y óptima con un enfoque verdadero de asistencia social, es indispensable sobre todo reforzar las leyes que estimulen el desarrollo de proyectos que tengan un impacto efectivo en el desarrollo de nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se adiciona un quinto párrafo al artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

...

...

...

Las instituciones públicas y privadas de acuerdo a sus propios criterios internos de evaluación, selección y reclutamiento de personal, tendrán la obligación de dar empleo al 10 por ciento del total anual de estudiantes y profesionistas que presten el servicio social, con la finalidad de fomentar e incentivar los proyectos más destacados que sean presentados como resultado de esta labor social.

Segundo. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 24 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 24. ...

Las actividades de los estudiantes y profesionistas que presten el servicio social estrictamente deberán ser apegadas a su perfil académico, con la finalidad de que esta labor social sea efectiva y acorde a las necesidades del país.

Tercero. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 53 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal para quedar como sigue:

Artículo 53. ...

Las actividades de los estudiantes y profesionistas que presten el servicio social estrictamente deberán ser apegadas a su perfil académico, con la finalidad de que esta labor social sea efectiva y acorde a las necesidades del país.

Cuarto. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal para quedar como sigue:

Artículo 53. ...

Las instituciones públicas y privadas de acuerdo a sus propios criterios internos de evaluación, selección y reclutamiento de personal, tendrán la obligación de dar empleo al 10 por ciento del total anual de estudiantes y profesionistas que presten el servicio social, con la finalidad de fomentar e incentivar los proyectos más destacados que sean presentados como resultado de esta labor social.

Transitorio

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

Notas

1) Gloria Inés Bertín Ramírez. Semblanza histórica sobre el servicio social. El Servicio Social Institución para el Desarrollo Municipal. ANUIES-Sedesol. México, 2000.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 13 de septiembre de 2011.

Diputado Óscar Lara Salazar (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUILLERMO CUEVA SADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

Los diputados y senadores como servidores públicos, y que su conducta debe estar normada por las disposiciones contenidas en el título cuarto de la Constitución General, así como en las leyes reglamentarias respectivas, por ello se pretende establecer de manera clara la aplicación y alcance del fuero constitucional de manera que se equilibre su interpretación, con su utilización y se incida en la dignificación de la labor legislativa, ante la sociedad.

Argumentación

A través de la historia, el fuero ha sido parte importante entre los legisladores, sin embargo en los últimos años ha tomado un nuevo significado, partiendo de que el Poder Legislativo es pieza fundamental para la toma de decisiones.

Pero, es alarmante cuando la ciudadanía mexicana ha criticado el despotismo de algunos legisladores en el ejercicio de sus funciones. Por ello, la actividad de los integrantes del Congreso, siempre debe ir encaminada a mejorar las funciones parlamentarias fundamentales de representación, integración, legislación, control e información.

Los actos de un legislador, deben ser enfocados a pugnar en beneficio y progreso de un México digno, con instituciones fuertes, leyes justas, con la convicción del bien común de los ciudadanos mexicanos.

La palabra fuero proviene de la raíz latina *forum*, que significa foro. Actualmente denota el privilegio, exención y derecho moral que se reconoce a quien ejerce alguna actividad militar, de representación o servicio público. Con ello, se refleja que la palabra fuero ha tenido diferentes connotaciones en función de los contextos y los ámbitos.

El fuero es una jurisdicción especial (fuero de guerra, fuero de servidores o funcionarios públicos, etcétera). En el sentido antiguo el fuero equivale a una exención o privilegio otorgado a una persona o clase social.

En ese orden de ideas y por la naturaleza práctica que se le ha dado al fuero constitucional, como la de un privilegio que gozan nuestros legisladores. El fuero en nuestro Estado mexicano ha sido con la finalidad de preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios, esto es, como una figura que protegió al funcionario de ser reconvenido por sus opiniones en el ejercicio de sus atribuciones. En ese tenor, que el fuero constitucional, se encuentra reflejado en el artículo 61 constitucional, que a la letra dice:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al **fuero constitucional** de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

En este sentido, que la presente iniciativa pretende modificar el término de “fuero constitucional” por el de “inmunidad parlamentaria”, para ello es importante enunciar algunos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de los siguientes:

Registro número: 190590

Localización: Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Página: 247

Tesis: 1a. XXVIII/2000

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

Inmunidad parlamentaria. Constituye una garantía de orden público indisponible para el legislador, que debe invocarse de oficio por el juzgador.

En términos del artículo 61 de la Constitución Federal que establece que “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvencidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”, resulta que la **inviolabilidad o inmunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a proteger la integridad de la corporación legislativa, es decir, es un instrumento jurídico del que fue dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarnan** . Por ello, la inviolabilidad es una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie y, por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre el juicio, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió y de los hechos expuestos, se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad, y desde ese momento debe el juez dilucidar tal cuestión, pues en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda, al disponer el citado artículo 61 que “jamás podrán ser reconvencidos por ellas”.

Número de registro: 168110

Localización: Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Enero de 2009

Página: 2743

Tesis: I.7o.C.52 K

Tesis Aislada

Materia(s): Civil

Inmunidad parlamentaria. Análisis del artículo 61 constitucional que la establece.

La inviolabilidad de los senadores y diputados por **la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes;** que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916 aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que **la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos —las manifestaciones— hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario ”.**

Número de registro: 190,589

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Tesis: 1a. XXVII/2000

Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional. Su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal.

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la **inmunidad parlamentaria como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores**, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del fuero constitucional, bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual ley fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario”.

Es importante aclarar que una de las finalidades de esta iniciativa es el homologar criterios con la Suprema Corte, en virtud de que existe la confusión de fuero constitucional, porque si bien este es para la protección de las ideas de los legisladores, sin embargo, se le ha visto como un privilegio. Hay que precisar que el llamado “fuero” no es un derecho sustantivo e inherente de las personas que transitoriamente tengan el rango de servidores públicos sino un atributo en razón de la función que desempeñan.

Al respecto, y para robustecer el término “inmunidad parlamentaria”, es necesario analizar cómo en otros países se refleja dicho precepto jurídico, a saber:

Derecho comparado

Constitución Política de la República de Chile

Artículo 61. Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

Ningún diputado o senador , desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso, **puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante** , si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior

Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

Artículo 124. ...

Los cargos de intendente, gobernador, consejero regional, alcalde y concejal serán incompatibles entre sí.

Ningún intendente, gobernador o presidente del consejo regional, desde el día de su designación o elección, según el caso, puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante , si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a la formación de causa. De esta resolución podrá apelarse ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún intendente, gobernador o presidente de consejo regional por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el intendente, gobernador o presidente del consejo regional imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

Constitución de la Nación Argentina

Artículo 68. Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador.

Artículo 69. Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Artículo 70. Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con

dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

Constitución Política de Colombia

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Juzgar al presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.

3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.

4. Juzgar, previa acusación del fiscal general de la nación, a los ministros del despacho, al procurador general, al defensor del pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los directores de los departamentos administrativos, al contralor general de la República, a los embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la fuerza pública, por los hechos punibles que se les imputen.

5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

6. Darse su propio reglamento.

7. Las demás atribuciones que señale la ley.

Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

Artículo 251. Son funciones especiales del fiscal general de la Nación:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

Constitución Política de Perú

Artículo 93. Los congresistas representan a la nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la

Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

Artículo 161. La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica.

El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. **Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas.**

Artículo 201. El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional **gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.**

Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

Constitución de la República de Uruguay

Artículo 112. Los senadores y los representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones.

Artículo 113. Ningún senador o representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, salvo en el caso de delito infraganti y entonces se dará cuenta inmediata a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho.

Artículo 114. Ningún senador o representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, podrá ser acusado criminalmente, ni aun por delitos comunes que no sean de los detallados en el artículo 93, sino ante su respectiva Cámara, la cual, por dos tercios de votos del total de sus componentes, resolverá si hay lugar a la formación de causa, y, en caso afirmativo, lo declarará suspendido en sus funciones y quedará a disposición del Tribunal competente.

Artículo 115. Cada Cámara puede corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el desempeño de sus funciones y hasta suspenderlo en el ejercicio de las mismas, por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Por igual número de votos podrá removerlo por imposibilidad física o incapacidad mental superviniente a su incorporación, o por actos de conducta que le hicieran indigno de su cargo, después de su proclamación.

Bastará la mayoría de votos de presentes para admitir las renunciaciones voluntarias.

Artículo 171. El presidente de la República **gozará de las mismas inmunidades** y le alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y a los Representantes.

Artículo 178. Los ministros de Estado **gozarán de las mismas inmunidades** y les alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y Representantes en lo que fuere pertinente.

Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia

Artículo 112. Los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad.

Artículo 151. I. Las asambleístas y los asambleístas **gozarán de inviolabilidad personal** durante el tiempo de su mandato y con posterioridad a éste, por las opiniones, comunicaciones, representaciones, requerimientos, interpelaciones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, información o fiscalización que formulen o realicen en el desempeño de sus funciones no podrán ser procesados penalmente.

Artículo 152. Las asambleístas y los asambleístas **no gozarán de inmunidad** . Durante su mandato, en los procesos penales, no se les aplicará la medida cautelar de la detención preventiva, salvo delito flagrante.

Derivado del cuadro comparativo, se puede apreciar que algunos países hacen mención de la Inmunidad Parlamentaria, que permite que sean juzgados en caso de flagrancia de algún delito penal, por ello, en la presente iniciativa se pretende reformar el artículo 112 de nuestra Carta Magna, para que en el supuesto de que un legislador cometa un delito flagrante sea puesto a disposición de la autoridad competente, evitándose con ello la declaración de procedencia.

Hay que precisar, que un legislador en su actuación, puede ser objeto de responsabilidades civiles, penales, administrativas, políticas y patrimoniales, lo que limita y significativamente contraviene es la disposición constitucional del llamado “fuero constitucional”, que el mismo ordenamiento concede y que bajo circunstancias anómalas, se ha usado y abusado a lo largo de la historia política del país.

Por su parte, en su concepto general se expresa que el flagrante es aquel cuyo autor es sorprendido en el momento mismo de cometerlo. Proviene del latín *flaglare* que significa arder o resplandecer como fuego o llama. Etimológicamente se refiere al hecho vivo y palpitante, resplandeciente, cuya observación convierte al testigo de que esta presenciando la realización de un delito.

No obstante lo anterior, la sociedad tiene la no inexacta percepción de que los legisladores, no siempre acatan la ley o simplemente la violentan a discreción, dando una interpretación equivocada de los alcances del llamado fuero constitucional y de la no reconvención en su actuación; por ello, con base al marco constitucional y legal, se propone generar reglas estrictas, que prevean que la voluntad de los legisladores jamás esté por encima de la ley y sus consecuencias.

Se trata, de que con pleno respeto a sus garantías constitucionales, se dignifique su investidura, los trabajos parlamentarios, a sus homólogos y particularmente al recinto legislativo, pero se limite la equivocada utilización del privilegio legal.

Esto es, la palabra “fuero”, desde el punto de vista jurídico, tiene una multiplicidad de acepciones como resultado de su evolución histórica. Para efectos explicativos nos remitimos al concepto de fuero como “privilegio”, del que gozan determinados funcionarios o servidores públicos federales y estatales.

Históricamente los fueros representaron reales “privilegios” a favor de ciertas clases sociales; pero la intención originaria que el Constituyente atendió al brindar el fuero constitucional (artículo 61) a los Legisladores, esto obedeció a la necesidad de permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo, el seguimiento de diversos procesos penales que se consideraban inútiles, evitando que por disputas de poder existieran falsas acusaciones y por ende se desestimara la función legislativa.

Otra conceptualización importante del fuero constitucional, es la que nos ofrece el *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas* de la Universidad Nacional Autónoma de México, que al respecto señala que “fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal”.

Por otro lado, es importante apreciar que actualmente nuestra Constitución establece que la no declaración de procedencia, no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.

La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal. Sin embargo con la presente propuesta de reforma se pretende hacer una excepción para que en caso de flagrancia de algún delito, se evitara el juicio de procedencia.

La declaración de procedencia constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto. Por ello es que al establecer, una excepción a la regla, tratándose de flagrancia, por lo inevitable y obviedad del delito, se tendrá que poner a disposición de la autoridad competente.

Se concluye que la inmunidad parlamentaria, como su nombre lo delimita hace un exento a cualquier manifestación de ídoles parlamentarias, y dado que un legislador tiene como labor primordial, actividades de tipo legislativas, fuera de esto, es un ciudadano con derechos y obligaciones que tendrá que cumplir ante la sociedad mexicana.

Hay que resaltar que el fuero constitucional, ha sido tomado como un privilegio que fuera de ser analizado como una inmunidad dentro de sus actividades en el parlamento, ha sido usado en excesos y mal visto por la ciudadanía mexicana, generando con ello una mala imagen para nuestros legisladores, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios para hacer la precisión de que el fuero constitucional solo es una inmunidad de parlamento, la confusión se ha prestado a la mala utilización del mismo, por ello, es que se busca modificar el termino fuero constitucional por el de “inmunidad parlamentaria”.

Fundamentación

Con base en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o., numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 61, y se adiciona un párrafo segundo al artículo 112 recorriéndose en su orden el subsecuente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo al artículo 61; y se adiciona un párrafo segundo al artículo 112 recorriéndose su orden el subsecuente, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61

El presidente de cada Cámara velará por el respeto **a la inmunidad parlamentaria** constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Tampoco se requerirá declaración de procedencia cuando los diputados y los senadores del Congreso del la Unión sean detenidos en flagrancia en la comisión de un delito grave por autoridad competente de leyes federales en materia penal.

...

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. Dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión efectuará las reformas y adiciones de los ordenamientos legales pertinentes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 14 de septiembre de 2011.

Diputado Guillermo Cueva Sada (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 19, 20 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

Partiendo del espíritu que dio origen y sustancia a la reforma constitucional en materia de justicia penal en 2008, se incluyó en el cuerpo de reformas de las disposiciones constitucionales un catálogo de delitos que dieron pie a un régimen especial para ser legislados como de facultad exclusiva del Congreso de la Unión, definiéndolos a nivel constitucional.

Asimismo, se legisló en cuanto a la prisión preventiva en el sentido de que sólo pudiera aplicarse cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

De este modo, se estableció que la prisión preventiva se aplicará de manera oficiosa (una vez que entre en vigor el nuevo sistema penal acusatorio y adversarial) para todos los casos que se enuncian en el artículo 19 de la Constitución, siendo éstos en su origen los de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Posteriormente a la reforma de 2008, y más recientemente en febrero de 2011, en la Cámara de Diputados fue aprobado un dictamen con proyecto de decreto que reformó los artículos 19, 20 y 73 constitucionales a efecto de que el delito de trata de personas fuera incluido en el mencionado catálogo de delitos prescritos como de régimen especial, así como la facultad exclusiva del Congreso para legislar en la materia, independientemente de que dicho delito ya estaba previsto y sancionado en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada desde 2007.

Es decir, con la reforma constitucional aprobada en febrero y publicada en el Diario Oficial de la Federación en julio de 2011 se amplió el catálogo constitucional sobre delitos y se federalizó la facultad del Congreso para legislar mediante un régimen especial una materia adicional a la de delincuencia organizada y secuestro como es ahora el delito de trata de personas.

Por ello, con base en lo expuesto, y con la prevaleciente determinación del Ejecutivo y del Legislativo por legislar en materia de lavado de dinero según la intención de expedir la nueva Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, nos es conveniente proponer ante el órgano reformador una iniciativa de reforma constitucional que haga equiparable y consecuente el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita a efecto de que se asuma este delito bajo las hipótesis que plantea el mismo artículo 19 constitucional respecto al catálogo de delitos para efectos de la prisión preventiva, así como dotar a este delito en particular de un régimen especial para que en un futuro no muy lejano pueda ser legislado mediante una ley general, igual que en los delitos de secuestro y, más recientemente, el de trata de personas.

Argumentación

En *El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas* (2009), análisis elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, se destaca lo siguiente:

Uno de los efectos que le ha sido cuestionado al fenómeno de la globalización económica, es que de forma simultánea a las actividades lícitas vinculadas a los procesos productivos internacionales, se propician las condiciones para el crecimiento y la consolidación de organizaciones criminales dedicadas a actividades como el tráfico de drogas, el comercio ilegal de armas, la inmigración clandestina, la pornografía infantil y los fraudes financieros, entre otros ilícitos.

Así, para que estas redes puedan utilizar sin levantar sospechas las enormes cantidades de dinero generadas por esas actividades ilegales, tienen que distanciar el dinero de su origen a través de un proceso conocido comúnmente como lavado de dinero, de capitales o blanqueo de activos, el cual es un mecanismo mediante el que se encubre el origen de fondos de procedencia ilícita.

El incremento de estas prácticas a nivel internacional, permite a las grandes organizaciones criminales contar con capitales multimillonarios para mantener y ampliar sus operaciones.

El lavado de dinero es uno de los delitos más graves de la criminalidad organizada contemporánea. Su evolución en el derecho internacional y en los marcos legales de los estados, demuestra con suficiencia que se trata de una práctica que ha marcado sus propias tendencias en la sociedad actual.

En esas condiciones, las actividades ligadas al lavado de dinero representan riesgos en diversos aspectos, además de las obvias lesiones al tejido social, esta actividad puede afectar el sistema económico en la medida en que debilita la integridad de los mercados financieros, pudiendo generar el riesgo de disminuir el control de la política económica, contribuyendo a introducir distorsiones e inestabilidad en los mercados, propiciando la pérdida de ingresos fiscales y representando un riesgo para las instituciones financieras y la economía en su conjunto.

Ahora bien, actualmente en el Congreso se discute una iniciativa de decreto que expide la nueva Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que fue enviada por el Ejecutivo federal el 26 de agosto de 2010 ante la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La citada ley ha sido abordada de manera objetiva y oportuna por parte de las comisiones competentes tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, en opinión de diversos legisladores y especialistas en la materia, esta ley es un ordenamiento administrativo más que penal, ya que en esencia establece instancias, medidas y procedimientos administrativos para la prevención y detección de la actividad conocida comúnmente como lavado de dinero. No obstante, se ha hecho el hincapié hasta ahora, de que habrá en las postrimerías la inminente necesidad de legislar sobre una miscelánea penal a efecto de actualizar los tipos penales, el establecimiento de nuevos sujetos activos del delito, así como la inclusión de penas en otros ordenamientos.

En este tenor, y con independencia del contenido y la sustancia de la mencionada ley en cuanto a su vigencia y aplicación, es necesario para este legislador manifestar el hecho de que es pertinente la creación de una ley general que incluya el aspecto de la concurrencia y de la coordinación intergubernamental en el entendido de que este delito debe ser legislado bajo una ley marco además de que también sea considerado en los delitos graves prescritos en el artículo 19 respecto a que los imputados por este delito sean acreedores de manera oficiosa a prisión preventiva, así como el

aspecto de que quienes sean involucrados, ya sea como víctimas u ofendidos, les sea garantizado el resguardo de su identidad y otros datos personales.

En consecuencia, consideramos que esta propuesta responde a una medida de certeza jurídica más allá de oportunismos o de actitudes controversiales respecto a la utilidad real o no de crear un régimen administrativo para la prevención e identificación de operaciones de procedencia ilícita como lo concibe la pretendida ley federal que actualmente se discute en el Congreso, ya que es un hecho inexorable la necesidad de que los estados adopten políticas adecuadas para permitir a quienes realizan actividades vulnerables coadyuvar en la protección de la integridad de la economía formal, a través de alertar, mediante avisos, a las autoridades sobre la celebración de operaciones que por su naturaleza pueden llegar a representar un riesgo de vulneración para la economía, y con ello dotar a las autoridades competentes de información oportuna que les permita investigar y, en su caso, combatir los procesos de lavado de dinero y a los sujetos que incurren en el delito.

Por ello, previendo la necesidad de realizar las modificaciones jurídicas pertinentes básicas, proponemos la inclusión del delito de lavado de dinero en el catálogo de delitos considerados en el artículo 19 constitucional para efectos de que el imputado sea acreedor de prisión preventiva de manera oficiosa para que afronte el proceso judicial sin libertad.

Además, en congruencia con el Apartado A del artículo 20 de la ley suprema, se propone reformar la fracción V a efecto de que sea un derecho de la víctima o del ofendido por este delito el resguardo de su identidad y otros datos personales.

Asimismo, se plantea establecer la facultad exclusiva del Congreso federal para legislar en la expedición de una ley para prevenir y sancionar los delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita que vaya más allá de una simple ley administrativa como propone la actual iniciativa de Ley Federal para la Prevención e Identificación con Recursos de Procedencia Ilícita propuesta por el Ejecutivo federal.

Por eso, de reconocerse constitucionalmente el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita en función de las hipótesis jurídicas previstas y vigentes en dicho ordenamiento, así como asentar las bases facultativas del Congreso para expedir un ordenamiento que haga funcional la legislación sobre un delito en especial previendo los aspectos de concurrencia y coordinación intergubernamental, representa en gran medida la oportunidad para legislar de manera eficaz sobre un delito que debe ser abordado con todas las medidas y previsiones necesarias para combatirlo en razón de Estado.

Fundamentación

De conformidad con la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con lo dispuesto en el numeral 1, fracción I, del artículo 6 y el numeral 1, fracción VIII, del artículo 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se propone la presente iniciativa con proyecto de decreto.

Denominación del proyecto

Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforman los artículos 19, segundo párrafo; 20, Apartado C, fracción V; y 73, fracción XXI, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, **operaciones con recursos de procedencia ilícita**, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

...

...

...

...

...

Artículo 20. ...

A. a C. ...

I. a IV. ...

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, **operaciones con recursos de procedencia ilícita**, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

...

VI. y VII. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XX. ...

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, trata de personas **y en los delitos con operaciones con recursos de procedencia ilícita**, que establezcan, como mínimo,

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3348-V, miércoles 14 de septiembre de 2011

los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

...

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados emitirán la Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de septiembre de 2011.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

DEL CONGRESO DE AGUASCALIENTES, CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN PÁRRAFO A LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 30. Y REFORMA LA FRACCIÓN XXV DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Texto que se propone

Iniciativa de adición de un párrafo a la fracción VIII del artículo 30. y de reforma a la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sesion ordinaria

9 de junio de 2011.

Iniciativa de reforma

Artículo Único. Se adiciona un párrafo a la fracción VIII del artículo 30. y se reforma la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 30. ...

...

I. a la VII. ...

VIII. ...

El Congreso determinará en el presupuesto anual, de manera equitativa, el monto de las aportaciones destinadas individualmente a las universidades e instituciones de nivel superior, sean estas de índole estatal o federal, para garantizar que cumplan plenamente con su función.

Artículo 73. ...

I. a XXIV. ...

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 la equidad en las universidades e instituciones de nivel superior, sean estas de índole estatal o federal y unificar y coordinar la educación en toda la república. Los títulos que se expiden 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. ...

Transitorio

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

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARIEL GÓMEZ LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

A modo de ilustrar los antecedentes del Congreso Mexicano, y con el fin de hacer mención de las razones por las que el Legislador de cada época ampliaba o en su caso reducía los periodos de sesiones podemos señalar que; en la Constitución de 1857 se establecían dos periodos ordinarios de sesiones al año, donde el segundo periodo de sesiones, se dedicaba al examen de la cuanta publica, a la aprobación del presupuesto y de los impuestos.

Durante los meses de septiembre y octubre la Cámara de Diputados de manera tradicional dedica su tiempo en analizar el informe presidencial dejando un breve tiempo para las demás tareas legislativas dando lugar a un importante rezago legislativo a pesar de que en la Constitución de 1857 en su artículo 62 establecía:

El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias; el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre: el segundo, improrrogable, comenzará el 1° de abril y terminará el último de mayo.

Para el 13 de noviembre de 1874 tuvo la siguiente reforma:

El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias; El primero, **prorrogable hasta por treinta días útiles**, comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre: el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1° de abril y terminará el último día del mes de mayo.

Paralelamente, la legislatura correspondiente a los años de transición presidencial, disponían sólo de uno, de los cuatro meses que integran el periodo ordinario de sesiones para conocer, discutir y en su caso aprobar nuevas iniciativas correspondientes al programa legislativo del Ejecutivo, es decir reformas por las que el ciudadano se pronunció al ejercer su voto.

Más tarde en la constitución de 1917, se estructuró el sistema actual señalando que el Congreso estaba reunido demasiado tiempo y de forma innecesaria, pues con la reforma de 1874 se permitía que el primer periodo pudiera prolongarse por 30 días más y el segundo hasta por 15 días. Cabe hacer notar que sumando los dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso, son seis meses y medio, esto sin contar los periodos extraordinarios.

Recordemos que en 1934 la Cámara de Diputados estaba integrada por unas decenas de Diputados, todos del mismo partido, posteriormente en el año de 1979 se incrementó notablemente el número de integrantes en lo individual, como los grupos parlamentarios.

Para 1985, con la reforma a los artículos 65, 66 y 69 constitucional, se quiso ampliar y fortalecer la representación del pueblo en el Congreso, debido a que en esa fecha se componía de 400 legisladores de diferentes y nuevas organizaciones políticas, por lo que se incrementaron las actividades legislativas y políticas, dando por resultado un aumento en los trabajos del Congreso,

razón por la cual fue aplicado el periodo de sesiones, es decir, en la modificación al artículo 65 constitucional se establecían dos periodos ordinarios de sesiones por año, resultado que el primer periodo será del primero de abril al treinta de junio y el segundo se iniciaría el 1 de septiembre y concluiría a más tardar el 31 de diciembre del año que corresponda.

Por lo que hace al artículo 66 de la carta magna señalaba que el primer periodo de sesiones ordinarias se ocuparía de discutir y votar las iniciativas que se le presenten y de las resoluciones de los demás asuntos que correspondan con excepción de los que tengan que ver con la cuenta pública, presupuesto de ingresos y egresos abordándose para el segundo periodo de sesiones.

Para 1986, se modificó el artículo 65 constitucional en el sentido de establecer dos periodos de sesiones ordinarias al año, ya que el texto constitucional no menciona la fecha exacta en que el presidente debía presentar su informe, por lo que cuando se hizo esta modificación, se dejó claro la apertura del primer periodo de sesiones que se llevara a cabo el 1 de septiembre del año que corresponda.

Finalmente, en agosto de 2004, se reformó el artículo 65 constitucional, en su primer párrafo, para fijar el inicio del segundo periodo ordinario de sesiones a partir del 1 de febrero al 30 de abril de cada año.

Argumentación

Como nos podemos dar cuenta en los antecedentes señalados, los periodos de sesiones han sido modificados de acuerdo a la situación de cada Congreso, al número de sus integrantes y al rezago legislativo. Como ocurre en la actualidad en la presente LXI Legislatura donde es de todos sabidos la gran cantidad de trabajo acumulado y en espera de ser despachado, como lo podemos ver en el balance del periodo pasado que corrió del 01 de febrero al 31 de abril del 2010, donde fueron presentadas 518 iniciativas, de las cuales se aprobaron 13 de ellas, desechando 3, y quedando pendientes 503 iniciativas, este dato es únicamente de las iniciativas, todavía hay que anexar el rezago del primer periodo de sesiones de la actual legislatura y de las anteriores legislaturas que siguen en lista de espera. Con estos datos duros, nos damos cuenta de la apremiante necesidad que existe actualmente para alargar el periodo de sesiones 30 días más, ayudando a desahogar con esto dichos rezagos.

No omito señalar que también es de suma importancia que el periodo de sesiones sea ampliado, en virtud de que se requiere de mayor tiempo de sesiones para que las Cámaras del Congreso tengan posibilidad de tratar apropiadamente los distintos asuntos que le son turnados y no verse obligado a aprobar importantes proyectos apresuradamente en los últimos días del periodo. Periodos legislativos tan cortos son insuficientes para poder analizar con detalle las diversas iniciativas que son presentadas.

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 6, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración de este Pleno la presente iniciativa de reforma Constitucional.

Denominación del proyecto de ley o decreto

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 para quedar como sigue:

Artículo 66. Cada periodo 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 periodo no podrá prolongarse más allá del último día de **mayo** del mismo año.

...

Transitorios

Primero. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las reformas de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para hacer cumplir lo dispuesto en este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de septiembre de 2011.

Diputado Ariel Gómez de León (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO DE LAS LEYES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA, DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DE COORDINACIÓN FISCAL, DEL SEGURO SOCIAL, FEDERAL DE DERECHOS, Y FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DE VIDAL LLERENAS MORALES Y SUSCRITA POR DIPUTADOS Y SENADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El fortalecimiento de la hacienda pública del Estado mexicano, mediante una reforma integral, debe garantizar la viabilidad de las finanzas públicas nacionales que permitan garantizar los derechos sociales de los ciudadanos y mantener los niveles de inversión pública, necesarios para generar competitividad y crecimiento.

El PRD se pronuncia por construir un modelo económico que impulse no sólo el crecimiento, sino, también, la productividad y la redistribución del ingreso, para lo cual se requiere la conformación de una nueva política económica.

En ese contexto, es imperativo fortalecer la hacienda pública del Estado mexicano, mediante una reforma integral que garantice el cumplimiento de los principios tributarios constitucionales de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31 fracción IV y el de la prohibición de las exenciones de impuestos, plasmado en el artículo 28 de la misma Carta Magna.

Por ello, es prioritario eliminar los tratos especiales y tasas preferenciales, sin que se vulnere la capacidad recaudatoria del gobierno. Lo anterior debido a que la contribución al gasto público no es sino la razón para alcanzar la justicia social, el financiamiento para el desarrollo económico, generando crecimiento del mismo y la equidad distributiva del ingreso.

En un horizonte de planeación de largo plazo, la baja recaudación fiscal, como proporción del producto interno bruto, pone de manifiesto la imposibilidad de la obtención de los recursos necesarios para el desarrollo del país.

Dicho indicador, en las últimas décadas, se ha mantenido por debajo o ligeramente por arriba de los 10 puntos porcentuales del PIB, muy alejado de los 18 puntos porcentuales de países con grado semejante de desarrollo. En suma, México está perdiendo oportunidades para cumplir con sus obligaciones sociales y los pisos mínimos de bienestar se han rezagado, provocando mayor pobreza y disminuyendo nuestra capacidad en infraestructura y competitividad; mientras que los pasivos contingentes y no revelados, así como los costos de oportunidad se acumulan de manera negativa. En un escenario de bajos requerimientos, la recaudación tributaria debería alcanzar 14 por ciento del PIB de forma inmediata y en un escenario de mediano plazo alcanzar 18 por ciento del PIB para 2015. Pero siempre garantizando los principios tributarios constitucionales y fortaleciendo estructuralmente el federalismo fiscal.

El régimen fiscal mexicano se ha hecho cada día más complejo e incierto, porque es un régimen de privilegios con tratamientos especiales para los grandes contribuyentes, que en el contexto de la Ley del Impuesto sobre la Renta impide que todos los contribuyentes aporten de forma progresiva.

Alrededor de esta definición existen una serie de privilegios y reglas que sólo pueden ser utilizadas por los grandes contribuyentes y sus consultores para eludir el pago justo de esta tasa, de forma tal, que el mediano empresario y los contribuyentes cautivos son los únicos sujetos al rigor de la ley. Estos regímenes de exención se diseñaron bajo una lógica clientelar y con una mentalidad de sumisión de legisladores y gobernantes locales, respecto de los poderosos intereses oligárquicos y al capricho presidencial.

En estas circunstancias, las grandes corporaciones contribuyeron y contribuyen con una tasa efectiva equivalente a 1.78 por ciento de sus ingresos. Así, las finanzas públicas se han mantenido, hasta hoy, a partir de los ingresos de la renta petrolera, del endeudamiento externo y del saqueo de sus recursos naturales. Sin embargo, el efecto perverso de este descuento permanente en los impuestos mayores es lo que ha impedido una política de desarrollo económico, redistribución del ingreso, equidad social y lucha efectiva contra el lastre de la pobreza.

En 2007 se diseñó un impuesto para que funcionara a partir de 2008, como elemento de control que mantuviera un mínimo de contribución al acotar la posibilidad de abusar de la complejidad, los regímenes especiales, de las facilidades administrativas y de los diversos estímulos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de cerrar opciones a la planeación fiscal con los regímenes de privilegio fiscal, o por lo menos eso fue lo que se argumentó. Sin embargo, el impuesto empresarial a tasa única (IETU) sólo tornó más complejo el sistema administrativo fiscal y no terminó con los grandes privilegios de siempre, ya que las corporaciones actúan de manera muy proactiva para mantener intocadas sus ventajas fiscales y promueven campañas para gravar el consumo como única vía para financiar a los gobiernos, así como para alejar toda posibilidad de cumplir auténticamente con sus obligaciones fiscales.

El IETU, evidenció de nueva cuenta el grado de descomposición de la clase política que prefirió gravar a las PyMES y a los contribuyentes cautivos, antes que tocar los intereses de los poderosos y de las corporaciones.

Argumentos

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, coherente con la declaración de principios de nuestro partido, postula atender las necesidades materiales y culturales del pueblo mexicano, en particular se compromete con obreros, campesinos, mujeres, adultos mayores, sectores marginados, pueblos originarios, jóvenes, empresarios nacionalistas, personas con orientación sexual diversa y las clases medias, así como de tantas y tantos mexicanos que sufren la desigualdad, la opresión y la exclusión, que van adquiriendo conciencia de la necesaria transformación en nuestra sociedad.

En un tiempo tan grave como el que atraviesa la nación, la administración pública deberá de instrumentar una política de Estado contra cíclica a toda prueba, centrada en el propósito de retomar el crecimiento y la creación de empleos a partir de un amplio programa de infraestructura, estrategias efectivas para la competitividad, el desarrollo de los mercados regionales, así como en la expedición de las garantías para sostener la cobertura de los bienes meritorios a favor de la población más desprotegida de la nación.

El papel del proceso político y de los poderes públicos, del Congreso de la Unión y de los partidos debiera centrarse en configurar un pacto político mayor, que permita beneficiar a los sectores sociales más vulnerables y que al mismo tiempo fomente el empleo y la producción, sentando las bases para una recuperación económica en el más corto plazo.

En torno a la búsqueda de este pacto, deberían rondar las propuestas y respuestas en el programa económico, presentado por el gobierno federal en la Ley de Ingresos y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012, así como en las iniciativas de reforma fiscal, para renovar las relaciones contributivas entre los gobiernos y los contribuyentes.

Que los gobernantes no cumplan con sus deberes creativos y políticos en esta coyuntura, una vez que ya paso el bicentenario-centenario de los movimientos de independencia y revolución de la nación, significa una mala señal, pues se atenta directamente contra las bases del estado de derecho y contra la aspiración del estado social y federal que los mexicanos pretendemos consolidar en este siglo XXI.

El diseño de instituciones y reglas que ataquen de forma directa y efectiva la corrupción, las cuales generen transparencia en el manejo de los recursos públicos, así como de mecanismos eficaces para la fiscalización, rendición de cuentas e imputabilidad de responsabilidades administrativas y políticas; operación eficaz, eficiente y efectiva de las instituciones que concretan los compromisos y misiones públicas derivadas del Estado constitucional, así como de las garantías individuales y los derechos humanos universales;

Garantizar, los mínimos de bienestar, de las coberturas universales para la alimentación, educación, desde la básica hasta la superior, y la salud a todos los mexicanos en situación vulnerable, especialmente nuestros niños y madres solteras;

Avanzar en las áreas urbanas, los mínimos de bienestar, en las coberturas universales a las pensiones de alimentación, acceso a la salud e infraestructura de esparcimiento para la existencia con dignidad humana de todos nuestros adultos mayores;

Garantizar el acceso y la permanencia de nuestros jóvenes a la educación media y superior;

Avanzar hacia la consolidación de las instituciones del sector para garantizar rendimientos reales y crecientes de los ahorros para el retiro de todos los trabajadores, a partir de reglas generales y aceptables para el acceso de todos los empresarios y trabajadores al sector formal y a su regularización fiscal y de seguridad social;

Planear, instrumentar y poner en operación las principales obras de infraestructura económica y social, cuya inexistencia representa cuellos de botella para la operación y logística de las economías regionales;

En función de lo anterior, el retorno a un federalismo democrático y genuino para implementar las políticas públicas, sociales y económicas, a partir de una red de 32 entidades federativas que incluyen dos mil 439 municipios y 16 delegaciones territoriales, con autoridades electoralmente favorecidas, representativas de sus comunidades políticas y pueblos originarios;

El conjunto de problemas públicos enlistados debe ser financiado y constituye una fuente legítima de presión sobre el gasto público, no obstante, la hacienda pública Mexicana carece de los instrumentos para proveer los recursos y responder a las preferencias de gasto comprometido, incluso, es posible afirmar que la hacienda pública está en una virtual bancarrota, con presiones deficitarias que van de tres a 12 por ciento del PIB para la próxima década.

Finalmente, lo más grave respecto a los déficit de la hacienda pública es que existen los recursos potenciales, pero se diluyen en el contexto de la elusión, evasión y gastos fiscales equivalentes, tan

sólo estos últimos años a más de cinco puntos del PIB, Además de que el gasto público de los gobiernos locales y federal, es calificado de dispendioso, corrupto, ineficaz e ineficiente; mientras que las demandas por mejores y mayores bienes públicos se acumulan, en medio de la parálisis económica y la insatisfacción de comunidades y regiones enteras de la nación.

Cuadro 3. Estudios previos sobre evasión fiscal en México para el SAT

Nombre del Estudio	Institución académica / Año de publicación	Año de referencia	Concepto de estudio	Evasión / PIB año de estudio	Tasa de Evasión
Evasión Fiscal en México: El caso del IVA	CIDE 2004	2001	IVA	1.95%	35.0%
Evasión Fiscal en el ISR: Retención de Salarios	COLEF 2005	2002	ISR-Salarios	0.43%	15.3%
Evasión Fiscal en el ISR de Personas Físicas (con Actividad Empresarial y Profesional).	COLMEX 2005	2003	ISR - PFAEP	0.76%	77.0%
Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Morales	CIDE 2006	2003	ISR-PM	1.90%	39.5%
Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas con Ingresos por Arrendamiento	COLMEX 2006	2002	ISR-PF Arrend.	0.20%	64.0%

Fuente: SAT, página de internet.

Evasión global, 2002-2004
(millones de pesos de 2003)

	IVA (1)	ISRPM (2)	ISRPF-Sal (3)	ISRPF-Arr (4)	ISRPF-AEP (5)	TOTAL (6)=Suma (1)a(5)
2002	70,475	37,691	35,817	15,536	54,344	213,863
2003	66,320	45,923	34,255	16,774	58,387	221,659
2004	68,687	45,021	30,321	16,118	61,055	221,203

Tasas de evasión global, 2002-2004
(millones de pesos de 2003)

	IVA (1)	ISRPM (2)	ISRPF-Sal (3)	ISRPF-Arr (4)	ISRPF-AEP (5)	TOTAL (6)=Promedio ponderado (1)a(5)
2002	23.58%	21.45%	17.22%	71.84%	78.11%	27.64%
2003	20.68%	25.17%	16.06%	71.58%	79.33%	27.25%
2004	20.17%	26.09%	14.83%	69.60%	80.29%	27.08%

Tasas de evasión global, 2002-2004
(% del PIB)

	IVA (1)	ISRPM (2)	ISRPF-Sal (3)	ISRPF-Arr (4)	ISRPF-AEP (5)	TOTAL (6)=Promedio ponderado (1)a(5)
2002	1.08%	0.58%	0.55%	0.24%	0.83%	3.27%
2003	0.96%	0.67%	0.50%	0.24%	0.85%	3.22%
2004	0.93%	0.61%	0.41%	0.22%	0.83%	3.00%



Debe establecerse un curso coherente y de largo plazo, que genere las instituciones y reglas hacia una economía sustentable y competitiva, la cual permita generar las tasas de crecimiento anuales y sostenidas, que atemperen los grandes problemas sociales y económicos de las actuales generaciones de mexicanos, mismos que han sacrificado sus vidas ante la falta de oportunidades, ya que la ausencia de crecimiento ha puesto contra la pared a todos los estratos sociales en México, con muy escasas excepciones, así como de las demandas y expectativas de las generaciones que recién ingresan a los desafíos de los mercados empresariales y laborales.

La iniciativa persigue los propósitos de simplificar y generalizar el sistema fiscal, acotando los grandes privilegios existentes en las Leyes de los Impuestos sobre la Renta, Especial sobre Producción y Servicios, y Empresarial a Tasa Única, así como otros ordenamientos el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Servicio de Administración Tributaria, a fin de que la recaudación se incremente sustancialmente en 2.25 por ciento del PIB a partir de reducir sustancialmente los gastos fiscales para que se reinstauren los principios de generalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, así como los equilibrios verticales y horizontales en las relaciones fiscales entre los gobiernos y las personas morales y físicas.

Con estas medidas se pretende potencializar la recaudación de 259.4 mil millones de pesos (2.48 por ciento del PIB), si se toman en cuenta los cálculos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su presupuesto de gastos fiscales 2008 o de 243.3 mil millones de pesos (2.02 por ciento del PIB) si se consideran los cálculos del presupuesto de gastos fiscales de 2009.

El punto de partida de la propuesta es establecer una tasa de 35 por ciento sobre dividendos o utilidades considerados en el ISR empresarial vigente (7 por ciento adicional) lo que tendría un impacto estimado por 75 mil millones de pesos, impacto que podría ser variable si el comportamiento empresarial se orienta hacia la reinversión y la creación de empleos.

En general, los cálculos referidos a la disminución de los gastos fiscales parten de las fuentes oficiales que es el presupuesto de gastos fiscales de 2008, 2009, 2010 y 2011 aunque, se destaca que los conceptos referidos al régimen de pequeños contribuyentes, enajenación de casa habitación fueron calculados conservadoramente al cincuenta por ciento de su potencial, a fin de otorgarle un margen en su rango inferior a los cálculos de la propuesta.

Así y sin considerar el efecto que tendría la aplicación con mayor rigor de los principios de una mayor generalidad, proporcionalidad y transparencia fiscal sobre el sistema de recaudación en su conjunto y, en consecuencia, en el incremento de la eficiencia recaudatoria del SAT, la sumatoria de

los cambios propuestos podría alcanzar fácilmente un incremento en la recaudación mayor a 2.25 por ciento del PIB.

La iniciativa propone eliminar la facultad con la que cuentan las autoridades fiscales para que mediante resoluciones decreten regímenes fiscales fuera de la legislación y avanzar en la transparencia y rendición de cuentas entre las autoridades hacendarias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales.

En materia de la Ley de Coordinación Fiscal, se busca aumentar el monto del Fondo General de Participaciones (FGP) del 20% actual al 25% de la Recaudación Federal Participable (RFP); que el Fondo de Fomento Municipal pase de 1% a 2%; que 100% del Derecho Ordinario del Petróleo se vaya a RFP. Se propone crear el Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y el Distrito Federal (FAPGEFEEDF), para la creación de empresas y la generación de empleos en los estados; crear otro fondo para el apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias (FAARCI); y un último Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones (FAAPCPSPA); incorporar al Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); 1% de la Recaudación Federal Participable para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);

En materia de la Ley Federal de Derechos que sea 100% participable en el RFP el derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas; Hacer progresivo el cobro del derecho por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera con una cuota fija de \$40.00 pesos, para que quienes tengan más hectáreas paguen mas derechos y no como ahora que por ser dueño de sólo una hectárea se pagan \$443.41 pesos y por poseer 50,001 hectáreas, se pagan \$2.76 pesos por cada hectárea, por las concesiones; se actualizan en un 10 por ciento los derechos por estudio y trámite de los artículos 64, 65 y 66; Se modifica la tarifa del derecho sobre minería para que se considere los años de vigencia de la concesión y la superficie de las mismas y no sólo a la antigüedad como sucede actualmente. Queda pendiente explorar la posibilidad de una cuota de 5% sobre el valor de la producción bruta en minería.

En la búsqueda de las mejores prácticas en el ejercicio del gasto público, por las repercusiones en el bienestar de la sociedad, así como para fomentar de manera directa el crecimiento y el desarrollo, busca: que el seguimiento y vigilancia del gasto público se estructure en un sistema de rendición de cuentas armonizado a nivel nacional; se publique de manera obligatoria el padrón nacional de maestros; se usen obligatoriamente los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño durante la dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación; se elabore obligatoriamente la publicación anual de un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales. Y se publique en el Diario Oficial de la Federación del porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto que recibirá cada entidad federativa por los fondos de aportaciones federales.

Las medidas anteriores permitirán un proceso público que mejorará la relación Estado y sociedad y consentirán que los asuntos públicos den cuenta del impacto que el ejercicio presupuestal y la acción gubernamental tuvieron sobre el público ciudadano a fin de permitir la legitimidad y gobernabilidad de la política pública.

Las propuestas de modificación consisten en lo siguiente:

A) Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos

Facultar al Congreso Federal para que legisle en materia de fiscalización y evaluación del gasto público a fin de garantizar su armonización a nivel nacional y en materia presupuestaria y de endeudamiento para las entidades federativas.

A partir del año 2000, con el inicio de la alternancia en la Presidencia de la República, se comenzó un proceso de democratización en todos los órdenes de la vida nacional. Sin embargo, éste proceso no ha sido rápido, ni fácil. Todo lo contrario. Cualquier cambio de fondo ha sido obstaculizado por diferentes posiciones e intereses, los cuales, al mismo tiempo han sido reflejo de la diversidad que siempre ha existido en nuestra sociedad, pero que se encontraba oscurecida por el autoritarismo.

Uno de los rasgos que ha caracterizado a éste largo proceso de democratización ha sido la debilitación de las facultades extralegales del Poder Ejecutivo Federal. Pero, al mismo tiempo, de manera paradójica, se han visto fortalecidas las facultades similares de los gobernadores de los estados. Con ello, en lugar de apreciarse un firme avance hacia la sociedad democrática que los tiempos reclaman, se ha observado una suerte de “feudalización” política, con retrocesos muy preocupantes.

Así, los avances que se han registrado en materia de rendición de cuentas, transparencia, fiscalización y evaluación del gasto público, en el ámbito federal, no se ha correspondido con un cambio similar en las reglas aplicables a los otros dos órdenes de gobierno, el estatal y el municipal. Debido a un mal ejercicio de su “soberanía”, en muchas entidades federativas no sólo se han estancado los cambios democráticos, sino que se han registrado preocupantes retrocesos.

Durante los últimos años, el Congreso federal ha ido dando pasos firmes para ir corrigiendo ésta situación, atacando el problema en su raíz, es decir, caminando al fondo del asunto, la base constitucional que permita hacer los cambios pertinentes.

Durante 2007 y 2008, se discutió una reforma constitucional que permitiera iniciar ese proceso de corrección, la cual terminó publicada en el Diario Oficial el 7 de mayo de 2008. Con dicha reforma, se agregó una fracción XXVIII al artículo 73 constitucional, añadiendo una facultad al Congreso federal, la de “expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial”, para los tres órdenes de gobierno.

Ese mismo año se discutió una iniciativa para crear una Ley General de Contabilidad Gubernamental, reglamentaria de la reforma constitucional aprobada. La nueva ley se aprobó a fines de ese año y fue publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2008.

Entre los mandatos de esa nueva ley se encuentra la obligación, para los distintos gobiernos estatales y municipales, de modificar sus reglas de contabilidad, con el fin de armonizarlas y hacerlas homogéneas y comparables. Estos cambios se encuentran en proceso, y constituyen un primer paso para conseguir no sólo una completa comparabilidad, sino para ser la base de una auténtica rendición de cuentas.

La presente iniciativa de reforma constitucional se inscribe dentro del proceso descrito, representando un paso adelante en el mismo. Conseguida una contabilidad homogénea y transparente para los tres órdenes de gobierno, lo que sigue es una armonización en los mecanismos de fiscalización y de evaluación del gasto público.

Para ello, se propone reformar la fracción XXVIII y agregar una fracción XXVIII-B al artículo 73 constitucional, para que se agregue a las facultades del Congreso Federal la de **expedir leyes en materia presupuestaria, endeudamiento y de fiscalización y evaluación del gasto público para la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar la aplicación de prácticas y mecanismos armónicos y homogéneos.**

Con esta reforma se podrá continuar el proceso de fortalecimiento de la rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno, acabando con las preocupantes disparidades en esta materia, que permitirá fortalecer el sistema nacional de evaluación y fiscalización de las entidades federativas. Para ello, se agrega un artículo transitorio donde se da un plazo de un año para que el Congreso federal legisle en esta materia.

B) Ley del Impuesto sobre la Renta

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 28 que “quedan prohibidas las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes”. La exención de impuestos es librar a alguien del pago de un tributo. Para diferentes tratadistas como Hugo Carrasco Iriarte, se estima exacta la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expuesto, respecto a que la prohibición contenida en el artículo 28 constitucional sólo puede referirse a los casos en los cuales se trate de favorecer los intereses de determinadas personas; además, establece un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a una categoría de personas, por medio de leyes que tienen un carácter general. En voz del máximo tribunal:

Exención de impuestos. La prohibición que contiene el artículo 28 constitucional no puede referirse más que a los casos en que se trate de favorecer intereses de determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas, por medio de leyes que tienen un carácter general.

Otra garantía que se debe de respetar en el ejercicio de la potestad tributaria es la proporcionalidad y la equidad de las contribuciones la cual se encuentra contenida en la fracción IV del artículo 31 constitucional. La idea de proporcionalidad necesariamente debe estar referida a un todo, del que la contribución forma parte, y es de esta forma que se ha determinado que esa proporcionalidad debe identificarse con la capacidad contributiva de las personas, no con la capacidad económica, que implica una idea más amplia y que no necesariamente coincide con la posibilidad de participar en el sufragio de los gastos públicos, puesto que debe entenderse que la capacidad económica plantea un panorama muy amplio de todos los elementos que participan en las condiciones económicas de las personas, en tanto que la capacidad contributiva implica una depuración de estos elementos, a fin de fijar la parte en que el individuo puede participar para la cobertura de los gastos públicos. La equidad se identifica como el impacto del gravamen que debe ser el mismo para todas las personas que se encuentren colocadas en la misma circunstancia contributiva, lo cual nos permite concluir que de la equidad resulta la justicia del caso concreto.

El significado genérico del concepto de exención indica liberación, es decir, es un mecanismo por el cual se perdona o libera alguna carga. En sentido jurídico es la liberación del cumplimiento de una obligación a cargo de una persona, en los términos previstos por la ley.

Lo anterior ha llevado a identificar a la exención como un privilegio, razón por la cual podríamos decir que la exención tributaria es un privilegio establecido en la ley, por razones de equidad o conveniencia, para liberar a una persona de la obligación de pagar determinadas contribuciones.

De conformidad con lo anterior encontramos las siguientes características de la exención:

- a) Elimina la obligación del pago;
- b) Se establece por ley; y
- c) Se otorga por razones de equidad o conveniencia.

El objetivo principal de la exención es la eliminación de las obligaciones de pago, es decir, del cumplimiento de la obligación sustantiva, ya que en todo caso las obligaciones formales pueden subsistir por necesidades de administración; lo importante, en este caso, es que no subsista la obligación de pagar las contribuciones. Sin embargo, el principio de aplicación estricta de las normas que establecen cargas tributarias y de las que señalan excepciones a las mismas previstas en el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, trae como consecuencia la necesidad de una expresa y precisa regulación de las exenciones en esta materia.

Dividendos

La tasa promedio de los países de la OCDE en materia de dividendos es de 43.8 por ciento y en Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, la tasa se ubica en 46.8 por ciento. En otros países, la tasa llega a alcanzar un límite superior mayor de 50 por ciento. Por otra parte, la diferencia entre la tasa de dividendos y la del impuesto al ingreso corporativo es de 13 por ciento en promedio para la OCDE, siendo Corea el país que tiene la menor diferencia que es de 7 por ciento, como se muestra en el siguiente cuadro:



México es el único país de esta organización que no grava los dividendos, ya que nuestra legislación contempla la misma tasa para este rubro con respecto a la tasa general del impuesto sobre la renta, por lo que el primero se piramida y se acredita totalmente, lo que se traduce en una tasa idéntica al ISR corporativo para este concepto.

Con esta relevante reforma, México estaría dando los primeros pasos para lograr una convergencia impositiva con respecto a los países miembros de la OCDE, aunque estaría más de diez puntos debajo de la tasa impositiva de su principal socio comercial.

Por otra parte, se propone evitar la doble tributación manteniendo el acreditamiento a 100 por ciento del ISR empresarial mediante la cuenta de utilidad fiscal neta, quedando desde el inicio con la tasa más competitiva de la OCDE y con el mecanismo de acreditamiento más avanzado que se utiliza en sólo algunos países de la organización mencionada y Estados Unidos.

Por ello se propone reformar los artículos 11 y 165, para que el impuesto sobre dividendos sea un pago definitivo de 35 por ciento, y no se acumule a los demás ingresos, para lo cual los dividendos que provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta (Cufin) sólo paguen un siete por ciento adicional a 28 por ciento que corresponde al ISR corporativo no se vea afectado y se vea estimulado el ciclo

de reinversión de las empresas, al tiempo que se procura progresividad a un sistema fiscal concentrado y monopolizado, como ocurre en México en coherencia con las recientes críticas de relevantes organismos internacionales.

Consolidación fiscal

En la LISR se propone derogar el régimen de consolidación fiscal cuyo uso ha llevado a las grandes corporaciones a fabricar quiebras para eludir permanentemente el pago de impuestos y que tan sólo contribuyan con el 1.78% de sus ingresos las 4,862 empresas aglutinadas en 422 grupos. También se derogan las deducciones inmediatas, anticipadas o aceleradas de inmuebles y activos fijos, cuyos abusos posibilita la elusión de decenas de miles de millones de pesos, y en su lugar mantener la depreciación en línea recta como una deducción horizontal, a partir de criterios generales internacionalmente aceptados.

Régimen simplificado

En el caso, el régimen simplificado, como el autotransporte, se deroga de manera que sólo exista la diferencia entre pequeños contribuyentes, intermedios y los de carácter general, a fin de que la tributación sea a tasas generales.

También se propone derogar el régimen simplificado de contribuyentes personas morales, dedicados a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura a efecto de que las personas morales dedicados a estas actividades contribuyan con la tasa general.

Impuestos cedulares a las personas físicas establecidos por las entidades federativas acreditables contra el impuesto sobre la renta federal en lugar de su deducibilidad

A fin de evitar un falso discurso que desvíe los esfuerzos de reforma fiscal y responsabilice a las entidades federativas injustamente por una poca corresponsabilidad fiscal argumentando que las entidades federativas reciben cada vez más recursos provenientes de la Federación y que no todas han conseguido reducir su dependencia de los recursos federales, se propone un trato justo en los impuestos cedulares y del régimen intermedio para lograr la corresponsabilidad fiscal y esta no sea un discurso vacío y partidista.

El artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establece que las entidades federativas podrán establecer impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, sin que se considere un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ni del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuando dichos impuestos reúnan las siguientes características.

I. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por la prestación de servicios profesionales.

Para los efectos de esta fracción se entenderá por ingresos por la prestación de servicios profesionales, las remuneraciones que deriven de servicios personales independientes que no estén asimiladas a los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados, conforme al artículo 110 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Las entidades federativas podrán gravar dentro del impuesto cedular sobre sueldos o salarios, los ingresos personales

independientes que estén asimilados a los ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado.

II. En el caso de personas físicas que obtengan ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.

III. En el caso de personas físicas que obtengan ingresos por enajenación de bienes inmuebles.

IV. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por actividades empresariales.

De esta forma, las entidades federativas están facultadas para establecer impuestos cedulares con tasas que pueden oscilar entre una mínima de dos por ciento y una máxima de cinco por ciento.

La base de los impuestos cedulares en comento, deben considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Ley del Impuesto sobre la Renta de carácter federal, para los ingresos similares a los contemplados en los impuestos cedulares citados, sin incluir el impuesto cédular local.

Asimismo, las entidades federativas podrán convenir con la Federación, a través de la SHCP, que los impuestos locales que en su caso se establezcan en su entidad federativa se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta federal.

No obstante lo anterior, los impuestos cedulares en comento no son acreditables contra el pago del impuesto sobre la renta, de esta manera, estos impuestos representan una carga fiscal adicional para los contribuyentes y desincentivan su implementación y pago.

Es de considerar, que derivado de la administración directa de los impuestos cedulares con la incorporación al padrón de nuevos contribuyentes y de la eficacia en su recaudación, se obtendría un ingreso adicional para la Federación, que permitiría el resarcimiento de la pérdida por el efecto de aplicar el acreditamiento en lugar de la deducibilidad y haría responsable al Estado en su afán de disminuir tasas con el argumento poco evidenciado de que aumentarían los impuestos por generar mayor consumo y crecimiento.

Para ello se propone derogar la fracción VII del artículo 123; los dos últimos renglones de la fracción primera del artículo 142; el segundo y tercer renglón de la fracción III del artículo 148. Y adicionar dos renglones al quinto párrafo del artículo 127; dos últimos renglones al segundo párrafo del artículo 143; dos últimos renglones al primer párrafo del artículo 154 y una fracción tercera al artículo 177.

Régimen intermedio: administración integral de 100 por ciento por las entidades federativas

Actualmente, mediante un anexo de colaboración administrativa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas, convienen en coordinarse entre otros, los ingresos derivados del impuesto sobre la renta (ISR) obtenidos por contribuyentes sujetos al régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales en los términos que se establece en la cláusula décima del citado convenio. Sin extender los antecedentes, ahí se precisan los términos para que las entidades federativas cobren y se apropien de 100 por ciento del impuesto derivado de este régimen, así como sus actualizaciones y multas.

Por otra parte, en la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de las reformas que entraron en vigor el 1 de enero de 2008, se establece que el Fondo de Fiscalización (Fofie) se distribuya en función de la recaudación del ISR en lo referente al régimen de pequeños contribuyentes e intermedios a fin de reconocer los esfuerzos estatales de las entidades federativas en relación a estos contribuyentes. Sin embargo, los esfuerzos de recaudación del régimen intermedio no están debidamente delimitados, pues el SAT también realiza intervenciones lo que genera un área gris respecto de los esfuerzos recaudatorios.

Así, el régimen intermedio no está debidamente alineado al propósito del Fofie, que es el único fondo que en realidad conserva reglas para estimular la recaudación fiscal local en los pocos conceptos que se comparten en forma intergubernamental. En consecuencia, se propone que las entidades federativas administren 100 por ciento de la recaudación y de su apropiación con el propósito de que queden alineadas las variables que intervienen en la distribución del Fofie y con los relevantes objetivos que le dieron origen.

Por otra parte, se propone acotar las deducciones y facilidades administrativas que otorga la autoridad fiscal a las personas morales y que no se refieren al subsidio al empleo, ni a las aportaciones de fondos de pensiones y jubilaciones.

Retención y entero del impuesto sobre la renta a cargo de trabajadores de las entidades federativas y el Distrito Federal: 100 por ciento participable

El decreto por el que se otorga diversos beneficios fiscales en materia de impuestos sobre la renta, de derechos y aprovechamientos, publicado el 5 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), otorga estímulos fiscales a las entidades federativas y municipios, relativos a la compensación de adeudos y entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores.

Asimismo, el artículo 9o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010 y 2011, publicadas en el DOF el 25 de noviembre de 2009 y 15 de noviembre de 2010 respectivamente, los cuales establecen:

... Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados, **que se hubieren adherido al Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2008, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, podrán aplicar el 60 por ciento para el ejercicio fiscal de 2010, el 30 por ciento para 2011 y 10 por ciento para 2012** (énfasis añadido en LIF 2010).

... A las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados y autónomos, **que se hubieren adherido al Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008, se les extenderá el beneficio referido en el artículo segundo, fracción I de dicho Decreto, hasta el ejercicio fiscal de 2010 y anteriores, siempre y cuando se encuentren al corriente en los enteros correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2010. Dichos órdenes de gobierno, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, podrán aplicar el 60 por ciento para el año 2011 y el 30 por ciento para el año 2012** (énfasis añadido en LIF 2011).

No obstante lo anterior, este mecanismo no constituye una solución definitiva para lograr una mejor distribución racional de las fuentes de ingresos, toda vez que entidades federativas con omisión en los pagos se benefician al aplicarse la fórmula de distribución, con los enteros de otras entidades.

Con la finalidad de que todas las entidades federativas cumplan con sus obligaciones fiscales, se propone que las retenciones de ISR por salarios de la función pública sean participables al 100 por ciento, para lo cual se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 113 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Límites para prestaciones de previsión social

Se propone aumentar la exención de siete a quince veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente en los ingresos obtenidos por concepto de prestaciones de previsión social, ya que el salario mínimo general nacional, debería ser por definición constitucional, suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos. Sin embargo ha sufrido un deterioro acumulado de 72 por ciento, respecto a 1977. Los trabajadores pueden adquirir con un mini salario menos de la tercera parte de los bienes y servicios a que tenían acceso hace tres décadas. Y actualmente 2.7 millones de asalariados reciben ese nivel de remuneración como máximo.

Por ello, en el Grupo Parlamentario del PRD se propone crear las condiciones legales para que se puedan elevar el salario y las prestaciones, así como mejorar las condiciones de trabajo, en un obligatorio ejercicio de justicia social, fortalecer la contratación colectiva y acabar con los contratos de protección y responder a las innovaciones tecnológicas y organizativas y a los cambios productivos sin afectar los derechos fundamentales de los trabajadores, garantizando la bilateralidad. Por ello ante la caída salarial, el aumento de las prestaciones de previsión social, son complementos para paliar el empobrecimiento de los trabajadores y generar un efecto redistributivo.

Ganancia por enajenación de acciones en bolsas de valores reconocidas

Otra de las reformas de mayor importancia que se propone, es la eliminación de la exención en el impuesto sobre la renta sobre las ganancias de personas físicas por enajenación de acciones en bolsas de valores reconocidas. La justificación original de esta exención era la promoción de inversiones a través de la bolsa mexicana de valores.

Hay evidencias incontestables de que esta exención ha sido aprovechada en forma excesiva y abusiva por accionistas de grandes grupos empresariales de nuestro país, que paradójicamente son personas físicas con grandes recursos patrimoniales a su disposición. Es de suyo injusto para efectos constitucionales, que los sectores de mayor rezago social en México, en particular los trabajadores de bajos salarios, a partir de cinco salarios mínimos de ingresos tengan que pagar el impuesto sobre la renta a su cargo, en tanto que los grandes empresarios del país, cuyas fortunas personales exceden en forma mayúscula e incalculable las de aquéllos, gocen de una exención total en el pago del propio impuesto al momento en que hacen efectivas sus ganancias de capital con motivo de la enajenación de acciones.

Están identificadas múltiples ocasiones en que la finalidad manifiesta de las empresas que cotizan en bolsa, es la de, en el futuro, favorecer a sus accionistas con esta exención, en demérito de la recaudación federal. La intención de dichas empresas no ha sido la generación de esquemas de financiamiento efectivo, sobre todo en los casos de las llamadas colocaciones secundarias. Por otro lado, tampoco se logra el objetivo de fomentar que el gran público inversionista participe en el

fenómeno bursátil, dado que las acciones, al carecer de bursatilidad, generalmente permanecen en propiedad de los accionistas originales o, en el mejor de los casos, en grupos selectos de empresarios.

El texto en vigor del artículo 109, fracción XXVI, de la Ley del ISR provoca, por un lado, la indeseable consecuencia de beneficiar con la exención a accionistas que no tienen un real interés en participar en el mercado de valores, en menoscabo de la recaudación fiscal; y por otro lado, la realidad demuestra que un gran volumen de acciones carece de bursatilidad alguna, lo que ratifica la idea de que su colocación en bolsa sólo se hace con el propósito de alcanzar en el tiempo la exención de que se trata.

Eliminada la exención para operaciones bursátiles sobre acciones, los contribuyentes tendrían que proceder de igual forma como lo hacen quienes nunca han gozado de ese privilegio. Las complicaciones de índole operativo y administrativo que representaría la determinación del impuesto sobre la renta respecto de operaciones realizadas en bolsa de valores, no debiera verse como un obstáculo insalvable ni es justificación válida para mantener la exención. De hecho, existen operaciones cuya exención no está permitida, por no cumplir los requisitos legales exigidos para ello, y que, por lo tanto, están gravadas con el propio impuesto.

C) Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única

En materia del impuesto empresarial a tasa única se eliminan los créditos fiscales, deducciones adicionales y aquellas que no establezcan expresamente la Ley del Impuesto sobre la Renta. Por otra parte, se eliminan todas las referencias a los regímenes de consolidación fiscal y simplificado que considera la Ley del Impuesto sobre la Renta, en virtud de la propuesta de derogación que se hace de tales privilegios. Asimismo se establece que sólo tributarán en este impuesto, las personas físicas y morales cuyos ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta sean iguales o superiores a un monto equivalente de 500 millones de pesos.

La propuesta de que sólo sean los grandes contribuyentes, quienes deban pagar el impuesto empresarial a tasa única, crea condiciones adecuadas para que las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) tengan un entorno fiscal de viabilidad económica, que les permita competir mejor y sobrevivir adecuadamente, con lo que se beneficiaría a cerca de 99.8 por ciento de todas las empresas del país, que generan 52 por ciento del producto interno bruto y 72 por ciento del empleo en el país. En el Grupo Parlamentario del PRD se tiene presente que las empresas micro, pequeñas y medianas ofrecen mayor cantidad de fuentes de empleo en proporción al capital invertido, por lo que es necesario fortalecerlas ante las barreras fiscales, técnicas, económicas y de mercado al que se enfrentan.

D) Código Fiscal de la Federación y Ley del Servicio de Administración Tributaria

Facultades de las autoridades fiscales

El artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación faculta a la autoridad fiscal para emitir documentos, prescripciones, normas, reglas o disposiciones ya sea generales o particulares, que involucren obligaciones que incumplidas generan infracciones sancionadas por leyes, reglamentos o cualquier otra disposición; existiendo el principio legal de que las prescripciones, normas, reglas o disposiciones generales no podrán transgredir el principio de legalidad tributaria, los elementos esenciales de las contribuciones, así como tampoco establecer

obligaciones que incrementen obligación tributaria de los contribuyentes y únicamente derivaran derechos a los mismos cuando se publiquen en el DOF.

Ahora bien, dichas disposiciones conocidas como miscelánea fiscal ha sido desvirtuadas por las autoridades fiscales al considerar que la miscelánea tiene el carácter de una norma obligatoria como la ley y que además puede pormenorizar la misma como si tratara de un reglamento, aunado a que en la autoridad administrativa puede modificarlas indiscriminadamente vulnerando las garantías de certidumbre y seguridad jurídica de los contribuyentes.

Por otra parte en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación se establecen los supuestos normativos sobre los cuales el Ejecutivo federal emite las reglas de carácter general en materia fiscal, las cuales se clasifican en tres tipos: de emergencia, administración e incentivadoras fiscales, sin embargo estas últimas exceden el principio de legalidad, porque el uso de esta facultad es discrecional y puede originar una situación de ventaja entre un contribuyente de igual o diferente capacidad contributiva a otro, otorgándosele un incentivo fiscal, bajo el amparo de fines extra fiscales y evita el debate público en el direccionamiento de los recursos públicos que suelen en muchos de los casos ser regresivos y con fines electorales como se pudo observar en el decreto de estímulo fiscal al pago de servicios educativos del 15 de febrero del 2011.

En este contexto, la administración tributaria cuenta con más facultades discrecionales para interpretar y aplicar la norma tributaria, lo anterior es así en virtud de que la fracción III del artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria faculta al presidente del SAT a expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera. Sin duda las reglas que se emiten, generalmente no se ajustan a la letra de la norma y en muchas ocasiones favorecen sólo a algunos contribuyentes que se sitúan en el mismo hecho imponible que otros, lo cual implica un sesgo antirrecaudatorio, pues obviamente las interpretaciones que favorecen algunos contribuyentes son las que implican una pérdida recaudatoria.

Dado que no hay una claridad en las disposiciones fiscales al definir cuál es el carácter propio de estas supuestas reglas de carácter general, resulta indispensable que el Congreso de la Unión legisle en la materia, estableciendo los alcances y los límites de la miscelánea fiscal y de las resoluciones administrativas que dicten las autoridades fiscales, fortaleciendo el principio de seguridad jurídica y eliminando las facultades discrecionales y arbitrarias de éstas.

Por ello se propone modificar los artículos 36, fracción I, inciso g), 36 Bis y 39, fracciones I y III, del Código Fiscal de la Federación; y 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, para cumplir los siguientes propósitos:

Emitir sólo dos modificaciones a las resoluciones de miscelánea fiscal al año para eliminar la inseguridad jurídica para el contribuyente, ya que anualmente en promedio se llegaron a publicar 50 resoluciones misceláneas.

Eliminar la facultad del Ejecutivo federal para que pueda determinar o autorizar regímenes fiscales de manera individual o por grupos y que pueda conceder subsidios o estímulos fiscales, sólo cuando lo disponga expresamente la Ley de Ingresos de la Federación y el Congreso de la Unión en casos de emergencia económica.

Las resoluciones del jefe del Servicio de Administración Tributaria para aplicar las leyes fiscales y aduanales, no den lugar a la autorización de régimen fiscal diferente a los establecidos en las leyes.

Secreto fiscal

En el derecho constitucional como en la ciencia política el principio de la división de poderes ha sido rector para el desarrollo del poder público; el artículo 49 de nuestra ley Suprema establece este principio señalándose que existe un sólo poder, el cual para su ejercicio se divide en tres y se despliega por órganos constituidos que actúan en representación de la soberanía popular. Dicho principio constitucional persigue entre otros los siguientes objetivos: atribuir preferentemente una función a uno de los tres poderes constituidos sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar, y permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen entre sí con la finalidad de ejercer un control sobre la actuación del otro.

Ante la baja recaudación fiscal del país y la necesidad imperiosa de la modernización de nuestro sistema fiscal y el cuidado estratégico y metódico de los impuestos ciudadanos, el control político del Poder Legislativo a las autoridades fiscales representa una exigencia de responsabilidad política entre los poderes.

Ahora bien, nuestra legislación fiscal, en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación del personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

El secreto fiscal contenido en el Código Fiscal establece que la administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado, además de guardar el más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en ciertos casos sin que se considere violación de éste:

- a) Cuando lo señalen las leyes fiscales;
- b) Datos que deban suministrarse a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias;
- c) Información sobre créditos fiscales exigibles de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia; y
- d) Datos proporcionados a la autoridad electoral.

No obstante que las excepciones al secreto fiscal se han ampliado resulta necesario que estas se extiendan al Poder Legislativo, con objeto de que este pueda conocer información fiscal de contribuyentes a efecto de contribuir al cumplimiento de los intereses fiscales federales, pueda hacer las reformas a la legislación en materia hacendaria pertinentes y se haga efectivo el ejercicio de su facultad de control, es decir, a través del conocimiento de información fiscal que tenga en su poder el Poder Ejecutivo federal, el Legislativo podrá hacer efectivo el sistema de pesos y contrapesos previstos por nuestra ley suprema, perfeccionando sus facultades constitucionales y legales en materia fiscal y de fiscalización.

Transparencia fiscal

En el contexto de la discusión de la Ley de Ingresos para 2010, la Secretaría de Hacienda y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) hicieron llegar al Legislativo un documento sin logotipos, sin formalidad alguna, plagado de confusiones, destacando que las grandes empresas no pagaban impuestos en México.

Algunos dirigentes de las fuerzas progresistas dieron por buena dicha información. Incluso, en un evento público el Titular del Ejecutivo Federal: Felipe Calderón, hizo suya la información contenida en dicho documento, reconociendo, implícitamente, que era parte de un documento oficial.

Más allá de que pudieran presentarse casos de grandes contribuyentes evasores que, más que ser denunciados por el SAT, deberían ser investigados y castigados, la manera en la que se presenta la información oficial induce a conclusiones erróneas.

Por ejemplo, en la información de los grandes contribuyentes no se desglosa cuánto se obtiene por ISR, por IVA, por retención de impuestos y salvo una referencia a la consolidación –que también debería señalar cuánto se dejó de recibir por las empresas que se amparan en ese régimen– en realidad tampoco se especifica cuánto se captó por qué tipo de régimen, si es por maquila o si es algún otro tratamiento fiscal.

A eso se agrega otro ejemplo, las cifras no explicadas, según las cuales hasta 2008 la manufactura fue una de las principales fuentes del IVA, que en 2009 y 2010 se han convertido en cifras negativas. Por ello se estima necesario que la Secretaría de Hacienda y el Servicio de Administración Tributaria proporcionen a esta soberanía y a la población en general información por separado, de la aportación que hacen los contribuyentes, por personas físicas y morales, de pequeños a grandes contribuyentes, diferenciándolas en cada caso por tipo de impuesto y por sector de actividad económica, así como del régimen en que se ubican.

Asimismo, deben precisar cuántas empresas están en cada régimen, incluyendo maquiladoras, residentes en el extranjero, recintos fiscales, cuánto aportan a la hacienda pública por su actividad como personas morales, cuánto por retención a salarios y cuánto por IVA.

Asimismo, es fundamental poder evaluar la aportación que hacen a la hacienda pública las empresas multinacionales mexicanas por sus operaciones en el exterior y si ese resultado es equitativo con la contribución que hacen las empresas de capital foráneo por su operación en el país. Incluso, se requiere saber cuántas empresas están bajo el esquema de doble tributación y cuánto representa esa situación en la contribución a las finanzas públicas del país.

Lo cierto es que los legisladores y los ciudadanos tienen interés en conocer más acerca de quiénes aportan, cuánto aportan, por qué reciben tal o cual trato, qué beneficios recibe el país a cambio, y muchas preguntas más. Es por eso se proponen modificaciones y agregados a las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en sus artículos 107, 110 y 22 y 24 respectivamente.

E) Ley de Coordinación Fiscal

La grave situación económica que ha afectado de manera particular a México, se ha traducido en una caída sin precedente de los ingresos tributarios y petrolero y de los ingresos propios de las entidades federativas y ha acentuado las deficiencias estructurales del sistema hacendario mexicano.

Por tanto, se requiere instrumentar una serie de reformas que tengan como objetivo generar los recursos federales, estatales y municipales necesarios que permitan a los tres órdenes de gobierno potenciar sus niveles inversión en infraestructura y fortalecer una red de protección social para los sectores de la economía más afectados por la crisis y para los actores más desprotegidos, a través de la expansión y consolidación de los programas sociales que contribuyan de manera determinante a la recuperación de la actividad económica y del empleo.

Resulta importante centrar el debate en el fortalecimiento permanente de los ingresos públicos y en propuestas que tiendan a mejorar y consolidar el federalismo fiscal mexicano, en un gran esfuerzo por gravar más a los que más tienen y distribuir de manera más equitativa los recursos y potestades tributarias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Una propuesta en materia fiscal que no se acompañe de medidas que consoliden el desarrollo regional a través del fortalecimiento estructural del federalismo fiscal, estará destinada a lograr resultados magros.

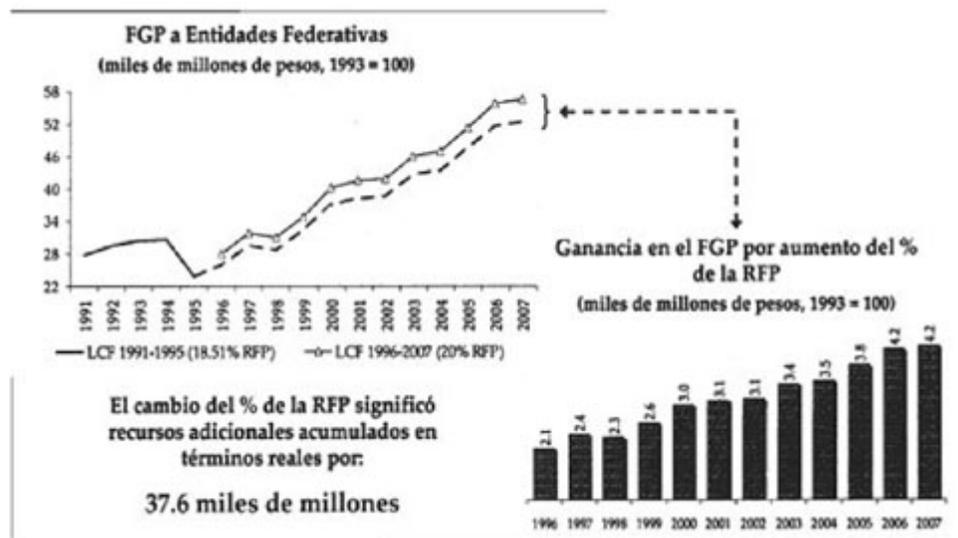
Es importante considerar que los planteamientos que se presentan parten de la premisa de eliminar los efectos de suma cero, ya que descansan en la consideración de que al dotar al Estado de mayores recursos, estos se pueden distribuir más equitativamente entre los tres órdenes de gobierno, entre las entidades federativas y entre los municipios, sin que alguno de estos actores tenga que sacrificar parte de sus ingresos para dotar al otro de más recursos.

Incremento del porcentaje de la RFP del Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal

Por lo que se refiere a la determinación del reparto de la recaudación federal participable (RFP), que es el instrumento práctico donde se expresa el pacto intergubernamental para operar la titularidad constitucional amplia que en materia tributaria definió el Constituyente de 1916-17, y en virtud de los amplios antecedentes relativos a la revisión del reparto de esta importante bolsa de recursos, la cual fue revisada a la alza en varias ocasiones en los años ochenta y, de manera particular, en el año de 1996, cuando el gobierno federal reconoció abiertamente la existencia de una gran asimetría en la apropiación de los recursos de la RFP, asunto único y atípico en el mundo, y de manera particular entre las naciones de la OCDE, pues el indicador del reparto pone en duda, incluso, la vigencia mismo del federalismo en México.

Como respuesta a la crisis de 1994-1995, se incrementó la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) de 10 por ciento a 15 por ciento, manteniendo la tasa de 10 por ciento en la región fronteriza, lo que incrementó la recaudación federal participable (RFP), con base en la cual se distribuyen las participaciones federales a las entidades federativas.

Para darle viabilidad al incremento a las tasa de IVA, ésta se acompañó de una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), mediante la cual se incrementaron los recursos del Fondo General de Participaciones (FGP), al aumentar su proporción de la RFP de 18.51 por ciento a 20 por ciento.



En la misma reforma a la LCF de 1996, se determina aumentar el porcentaje participable a las entidades federativas respecto al IEPS:

Modificaciones a los porcentajes asignables del IEPS

Concepto del IEPS	Antes de 1996	A partir de 1996
Bebidas alcohólicas	10 %	20 %
Cerveza	10 %	20 %
Tabacos labrados	4 %	8 %

Desde entonces, se distribuye a las entidades federativas 20 por ciento de la recaudación federal participable, vía Fondo General de Participaciones y uno por ciento de la misma a los municipios, a través del Fondo de Fomento Municipal.

Con la finalidad facilitar el tránsito de la propuesta de actualización de la base del IVA y de fortalecer las finanzas de las entidades federativas y de sus municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se propone incrementar el porcentaje de dichos fondos, para la lo cual es necesaria una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, con la finalidad de fortalecer las finanzas de las entidades federativas y de sus municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se propone incrementar el porcentaje del Fondo General de Participaciones desde el 20 al 25 por ciento de la RFP, y que el Fondo de Fomento Municipal pase de 1 al 2 por ciento de la misma.

Incorporación del Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

A partir de la década de los ochenta, en el país se sentaron las bases de un esquema de coordinación fiscal amplio y de reparto de participaciones más equitativas, toda vez que se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, la cual modificó sustancialmente la forma de repartir los ingresos públicos, pues se consideró que cierta cantidad de las participaciones deberían distribuirse no sólo en función

de donde se generara la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional, aunado a que se estableció la colaboración administrativa entre los ámbitos de gobierno federal y local a través de la celebración de convenios.

Dentro de la nueva Ley de Coordinación Fiscal quedó regulado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el objeto de evitar la doble tributación, señalar el ámbito de competencia de la federación y de las entidades federativas, así como distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión.

Si bien es cierto con el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal las entidades federativas cedieron una parte de sus facultades impositivas, también lo es que se estableció un orden fiscal más o menos homogéneo, toda vez que ganaron mayores recursos con el otorgamiento de participaciones federales provenientes de ingresos tributarios y no tributarios, así como los obtenidos por la producción y venta de petróleo.

Durante la década de los noventa, los procesos de descentralización de recursos destinados al combate a la pobreza inciden con mayor fuerza en la Ley de Coordinación Fiscal: en el año de 1998 se incorporan en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en el capítulo V de la ley de mérito los Fondos de Aportaciones Federales del ramo 33.

Con la incorporación de los fondos de Aportaciones Federales, la federación transfiere recursos a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal, para los fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas.

Ahora bien, dentro de todos los fondos que forman el ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) adquiere una especial importancia para los gobiernos locales, ya que representa una importante fuente de recursos financieros y plantea un nuevo esquema de administración de recursos y programas transferidos para la aplicación de la política social.

En cuanto al FAIS, es de señalarse que este se encuentra dividido en dos vertientes: estatal (FAISE) y municipal (FAISM), los criterios de distribución son ponderados en una fórmula que calcula un índice global de pobreza a escalas familiar, municipal y estatal.

Las aportaciones federales que con cargo al FAIS reciban los estados y los municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

- a) FAISM: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; y
- b) FAISE: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

No obstante las bondades de dicho fondo, es de destacarse que desde su creación en 1998, al Distrito Federal se le ha negado el acceso a los recursos del FAIS que están destinados a proyectos para beneficiar a la población en condiciones de pobreza.

Lo anterior, en virtud de que el Distrito Federal no es considerado un Estado, la problemática del FAIS radica en que, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, sus recursos se distribuyen a los Estados y de los Estados a los municipios.

El hecho de que se excluya al Distrito Federal de los recursos de este Fondo, no radica en que la Federación reconozca la inexistencia de brechas carenciales en base a las cuales se calculan los coeficientes de distribución del FAIS, sino en el hecho de que el Distrito Federal no es un estado, por lo tanto, el problema es de naturaleza jurídica (semántica).

En este sentido, la importancia de que la población del Distrito Federal se vea beneficiada con estas aportaciones federales bajo la premisa fundamental de dedicar los recursos del fondo a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o entre sus demarcaciones territoriales, en este tenor es de destacarse que el Distrito Federal ha dejado de percibir por este conducto alrededor de seis mil 961 millones de pesos, necesarios para la creación de infraestructura básica.

Por ello resulta de vital importancia y de justicia social, que tanto el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales sean incluidas y beneficiadas del FAIS.

Por lo anterior es necesario reformar los artículos 32 a 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

El artículo 25 de la Ley de Coordinación Federal, la federación transfiere recursos a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha ley, para los ocho fondos anteriormente mencionados.

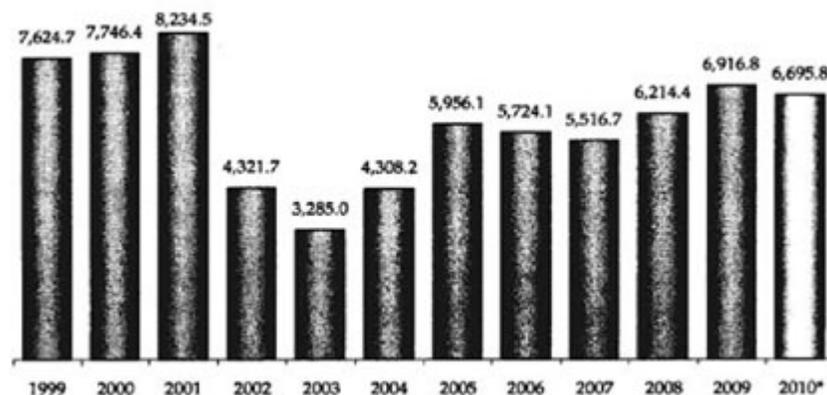
Ahora bien, en todos los fondos que forman el ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (Fasp) cobra especial relevancia, ya que éste se destina a exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones

extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

No obstante la importancia de este fondo, los recursos que se distribuyen a las entidades federativas son insuficientes e inclusive han ido disminuyendo, de tal manera que en términos reales, durante 2009 se recibieron menos recursos que en el ejercicio fiscal de 2001.

Mientras, para el ejercicio fiscal de 2010 se presupuestaron, incluso, menores recursos en términos reales que en año inmediato anterior.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (Millones de pesos 2009=100)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Por ello resulta de vital importancia que los recursos del Fasp se determinen, solo para efectos de referencia, a la recaudación federal participable, para lo cual se propone modificar el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de referenciar, a 1.0 por ciento de la recaudación federal participable, para su determinación anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias

La recaudación del impuesto predial en México es muy limitada al representar 0.2 por ciento del producto interno bruto, cuando en otros países llega a ser de 4 por ciento.

Seis entidades federativas recaudan más de 68 por ciento y 326 municipios aportan más de 80 por ciento de la recaudación total nacional del predial. Para mejorar los niveles de recaudación del predial y de las contribuciones asociadas a la propiedad inmobiliaria, se requiere implementar desde

las entidades federativas conjuntamente con el gobierno federal, un proceso de modernización, actualización y reforma en las tecnologías de información y de administración tributaria.

Sin embargo, la instauración de un programa integral para la optimización de la gestión del impuesto predial y las contribuciones a la propiedad inmobiliaria requiere de una inversión que sin duda será recuperable en el corto plazo.

Por lo anterior, y con la finalidad de apoyar la modernización del catastro para fortalecer la recaudación de contribuciones a la propiedad inmobiliaria de las entidades federativas, considerando los ingresos inherentes al suelo nacional, como son entre otros la Zofemat, el suelo ejidal y los cuerpos de agua dulce, que pueden generar finanzas más sanas en las haciendas públicas locales, se propone adicionar a la Ley de Coordinación Fiscal el Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias.

Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones (Fondo de Salud)

Para crear acciones preventivas de combate al tabaquismo y alcoholismo; el pago de servicios personales a servidores públicos del sector salud y la creación de infraestructura hidráulica en escuelas públicas, se propone la creación del Fondo para la Atención de Problemas de Salud Pública y Adicciones, se busca destinar los recursos que se recauden por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a tabaco y bebidas alcohólicas, para cubrir los gastos que genera la atención de las enfermedades asociadas con la salud y las adicciones (tabaquismo y alcoholismo).

Los recursos del Fondo se determinarán anualmente con recursos federales por un monto equivalente al 10 por ciento de la recaudación que determine la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente respecto al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) relativo a tabacos labrados, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar energéticos.

Para ello se propone la siguiente fórmula:

$$FS_{i,t} = (.50C_1 + .50C_2)IEPS_{t,Asig}$$

En donde:

$$C_1 = .65 \left(\frac{FA_i}{\sum_i FA_i} \right) + .35 \left(\frac{ExpHTA_i}{\sum_i ExpHTA_i} \right)$$

$$C_2 = \frac{AbDep_i}{\sum_i AbDep_i}$$

Considerando que:

FSi,t corresponde al monto de los recursos con cargo al Fondo de Salud que le corresponde a la entidad federativa *i*, durante el año fiscal *t*.

IEPStAsig se refiere a la asignación total de recursos que conforman el Fondo de Salud, de acuerdo a lo establecido en este artículo.

FAi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que se considera como fumador activo, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

ExpHTAi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que nunca han fumado y que se encontraron expuestos al humo de tabaco ambiental (HTA), conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

AbDepi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que presentan abuso y dependencia al consumo de alcohol, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y el Distrito Federal

Se propone la creación de mecanismos estatales de fomento económico, a través de la nueva figura de **Promotora estatal de micro y pequeñas empresas, Pro-Pyme**, que no implique crear nueva burocracia, integrada con las estructura de administración local y con la representación de universidades, de organismos gubernamentales de ciencia y de tecnología y de los sectores productivos, que coordinen los recursos federales, estatales y municipales de fomento económico, con la función de preservar y generar empleos y de fomentar a nuevas micro y pequeñas empresas y especialmente, desarrollar a las existentes, protegiéndolas de oligopolios, de prácticas monopólicas, de acciones recaudatorias lesivas y del chantaje de inspectores locales.

El objetivo es para coinversiones rentables y productivas y al financiamiento o al subsidio a micros y pequeñas industrias; a productores agropecuarios; a cooperativas; a encadenamientos productivos y a pequeños comercios del régimen simplificado o a mercados públicos para que compitan contra: las prácticas monopólicas, los oligopolios, los corporativos de importación y las transnacionales de la comercialización.

La conformación de la bolsa de recursos del Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.0 por ciento de la recaudación federal participable.

$$FAGEFE_{i,t} = (.20C_1 + .30C_2 + .35C_3 + .15C_4)FAGEFE_t$$

En donde:

$$C_1 = \left(\frac{MI_i}{\sum_i MI_i} \right)$$
$$C_2 = \left(\frac{PE_i}{\sum_i PE_i} \right)$$
$$C_3 = \left(\frac{ME_i}{\sum_i ME_i} \right)$$
$$C_4 = \left(\frac{\frac{1}{PIBpc_i}}{\sum_i \frac{1}{PIBpc_i}} \right)$$

Considerando que:

$FAGEFEt$ es el total de recursos aportados al fondo para el año fiscal t , conforme lo establecido en este artículo.

$FAGEFEi,t$ son los recursos del Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico que le corresponde a la entidad federativa i , durante el año fiscal t .

MI_i es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como Microempresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PE_i es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como Pequeñas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

ME_i es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como Medianas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

$PIBpci$ se refiere al producto interno bruto (PIB) per cápita de la entidad i , partiendo de la última información oficial del PIB por entidad federativa dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de la cifra de población que para dicho año haya estimado el Consejo Nacional de Población.

Publicación en el Diario Oficial de la Federación del porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto que recibirá cada entidad federativa por los Fondos de Aportaciones Federales

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

De esta forma, la ley en comento establece los elementos necesarios para la distribución que por concepto de Participaciones Federales reciben las entidades federativas. No así, para el caso de los Fondos de Aportaciones Federales.

Con la finalidad de que las entidades federativas conozcan todas las reglas de distribución de los recursos que reciben a través de las Aportaciones Federales, se propone adicionar al artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal, la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública federal de publicar en el Diario Oficial de la Federación las fórmulas, variables, porcentajes, así como montos estimados de los recursos correspondientes.

F) Ley Federal de Derechos

100 por ciento participable el derecho ordinario sobre hidrocarburos; derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas.

Actualmente, de acuerdo con el artículo 261 de la Ley Federal de Derechos, contempla que para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos se le aplicará la tasa de 85.31 por ciento, considerando al resultado de dicha operación como recaudación federal participable (RFP).

Asimismo, adicional al derecho ordinario sobre hidrocarburos, se adiciona 85.31 por ciento de la recaudación del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la RFP.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, 100 por ciento de la recaudación obtenida por la federación de todos los impuestos, una vez realizadas las disminuciones a que hace referencia la misma ley, forman parte de la RFP.

Así, con la finalidad de alinear la recaudación de los derechos ordinario sobre hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la RFP, y con ello fortalecer el sistema federalista, se propone que 100 por ciento de la recaudación obtenida por los derechos petroleros en comento formen la RFP.

El artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que, la recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Ahora bien, mediante el decreto por el que se reforman diversas disposiciones del capítulo XII del título segundo de la Ley Federal de Derechos, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2005, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2006, se creó el derecho ordinario sobre hidrocarburos.

Al respecto, en el artículo 261 del decreto en comento, establecía que para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos se le aplicará la tasa de 76.6 por ciento, considerando al resultado de dicha operación como recaudación federal participable.

Por su parte, mediante el “decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, en materia de hidrocarburos y se derogan y reforman diversas disposiciones del decreto que reforma diversas disposiciones del título segundo, capítulo XII, de la Ley Federal de Derechos, publicado el 21 de diciembre de 2005”, publicado en el DOF el 1 de octubre de 2007, se reformó el artículo 261, párrafos primero y segundo, para quedar como sigue:

Artículo 261. Para los efectos del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos a que se refiere el artículo 254 de esta ley, se le aplicará la tasa de 85.31 por ciento; el monto que resulte de esta operación se considerará como recaudación federal participable...

Mediante el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativo al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, publicado en el DOF el 13 de noviembre del 2008 y vigente hasta el momento, se reformó el artículo 261, primer y segundo párrafos de la Ley Federal de Derechos, destinando adicional al derecho ordinario sobre hidrocarburos, 85.31 por ciento de la recaudación del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la recaudación federal participable.

Sin embargo, 100 por ciento de la recaudación obtenida por la federación de todos los impuestos, una vez realizadas las disminuciones a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal, forman parte de la recaudación federal participable.

Así, con la finalidad de alinear la recaudación de los derechos ordinario sobre hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la **recaudación federal participable**, y con ello tener un sistema federalista, se propone que 100 por ciento de la recaudación obtenida por los derechos petroleros en comento conformen la recaudación federal participable, para lo cual se propone reformar el artículo 261 de la Ley Federal de Derechos.

Derechos sobre minería

Los derechos de minería más importantes, de acuerdo con el monto de la recaudación, son éstos:

- a) Derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera; y
- b) Derechos por exploración y explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Sólo durante el año de 2007 la Dirección General de Minas (DGM) dependiente de la Secretaría de Economía expidió a escala nacional un total de 2 mil 408 títulos de concesión minera, los que amparan una superficie total de 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas.

De 2005 a 2008, de acuerdo con la fuente anterior, únicamente en Sonora se expidieron 2 mil 8 títulos de concesión minera, que amparan un total de 5 millones 169 mil 712.58 hectáreas. Sólo 80 títulos del total emitido en ese periodo, (3.98 por ciento), amparan 2 millones 862 mil 318.88 hectáreas (55.37 por ciento de la superficie concesionada en esos años).

Según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Acuerdos sobre la recaudación federal participable publicados en el DOF, los derechos totales sobre minería recaudados en 2007 ascendieron a 432 millones 700 mil pesos.

De acuerdo con el artículo 63 de la Ley Federal de Derechos –haciendo los cálculos para cada rango superior–, el pequeño concesionario que solicita 30 hectáreas debe pagar por este derecho la cantidad de 19.7 pesos por hectárea, mientras que el concesionario que solicita 50 mil paga sólo 2.49 pesos por hectárea, y en el rango medio si solicita cinco mil hectáreas paga 38.74 pesos. Esta situación favorece sin duda el acaparamiento de enormes extensiones de terreno por parte de grandes compañías mineras que especulan con los yacimientos en las bolsas de valores, principalmente de Canadá y Estados Unidos.

En relación con los derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera, de acuerdo con cifras de la Dirección General de Minas, en el año de 2007 fueron concesionadas en el ámbito nacional 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas. Alrededor de 60 por ciento de esa superficie (4 millones 987 mil 945.52 hectáreas) fue otorgada a concesiones mayores de 10 mil hectáreas. El monto del derecho promedio por hectárea para el rango de 10 mil hectáreas es de 5.76 pesos, por tanto, los derechos totales causados por este 60 por ciento serían de 28 millones 730 mil 566.18 pesos.

El restante 40 por ciento de la superficie total concesionada (3 millones 325 mil 297.01 hectáreas) caerían en los rangos menores a las 10 mil hectáreas. El monto del derecho promedio por hectárea para estos rangos es de 18.20 pesos por hectárea, lo que implica que debieron pagarse por este tipo de concesiones un total de 60 millones 520 mil 405.62 pesos. Por tanto, los derechos totales pagados por estudio y trámite de las solicitudes de concesión y asignación minera ascendió a 89 millones 250 mil 971.80 pesos para 2007.

Si la superficie total de 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas concesionadas en dicho año hubieran pagado 40.00 pesos por hectárea (que es una cuota un poco mayor que el derecho promedio por hectárea para el rango de 30 hectáreas), el monto total recaudado por este concepto hubiera ascendido a 332 millones 264 mil 850.60 pesos, lo que habría significado un incremento de 243 millones 278 mil 729.40 pesos en la recaudación fiscal.

El segundo párrafo del mismo artículo 63 establece:

Por el estudio, trámite y resolución de solicitudes de cada solicitud de prórroga de concesión minera, se pagará por concepto de derechos el 50 por ciento de la cantidad que resulte de aplicar la tabla anterior.

Las concesiones mineras tienen una vigencia de 50 años, no existe ninguna justificación para que al término de ese periodo deba cobrarse la mitad de los derechos por la misma concesión, cuando

deberían incrementarse estos derechos, pues si se solicita la prórroga de una concesión esto implica que el lote minero es rentable.

Los derechos sobre minería no han sido actualizados desde 2006, por tanto todas las cuotas contempladas en los artículos 64 a 66 son susceptibles de ser incrementadas en 10 por ciento, de acuerdo a la variación estimada del índice nacional de precios al consumidor (INPC), entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008.

El artículo 262 de la misma Ley Federal de Derechos consigna:

Están obligadas a pagar los derechos sobre minería que establece este capítulo las personas que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Pero si la persona que obtuvo el título de la concesión minera no realiza trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales podría legalmente no estar obligada a pagar los derechos correspondientes.

En relación con las cuotas por derechos considera el artículo 263 de la LFD y que se anotan en la tabla siguiente, se observa que el carácter progresivo de estas tarifas está ligado a la antigüedad de la concesión y no a la extensión de su superficie.

Artículo 263. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada, el derecho sobre minería, de acuerdo con las siguientes cuotas:

Concesiones y asignaciones mineras cuota por hectárea.

- I. Durante el primer y segundo año de vigencia. \$4.60
- II. Durante el tercero y cuarto año de vigencia. . \$6.88
- III. Durante el quinto y sexto año de vigencia. .. \$14.24
- IV. Durante el séptimo y octavo año de vigencia. \$28.64
- V. Durante el noveno y décimo año de vigencia. \$57.26
- VI. A partir del décimo primer año de vigencia. \$100.79

Esta situación también favorece a las compañías con grandes concesiones y limita la recaudación fiscal porque estas enormes superficies son abandonadas o reducidas al cabo de uno o dos años, una vez que los cuerpos técnicos de estas compañías determinan que el lote minero concesionado no es rentable en su totalidad, por tanto, rara vez pasan del tercer año de vigencia. Por tanto, se propone modificar esta tabla para que a la vez que considere los años de vigencia de la concesión, también tenga en cuenta la superficie de las mismas. En la idea de que no disminuya la recaudación por este concepto, se propone mantener el pago que a la fecha debe hacer una superficie promedio de 500 hectáreas a través de sus diferentes periodos de vigencia. Los rangos menores a las 500 hectáreas

disminuirán un peso por periodo, mientras que en los rangos superiores se incrementará la misma cantidad por periodo de vigencia.

En relación con estos derechos establecidos en el artículo 263, si se estima que la recaudación por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera para 2007 fue 89 millones 250 mil 971.80 pesos, la recaudación por derechos de exploración y explotación fue de 343 millones 449 mil 28.20 pesos, lo que daría el total de 432 millones 700 mil pesos en derechos totales de minería reportado para ese año por la Secretaría de Hacienda. En estos derechos del artículo 263 también se encuentran las concesiones otorgadas en años anteriores y que aún estaban vigentes en 2007.

De acuerdo con cifras de la Dirección de Control Documental, Informática y Estadística de la Dirección General de Minas, dependiente de la Secretaría de Economía, el valor de la producción minero-metalúrgica para el año 2006 fue mayor a los 78 mil millones de pesos, mientras que los derechos de minería pagados en 2007 fueron apenas superiores a los 432 millones de pesos. Por tanto, si además de los derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera y los derechos por exploración y explotación se aplica una cuota de cinco por ciento (cinco por ciento) sobre el valor de la producción bruta (denominado derecho sobre producción minera), la recaudación en esta actividad se podría incrementar en más de tres mil millones de pesos, menos el acreditamiento de 343 millones por derechos de exploración y explotación.

El primer párrafo del artículo 264 de la LFD establece:

El derecho sobre minería a que se refiere este Capítulo deberá pagarse semestralmente en los meses de enero y julio de cada año.

Se garantizaría cuando menos el pago de los derechos del primer semestre si la entrega del título de concesión correspondiente se condiciona al pago por adelantado de los derechos del semestre en curso y si los derechos del semestre siguiente no son cubiertos por adelantado al inicio del mismo, deberá cancelarse inmediatamente la concesión para que quede libre para otros solicitantes y de esta manera causar nuevos derechos.

La revisión y racionalización del monto y estructura de los derechos sobre minería, que no han sido revisados desde 2006, no sólo podrían mejorar la recaudación fiscal en esta actividad, sino que servirían además como mecanismos tendientes a solucionar algunos aspectos de la siguiente problemática específica:

- a) Escasa recaudación fiscal por el cobro de derechos en materia minera. Se estima que más de 70 por ciento de los concesionarios mineros no están al corriente en el pago de los derechos correspondientes.
- b) Otorgamiento indiscriminado de extensas concesiones mineras (algunas de más de 200 mil hectáreas) a compañías extranjeras que, lejos de ser explotadas para generar empleos locales, son utilizadas para especular en las bolsas de valores de Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, principalmente.
- c) Burocratismo en la cancelación de concesiones mineras que han caído en morosidad en el pago de los derechos semestrales, este proceso puede durar de dos a seis años, o más. Mientras

no se publique el decreto de liberación de la concesión en el DOF, el lote minero no puede ser solicitado por otro concesionario, cancelándose la posibilidad de generar nuevos derechos.

d) Al no cancelarse las concesiones mineras que han caído en morosidad, se acumulan uno tras otro los periodos vencidos en el pago de derechos, los que se vuelven finalmente impagables para la mayoría de los pequeños concesionarios mineros.

G) Ley del Seguro Social

Ley del Seguro Social con objeto de que se respete el tope de veinte y cinco salarios mínimos para el pago de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

En respeto del estado de derecho y de los principios de la justicia social, el Legislativo federal debe llevar a cabo las reformas necesarias a la Ley del Seguro Social, para dejar sin efecto la inconstitucional jurisprudencia 2a./J/85/2010.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha especializado de un tiempo atrás en desconocer los derechos del pueblo de México y, concretamente los de la clase trabajadora. Cuando su obligación es acatar lo mandado en la Constitución, y abrir el camino a la equidad en las relaciones entre todos los mexicanos.

El pasado 9 de junio, la segunda sala de la Suprema Corte dictó la jurisprudencia 85/2010, por virtud de la cual las pensiones del IMSS pertenecientes a los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, y muerte (“Vida”, conforme a la Ley de 1997), verían reducido su monto máximo de 25 a 10 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, y esto no sólo a futuro sino que tendría aplicación retroactiva, en perjuicio de más de dos millones de pensionados y sus familias.

El criterio de la Corte es absolutamente ilegal, pues se funda en el artículo 33 de la ya abrogada Ley del Seguro Social de 1973; lo que conlleva además la violación de las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues independientemente de esto, se pretende una aplicación retroactiva y, privar a los trabajadores de derechos adquiridos, sin mediar juicio en que puedan defender su interés.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer los graves problemas financieros que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social, institución fundamental para nuestra nación, para sostener el pago de las pensiones en los ramos que ya quedaron referidos, lo que exige de una pronta solución, que armonice los legítimos derechos de los pensionados con los que exigen la pervivencia del IMSS.

Si vamos a las razones de fondo de esta problemática, esto nos lleva a la necesidad de insistir en la urgencia de que este Poder Legislativo federal analice y apruebe las reformas necesarias para reestatizar los fondos del sistema de pensiones que inconstitucionalmente operan las Afore. Estamos hablando de más de un billón de pesos que las Afore despojan a este Instituto, con los que el IMSS obtendría el equilibrio de sus finanzas en materia de pensiones; retornando a un sistema de pensiones solidario con arreglo al artículo 123 constitucional.

Las razones meramente financieras no pueden desconocer lo mandado por el estado de derecho.

Como señalan los proponentes, el nueve de junio de 2010, la Segunda Sala de la Suprema Corte, dictó la jurisprudencia 2ª./J/85/2010, cuyo texto nos permitimos transcribir:

Jurisprudencia 2a./J. 85/2010 Tesis pendiente de publicarse

Seguro Social. El salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización, base para cuantificar las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, tiene como límite superior el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, acorde con el Segundo Párrafo del artículo 33 de la ley relativa, vigente hasta el 30 de junio de 1997.

De los artículos 136, 142, 147 y 167 de la referida ley, deriva que el salario diario que sirve de base para determinar la cuantía básica de las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, es el que corresponde al promedio de las últimas 250 semanas de cotización. Por otra parte, el numeral 33 de la misma legislación establece como límite superior al salario base de cotización el equivalente a 25 veces el salario mínimo general vigente que rija en el Distrito Federal, excepto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, que tendrán como límite superior el correspondiente a 10 veces el referido salario; en el entendido de que aquel límite rige para los seguros de enfermedad general y maternidad. Así, cada rama de aseguramiento tiene autonomía financiera y los recursos no pueden sufragar ramas distintas, de manera que los generados para los seguros de enfermedad general y maternidad serán encauzados para ampliar su cobertura, aumentar la eficacia de los servicios médicos y continuar con la reposición y modernización del equipo, mientras que los de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte serán canalizados para financiar el otorgamiento de las pensiones respectivas, de ahí que el límite previsto a este último debe aplicarse al salario promedio de las 250 semanas de cotización, que sirve de base para cuantificar las pensiones correspondientes.

Contradicción de tesis 143/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Tercer y Décimo Segundo, ambos en materia de Trabajo del Primer Circuito; 26 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión privada del nueve de junio del dos mil diez.

Como se desprende del texto de esta jurisprudencia, la misma acarreará que las pensiones del IMSS pertenecientes a los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (ramo de vida, en la ley de 1997), vean reducido su monto máximo de 25 a 10 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, y esto no sólo a futuro sino que tendría aplicación retroactiva, en perjuicio de más de dos millones de pensionados y sus familias. Afirmamos esto último, ya que la jurisprudencia de cita no distingue entre las pensiones ya otorgadas y las que están por otorgarse.

También, estimamos que el artículo 33 de la Ley del Seguro Social de 1973 es inaplicable para determinar el monto máximo de las pensiones ya que fue derogado al surgir a la vida jurídica la nueva Ley del Seguro Social el primero de julio de 1997; además de que este artículo 33 sólo hace referencia al tope máximo del salario para efectos de cotización, no para efectos del pago de las pensiones. Para acreditar este extremo, transcribimos la parte conducente de la anterior Ley del Seguro Social:

Ley del Seguro Social de 1973

Capítulo II

De las Bases de Cotización y de las Cuotas

Artículo 33. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el distrito federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35.

Tratándose del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el límite superior será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Así pues, insistimos, el artículo 33 de cita, no establece el límite máximo para cubrir las pensiones que nos ocupan. Los términos para el cálculo de estas pensiones, se contienen en los artículos 167, 168 y 169 de la Ley del Seguro Social de 1973; el artículo 168 marca el monto mínimo de las pensiones (en relación al Decreto de reformas a la Ley del Seguro Social del primero de junio de 1994); en tanto que el artículo 169 prevé el límite superior de las pensiones de comentario: "...el cien por ciento del salario promedio (correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización) que sirvió de base para fijar las cuantías de la pensión...". Es decir, para el tope máximo de la pensión la anterior Ley del Seguro Social no remite a su artículo 33 que indebidamente sirvió de base a la jurisprudencia 2a./J/85/2010.

Luego, ya sea que los trabajadores se hayan pensionado hasta junio de 1997; o bien hayan optado u opten por pensionarse a partir de julio de 1997 conforme a la ley de 1973, como lo establecen los artículos transitorios tercero, cuarto, quinto, undécimo, duodécimo y, décimo octavo de la nueva Ley del Seguro Social, se les debe pensionar sin más límite que el que marca el antes referido artículo 169. Es decir, se deben promediar sus salarios base de cotización de las últimas 250 semanas de cotización, sin límite alguno. Por lo que en estricto sentido, ni los 25 salarios mínimos deberían limitar las pensiones, mucho menos los 10 salario que indebidamente marca la Suprema Corte.

Para mayor fundamento recordemos el contenido de algunos de los artículos Transitorios aludidos en el anterior párrafo, en se que consagra el derecho de los asegurados a optar entre la anterior o la nueva Ley del Seguro Social:

Tercero. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones, podrán optar por acogerse al beneficio de dicha ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento.

Cuarto. Para el caso de los trabajadores que hayan cotizado en términos de la Ley del Seguro Social que se deroga, y que llegaren a pensionarse durante la vigencia de la presente ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social, estará obligado, a solicitud de cada trabajador, a calcular estimativamente el importe de su pensión para cada uno de los regímenes, a efecto de que éste pueda decidir lo que a sus intereses convenga.

Undécimo. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, al momento de cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo que, para el disfrute de las pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada o riesgos de trabajo, se encontraban previstos por la Ley del Seguro Social que se deroga, podrán optar por acogerse a los beneficios por ella contemplados o a los que establece la presente ley.

Contra lo argumentado se podría señalar, que si el trabajador optó u opta por pensionarse en apego a la Ley del Seguro Social de 1973, se está decidiendo por el tope máximo de cotización y luego de pago de su pensión de 10 salarios mínimos. En tanto que si opta, por pensionarse en apego a la nueva Ley del Seguro Social, le favorece el tope máximo de 25 salarios mínimos, lo cual es inaplicable, como hemos dicho. No obstante, sin conceder, en todo caso estaríamos en presencia de una duda, que conforme a los principios del derecho social, se debe resolver en beneficio del trabajador, y que consagra de manera expresa la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria respecto de:

Artículo 9 de la nueva Ley del Seguro Social, segundo párrafo:

A falta de norma expresa en esta ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo...

Artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo. En la interpretación de las normas del trabajo se tomarán en consideración sus finalidades... En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.

La jurisprudencia en comento se traduce igualmente en la violación de las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues además de esto, se pretende una aplicación retroactiva y, privar a los trabajadores de derechos adquiridos, sin mediar juicio en que puedan defender su interés.

Artículo 14 constitucional. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...

Artículo 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...

Incluso la nueva Ley del Seguro Social, en respeto de los derechos adquiridos, señala:

Quinto Transitorio. Los derechos adquiridos por quienes se encuentran en periodo de conservación de los mismos, no serán afectados por la entrada en vigor de esta ley y sus titulares accederán a las pensiones que les correspondan conforme a la ley que se deroga. Tanto a ellos como a los demás asegurados inscritos, les será aplicable el tiempo de espera de ciento cincuenta semanas cotizadas, para efectos del seguro de invalidez y vida.

En el caso de análisis, los trabajadores han estado cotizando sobre montos superiores a los diez salarios mínimos, pretendiéndose que tal pago no se traduzca en su beneficio, en el otorgamiento de una pensión mayor; al respecto el artículo 25 Transitorio de la nueva Ley del Seguro Social en relación al artículo 28, señalan:

Vigésimo Quinto. El artículo 28 de esta ley entrará en vigor el primero de enero de 2007, en lo relativo al seguro de invalidez y vida, así como en los ramos de cesantía en edad avanzada y

vejez. Los demás ramos de aseguramiento tendrán como límite superior desde el inicio de la vigencia de esta ley el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

A partir de la entrada en vigor de esta ley el límite del salario base de cotización en veces salario mínimo para el seguro de invalidez y vida, así como para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, será de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el que se aumentará un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en 2007.

Artículo 28. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva.

En todo caso, y en última instancia, el trabajador debería tener derecho a la devolución de sus cuotas enteradas por encima del tope de los diez salarios mínimos. Ello repercutía de manera grave en las finanzas del instituto.

En otro sentido, la jurisprudencia de comentario, violenta el concepto de salario remunerador previsto en el artículo 123 constitucional, que referido, por analogía, a esta parte de la seguridad social, se traduce en el derecho de los trabajadores a una pensión que sea remunerativa, digna. La letra y espíritu del artículo 123 constitucional, está en contra de la inmensa mayoría de las pensiones otorgadas por el IMSS, que se comprenden entre uno y tres salarios mínimos. Desde luego, los salarios mínimos devaluados de la actualidad. En suma, esta jurisprudencia se opone a la justicia social, que es esencia de nuestra Constitución federal, no sólo del artículo 123 de cita.

Si bien con esta jurisprudencia sólo se afectaría aproximadamente a 15 por ciento de los pensionados, dejaría un reprobable antecedente, que en el futuro podría afectar al resto de las pensiones.

Desde luego, respecto a los trabajadores que se pensionen conforme a la Ley que entró en vigor el primero de julio de 1997, no hay duda alguna de que se deben pensionar conforme al tope de 25 salarios mínimos.

III. Se puede señalar que el IMSS, tiene problemas financieros que le impiden seguir pagando las pensiones sobre el tope de 25 salarios mínimos; en su último informe presentado al Congreso de la Unión, el IMSS afirma tener un déficit de 16 mil millones en sus finanzas. Pero este déficit no es imputable a los trabajadores. Concretamente, no se les puede hacer responsables del desvío de las reservas que debían existir al efecto. Debiendo el gobierno federal entregar los recursos necesarios para respetar los derechos de los trabajadores, tal y como lo ordena la nueva Ley del Seguro Social:

Duodécimo Transitorio. Estarán a cargo del gobierno federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en periodo de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la ley que se deroga.

Debiendo haber una respetuosa y eficiente coordinación, en cumplimiento de este artículo duodécimo Transitorio, entre el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados en los subsecuentes presupuestos de Egresos de la Federación, comenzando con el relativo al ejercicio fiscal para el año

2011, para destinar los recursos necesarios para respetar el tope máximo de 25 salario mínimos. No es posible que sobren recursos para aspectos no prioritario, como el excesivo gasto corriente y, se busque sacrificar a los trabajadores en su legítimo derecho a una pensión digna; tampoco debe admitirse que continúe la actual y anticonstitucional concentración del ingreso en unas cuantas manos.

La entrega de suficientes recursos al IMSS para respetar las pensiones sobre 25 salarios, debe valorarse como sólo una solución provisional. Pues, insistimos, “si vamos a las razones de fondo de esta problemática”, esto nos lleva a la urgencia de que este Poder Legislativo Federal analice y apruebe las reformas necesarias para reestatizar los fondos del sistema de pensiones que inconstitucionalmente operan las Afore. Estamos hablando de más de un billón de pesos que las Afore despojan a este Instituto, con los que el IMSS obtendría el equilibrio de sus finanzas en materia de pensiones; retornando a un sistema de pensiones solidario en apego al artículo 123 constitucional.

Aunque el director general del IMSS y el Consejo Técnico de este instituto han declarado que las pensiones que se otorguen a los trabajadores inscritos bajo la ley de 1973, y que opten por pensionarse conforme a éste mismo ordenamiento, será conforme al límite máximo de 25 SMGDF; más vale legislar para evitar toda duda al respecto, especialmente si partimos de que la jurisprudencia 2a./J/85/2010, hasta el momento, se mantiene en sus términos.

H) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Hacer obligatoria la Publicación del Padrón Nacional de Maestros

Como es bien sabido, el gasto público en educación es uno de los rubros más importantes dentro del presupuesto de egresos de todo gobierno democrático. La magnitud y eficiencia en el manejo de ese gasto representa también un factor clave para impulsar uno de los factores más importantes en el desarrollo económico de un país.

En nuestro país, desde mediados de los años 90s se inició un proceso de descentralización del gasto en educación básica, a través de la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), incluido en el Ramo 33 presupuestal, y normado en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los recursos destinados al citado fondo se han incrementado de manera sistemática durante los últimos años, alcanzando una magnitud muy importante dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, cualquier evaluación de los resultados de ese gasto muestra conclusiones muy preocupantes. Todos los indicadores señalan notables deficiencias en materia de educación básica. Esto sucede a pesar de que la magnitud del gasto, comparado con el existente en otros países, debería reflejar una mejor situación.

Demasiadas versiones acusan desviaciones de todo tipo en el ejercicio del señalado gasto, desde usos no autorizados por parte de la propia Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos estatales y del poderoso sindicato de los trabajadores de la educación.

En diciembre de 2007 se modificó el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, cambiando la fórmula de distribución de los recursos del FAEB. También, en el Presupuesto de Egresos de la

Federación para el ejercicio fiscal de 2008, se agregó un párrafo en la fracción I del artículo 9, señalando que “la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, derivado de la aplicación de la nueva fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, se sujetará a una auditoría externa relativa a la matrícula escolar de los tipos educativos atendidos por dicho Fondo en las entidades federativas, las nóminas de personal docente y de apoyo, y realizar compulsas de plazas de los distintos tipos de educación básica, así como su lugar de ubicación”, agregando más adelante que “los resultados de las auditorías deberán ser enviados a la Cámara de Diputados durante el primer semestre del ejercicio fiscal”.

Como resultado de ese mandato, las auditorías fueron llevadas a cabo por un despacho privado y entregadas a la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados el 21 de julio de 2008, incluyendo un reporte particular para cada entidad federativa. Sin embargo, como no había obligación para ello, esas auditorías no se hicieron públicas, sirviendo sólo para los diputados miembros de la citada comisión y no quedando transparente y público su uso con las autoridades educativas federales y estatales, y con el mismo sindicato.

Esa situación se empezó a corregir al aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009. En la fracción IV del artículo 9 del citado ordenamiento, se incluyeron una serie de obligaciones, tanto para la Secretaría de Educación Pública, como para las entidades federativas, para conciliar la información correspondiente al FAEB, con todos sus detalles. Además, se encargó a la Auditoría Superior de la Federación la realización de las auditorías correspondientes, con la obligación de que fueran públicas. Esas disposiciones fueron mantenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2010.

En la presente iniciativa sólo se busca elevar a rango de ley las citadas disposiciones, para transparentar y hacer más eficaz y eficiente, de manera permanente, el ejercicio de los recursos presupuestarios incluidos en ese importante fondo. La propuesta es agregar una fracción III al artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para incluir una redacción similar a la ya existente en los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los dos últimos años, sólo ajustando la redacción para que las obligaciones señaladas sean de manera permanente.

Hacer obligatorio el uso de los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño durante la dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación

En el artículo 134 constitucional se señala que los recursos públicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. A esos principios básicos se agrega el mandato señalando que “los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan” los distintos órdenes de gobierno.

En la Ley General de Desarrollo Social se creó un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, normando los mecanismos y procedimientos para conseguir una efectiva evaluación en base a indicadores de resultados, de los diferentes programas sociales a cargo del gobierno federal.

Esta experiencia se hizo extensiva a todos los programas incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, quedando establecida en un capítulo especial de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En los artículos 110 y 111 de la citada ley se detallan las

características y procedimientos para llevar a cabo las tareas de evaluación del ejercicio del gasto público, hasta constituir un sistema de evaluación del desempeño.

Al final del artículo 111 citado, se dice que “los resultados a los que se refiere éste artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos”.

Aunque de este mandato final se desprende la obligación de tomar en cuenta los resultados de la evaluación durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, esto normalmente no se hace o, al menos no se hace con la seriedad que requiere el citado mandato.

Por ello, la presente iniciativa busca corregir ese problema, agregando un inciso g) al artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de hacer obligatorio el uso de los resultados del sistema de evaluación del desempeño por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, durante el proceso de dictaminación del proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo.

Con esta obligación, los diputados dictaminadores podrán disminuir o cancelar los recursos destinados a los programas de gasto claramente ineficientes; aumentando de manera paralela los fondos orientados a los programas con impactos efectivos, demostrados mediante la evaluación de sus indicadores de desempeño.

Hacer obligatoria la elaboración y publicación anual de un diagnóstico integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales

Entre sus muchas funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva a cabo una relación y coordinación cotidiana con las áreas de administración de los gobiernos estatales y municipales.

La ejecución de muchos de los mandatos incluidos en ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, obligan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a requerir todo tipo de información de parte de los citados gobiernos.

Esa información adquiere un valor inapreciable ya que permite identificar todo tipo de problemas y deficiencias en las señaladas haciendas públicas. El conocimiento de esos problemas es muy importante, no sólo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino también para los propios gobiernos estatales y municipales, con el fin de que puedan comparar su situación con la de sus pares. Además, el conocimiento de esa información resulta crucial para los legisladores, quienes son los encargados de modificar la legislación correspondiente.

Por ello, en la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2003 se incluyó por primera vez un artículo, el 33, instruyendo al Ejecutivo para que realizara un Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Hacienda Públicas Estatales y Municipales. Dicho estudio fue realizado y publicado en la página electrónica de la propia Secretaría.

Durante los siguientes cuatro años, se siguió incluyendo esa obligación en las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios de 2004 (artículo 36), 2005 (artículo 36), 2006 (artículo 35) y 2007 (artículo 30). En la página electrónica de la Secretaría de Hacienda se encuentran disponibles los citados estudios, para los cinco años.

Sin embargo, a partir de 2008 desapareció la obligación de llevar a cabo ese estudio. Lo preocupante es que la Secretaría de Hacienda continúa recopilando toda la información pertinente, teniendo una gran ventaja de conocimiento, no sólo sobre los gobiernos estatales y municipales en lo individual, sino sobre los mismos legisladores, quienes requieren esos elementos para corregir situaciones perniciosas.

Por ello, la presente iniciativa busca corregir esa anomalía, pero, en lugar de tratar de regresar esa obligación a la Ley de Ingresos de la Federación, con vigencia de sólo un año, se propone adicionar dos párrafos al artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de hacer obligatoria la elaboración y publicación del citado estudio, para cada año.

Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados presentamos Iniciativa con proyecto de decreto para expedir reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones al tenor del siguiente:

Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Fiscal de la Federación; y de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto Empresarial a Tasa Única, del Servicio de Administración Tributaria, de Coordinación Fiscal, del Seguro Social, Federal de Derechos y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

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

Artículo 73. ...

I. a XXVII. ...

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional; **así como legislar en materia presupuestaria y de endeudamiento de las entidades federativas y municipios sujetándose a lo dispuesto en los artículo 40, 115 y 117 de esta Constitución.**

XXVIII-B. Para expedir leyes en materia de fiscalización y evaluación del gasto público para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar la aplicación de prácticas y mecanismos armónicos y homogéneos.

XXIX. a XXX. ...

Artículo Segundo. Se **reforman** los artículos 11, párrafos primero, segundo, cuarto y sexto, 109, fracciones XV, inciso a), primer párrafo, XVIII, XIX, inciso a), fracción XXII, XXVII y penúltimo párrafo, 113, párrafo primero, 165, primer párrafo, y 190, párrafos décimo, duodécimo y decimotercero; se **derogan** las fracciones I y II, y el segundo y último párrafo del artículo 11, el

capítulo VI, “Del régimen de consolidación fiscal”, en consecuencia los artículos 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 y 78, el capítulo VII, “Del régimen simplificado”, los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 del título segundo, “De las personas morales”, la fracción VII del artículo 123, los dos últimos renglones de la fracción I del artículo 142, el segundo y tercer renglones de la fracción III del artículo 148, los artículos 220, 221, 221-A y 225, el segundo párrafo del inciso a) de la fracción XV, la fracción XXVI del artículo 109, y el párrafo undécimo del artículo 190; y se **adicionan** un antepenúltimo párrafo al artículo 113, dos renglones al quinto párrafo del artículo 127, dos últimos renglones al segundo párrafo del artículo 143 y dos últimos renglones al primer párrafo del artículo 154, las fracciones XIX, XX y XXI al artículo 167, y la fracción III al artículo 177, todos de la **Ley del Impuesto sobre la Renta**, para quedar como sigue:

Artículo 6. (...)

(Se deroga)

(Se deroga)

Artículo 9.-A. (...)

I (...)

II. Tratándose de los activos fijos, gastos y cargos diferidos, se calculará el promedio de cada bien, actualizando su saldo pendiente de deducir en el impuesto sobre la renta al inicio del ejercicio o el monto original de la inversión en el caso de bienes adquiridos en el mismo y de aquéllos no deducibles para los efectos de dicho impuesto, aun cuando para estos efectos no se consideren activos fijos.

El saldo pendiente de deducir o el monto original de la inversión a que se refiere el párrafo anterior se actualizarán desde el mes en que se adquirió cada uno de los bienes y hasta el último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se calcula el valor del activo. El saldo actualizado se disminuirá con la mitad de la deducción anual de las inversiones en el ejercicio, determinada conforme a los artículos 37 y 43 de esta ley. No se llevará a cabo la actualización por los bienes que se adquieran con posterioridad al último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se calcula el valor del activo.

En el caso del primer y último ejercicio en el que se utilice el bien, el valor promedio del mismo se determinará dividiendo el resultado obtenido conforme al párrafo anterior entre doce y el cociente se multiplicará por el número de meses en los que el bien se haya utilizado en dichos ejercicios.

(Se deroga)

III. a IV. (...)

Artículo 11. Las personas morales que distribuyan dividendos o utilidades deberán calcular y enterar el impuesto que corresponda a los mismos, aplicando la **tasa de 35 por ciento**. Para estos efectos, los dividendos o utilidades distribuidos se adicionarán con el impuesto sobre la renta que se deba pagar en los términos de este artículo. Para determinar el impuesto que se debe adicionar a los dividendos o utilidades, éstos se deberán multiplicar por el factor de **1.5385** y al resultado se le

aplicará la tasa establecida en este párrafo. El impuesto correspondiente a las utilidades distribuidas a que se refiere el artículo 89 de esta ley, se calculará en los términos de dicho precepto.

(Se deroga)

Los dividendos o utilidades que provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta que establece esta ley, **pagarán ocho por ciento adicional, el cual tendrá el carácter de definitivo.**

Cuando los contribuyentes a que se refiere este artículo distribuyan dividendos o utilidades y como consecuencia de ello pague el impuesto que establece este artículo, no podrán acreditar dicho impuesto.

I. (Se deroga)

II. (Se deroga)

(Se deroga)

Artículo 14. (...)

I. Se calculará el coeficiente de utilidad correspondiente al último ejercicio de doce meses por el que se hubiera o debió haberse presentado declaración. El resultado se dividirá entre los ingresos nominales del mismo ejercicio.

II. a III. (...)

Artículo 31. (...)

I. a XX. (...)

XXI. (Se deroga)

XXII. a XXIII. (...)

Artículo 43. Las pérdidas de bienes del contribuyente por caso fortuito o fuerza mayor, que no se reflejen en el inventario, serán deducibles en el ejercicio en que ocurran. La pérdida será igual a la cantidad pendiente de deducir a la fecha en que se sufra. La cantidad que se recupere se acumulará en los términos del artículo 20 de esta ley.

Artículo 45-C. (...)

I. a III. (...)

IV. (Se deroga)

Artículo 63. (...)

(Se deroga)

Capítulo V Del Régimen de Consolidación Fiscal

(Se deroga)

Artículo 64. (Se deroga)

Artículo 65. (Se deroga)

Artículo 66. (Se deroga)

Artículo 67. (Se deroga)

Artículo 68. (Se deroga)

Artículo 69. (Se deroga)

Artículo 70. (Se deroga)

Artículo 71. (Se deroga)

Artículo 72. (Se deroga)

Artículo 73. (Se deroga)

Artículo 74. (Se deroga)

Artículo 75. (Se deroga)

Artículo 76. (Se deroga)

Artículo 77. (Se deroga)

Artículo 78. (Se deroga)

Capítulo VI Del Régimen Simplificado

(Se deroga)

Artículo 79. (Se deroga)

Artículo 80. (Se deroga)

Artículo 81. (Se deroga)

Artículo 82. (Se deroga)

Artículo 83. (Se deroga)

Artículo 84. (Se deroga)

Artículo 85. (Se deroga)

Capítulo VIII De las Obligaciones de las Personas Morales

Artículo 86. (...)

I. a XVI. (...)

XVII. (Se deroga)

XVIII. a XX. (...)

Título IV De las Personas Físicas

Disposiciones Generales

Artículo 109. (...)

I. a XIV. (...)

XV. Los derivados de la enajenación de

a) La casa habitación del contribuyente, siempre que el monto de la contraprestación obtenida no exceda de quinientas mil unidades de inversión y la transmisión se formalice ante fedatario público. Por el excedente se determinará, en su caso, la ganancia y se calcularán el impuesto anual y el pago provisional en los términos del capítulo IV de este título, considerando las deducciones en la proporción que resulte de dividir el excedente entre el monto de la contraprestación obtenida. El cálculo y entero del impuesto que corresponda al pago provisional se realizará por el fedatario público conforme a dicho capítulo.

Se deroga

XVIII. Los que se reciban por herencia o legado, **que no excedan de quinientas mil unidades de inversión;**

XIX. Los donativos en los siguientes casos:

a) Entre cónyuges o los que perciban los descendientes de sus ascendientes en línea recta, **que no excedan de quinientas mil unidades de inversión;**

XXII. Los percibidos en concepto de alimentos por las personas físicas que tengan el carácter de acreedores alimentarios en términos de la legislación familiar aplicable.

XXVI. Se deroga.

XXVII. Los provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, siempre que en el año de calendario los mismos no excedan de 50 veces el salario mínimo general

correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año. Por el excedente se pagará el impuesto en los términos de esta ley.

XXVIII. (...)

La exención aplicable a los ingresos obtenidos por concepto de prestaciones de previsión social se limitará cuando la suma de los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados o aquellos que reciban, por parte de las sociedades cooperativas, los socios o miembros de las mismas y el monto de la exención exceda de una cantidad equivalente a **quince** veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año; cuando dicha suma exceda de la cantidad citada, solamente se considerará como ingreso no sujeto al pago del impuesto un monto hasta de un salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año. Esta limitación en ningún caso deberá dar como resultado que la suma de los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados o aquellos que reciban, por parte de las sociedades cooperativas, los socios o miembros de las mismas y el importe de la exención, sea inferior a siete veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año.

Artículo 113. ...

Las retenciones a que se refiere este artículo, que se hagan a los servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios, serán 100 por ciento participables

Artículo 123. (...)

I. a VI. (...)

VII. (Se deroga)

Artículo 127. (...)

Contra el pago provisional determinado conforme a este artículo, se acreditarán los pagos provisionales del mismo efectuados con anterioridad **y los pagos efectuados por el impuesto local sobre los ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales.**

Artículo 133. (...)

I. a XVI. (...)

XVII. (Se deroga)

XVIII. a XX. ...

Artículo 136-Bis. Las entidades federativas con las que se celebre el convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta sección, deberán cobrar el impuesto respectivo, mediante el cobro de los pagos provisionales y del impuesto del ejercicio.

Las entidades federativas recibirán como incentivo el cien por ciento de la recaudación que obtengan.

Para los efectos de este artículo, cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, efectuarán los pagos mensuales a que se refiere este artículo a cada entidad federativa en la proporción que representen los ingresos de dicha entidad federativa respecto al total de sus ingresos.

Artículo 142. Las personas que obtengan ingresos por los conceptos a que se refiere este capítulo, podrán efectuar las siguientes deducciones:

I. Los pagos efectuados por el impuesto predial correspondiente al año de calendario sobre dichos inmuebles, así como por las contribuciones locales de mejoras, de planificación o de cooperación para obras públicas que afecten a los mismos.

Artículo 143. (...)

El pago provisional se determinará aplicando la tarifa que corresponda conforme a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 127 de esta ley, a la diferencia que resulte de disminuir a los ingresos del mes o del trimestre por el que se efectúa el pago, el monto de las deducciones a que se refiere el artículo 142 de la misma, correspondientes al mismo periodo. **Asimismo se acreditarán como pagos provisionales, el impuesto local pagado sobre los ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.**

Artículo 148. (...)

I. y II. (...)

III. Los gastos notariales, impuestos y derechos, por escrituras de adquisición y de enajenación, pagados por el enajenante. Asimismo, serán deducibles los pagos efectuados con motivo del avalúo de bienes inmuebles.

Artículo 154. Los contribuyentes que obtengan ingresos por la enajenación de bienes inmuebles, efectuarán pago provisional por cada operación, aplicando la tarifa que se determine conforme al siguiente párrafo a la cantidad que se obtenga de dividir la ganancia entre el número de años transcurridos entre la fecha de adquisición y la de enajenación, sin exceder de 20 años. El resultado que se obtenga conforme a este párrafo se multiplicará por el mismo número de años en que se dividió la ganancia, siendo el resultado el impuesto que corresponda al pago provisional, **al cual se le podrá acreditar el impuesto local por los ingresos por enajenación de bienes inmuebles.**

Artículo 165. Las personas físicas **no** acumularán a sus demás ingresos, los percibidos por dividendos o utilidades. Asimismo, **dichas personas físicas considerarán como impuesto sobre la renta definitivo el determinado en los términos del artículo 11 de esta ley. Se deberá solicitar la constancia a que se refiere la fracción XIV del artículo 86 de esta ley, en informar en la declaración anual, las cantidades retenidas por impuesto sobre la renta y el monto de los dividendos o utilidades obtenidas.**

Artículo 167. Se entiende que, entre otros, son ingresos en los términos de este capítulo los siguientes:

(...)

XIX. Los que se obtengan por la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas cuando su enajenación se realice a través de bolsas de valores concesionadas en los términos de la Ley del Mercado de Valores o acciones emitidas por sociedades extranjeras cotizadas en dichas bolsas de valores, una vez realizadas las deducciones siguientes:

1. Al precio de venta de la acción se le deducirá el costo de adquisición de la misma, incluso las comisiones cobradas por el intermediario, o bien el promedio de costo de adquisición de las acciones de esa emisora, en caso de haberse realizado su adquisición en más de un acto de compra. El costo de adquisición de las acciones será calculado conforme el último párrafo del artículo 24 de esta ley debiendo el intermediario financiero proporcionar una constancia a la persona física enajenante respecto de dicho costo. La diferencia obtenida con este procedimiento se actualizará conforme lo establece el artículo 7 de esta ley.

2. Cuando el resultado obtenido sea positivo se considerará una ganancia por concepto de la enajenación de acciones en un mercado de valores reconocido. Al ingreso gravable obtenido por el procedimiento descrito se le aplicará una tasa de siete por ciento por concepto de impuesto sobre la renta, en caso de que el tiempo entre la adquisición de las acciones y su venta sea mayor a doce meses, mismo que deberá ser retenido por las casas de bolsa o intermediarios a través de los cuales se realice la operación de venta, entregándose un comprobante fiscal de la retención al contribuyente. En caso de que el tiempo promedio transcurrido entre la adquisición y la venta de las acciones sea de doce meses o menor, se aplicará una tasa de 17 por ciento, reteniéndose de igual manera la contribución por el intermediario bursátil y entregando un comprobante a la persona física enajenante.

3. En el caso de que el valor de venta de las acciones sea inferior al valor promedio de compra de las mismas, las pérdidas calculadas con método similar al descrito para conocer las ganancias gravables, en la fracción 1 anterior, serán acreditables contra el total del Impuesto Sobre la Renta a cargo del contribuyente en el año fiscal en que se realice la venta, y en los subsiguientes, hasta por un máximo de cinco años en total.

4. El contribuyente informará en su declaración anual del impuesto sobre la renta los ingresos obtenidos por el concepto descrito en esta fracción y las retenciones que le fueran realizadas por los intermediarios bursátiles, para cada una de las transacciones, sin embargo estos ingresos no deberán acumularse a los restantes que obtenga el contribuyente durante el ejercicio fiscal, por los demás conceptos especificados en la Ley, por lo cual los ingresos gravados conforme lo descrito en la fracción 2 anterior, no tendrá efecto de acumulación al impuesto sobre la renta que deberá pagarse por los restantes conceptos de la ley, en su caso. En caso de registrarse pérdidas se procederá como se ha descrito en la fracción 3 anterior.

5. Los residentes en el extranjero que inviertan en los mercados de valores de México, podrán beneficiarse de los acuerdos internacionales para evitar la doble tributación que el gobierno de México tenga vigentes con otros gobiernos extranjeros.

XX. Los ingresos que deriven de la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas o de títulos que representen exclusivamente a dichas acciones, en bolsas de valores ubicadas en mercados extranjeros reconocidos a que se refiere la fracción II del artículo 16-C del Código Fiscal de la Federación, pagarán la tasa de 17 por ciento. Los contribuyentes serán responsables de incluir en su declaración anual del impuesto sobre la renta en México, en el apartado correspondiente, cada una de las enajenaciones realizadas en los mercados de valores en mercados reconocidos en el extranjero, declarando las ganancias obtenidas, deduciendo las

pérdidas a que hubiere lugar, y realizando los pagos correspondientes en forma anual. En todo caso deberán comprobarse en forma fehaciente las enajenaciones, ganancias, y en su caso las pérdidas. En los casos en que las bolsas de valores se ubiquen en países con los que existan acuerdos intergubernamentales de coordinación fiscal para evitar la doble tributación, los contribuyentes podrán acogerse a los beneficios a que hubiere lugar.

XXI. Los ingresos que las personas físicas obtengan por la enajenación de acciones fuera de las bolsas señaladas, las efectuadas en ellas como operaciones de registro o cruces protegidos o con cualquiera otra denominación que impidan que las personas que realicen las enajenaciones acepten ofertas más competitivas de las que reciban antes y durante el periodo en que se ofrezcan para su enajenación, aun y cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les hubiese dado el trato de operaciones concertadas en bolsa de conformidad con el artículo 179 de la Ley del Mercado de Valores, así como en los casos de fusión o de escisión de sociedades, las acciones que se enajenen y que se hayan obtenido del canje efectuado de las acciones de las sociedades fusionadas o escidente, se acumularán al total de ingresos obtenidos por otros conceptos por las personas físicas con actividades empresariales y profesionales, y para la determinación de los pagos del impuesto sobre la renta a que den lugar, las obligaciones de declaración, y pagos, se sujetarán a lo que está dispuesto en el capítulo II, “De los ingresos por actividades empresariales y profesionales”, sección I, “De las personas físicas con actividades empresariales y profesionales”, de esta ley.

Artículo 177. ...

Contra el impuesto calculado en los términos de este artículo, se podrán efectuar los siguientes acreditamientos:

I. y II. ...

III. El importe de los pagos efectuados durante el año de calendario de los impuestos locales sobre los ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales; sobre los ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles y por los ingresos por enajenación de bienes inmuebles.

Artículo 190. Tratándose de la enajenación de acciones (...)

Tratándose de ingresos por la enajenación de acciones que se realice a través de la Bolsa Mexicana de Valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores, y siempre que dichos títulos sean de los que se coloquen entre el gran público inversionista conforme a dichas reglas generales, el impuesto se pagará aplicándose las tasas establecidas en la fracción XIX del artículo 167 de esta ley.

Párrafo 11 (Se deroga).

Los intermediarios enterarán las retenciones efectuadas conforme al párrafo anterior, a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquel en el que se efectúa la enajenación correspondiente.

Sólo para evitar la doble tributación no se pagará el impuesto a que se refiere este artículo, por los ingresos de las personas físicas o morales residentes en el extranjero que deriven de la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas o extranjeras en bolsas de valores concesionadas en los términos de la Ley del Mercado de Valores, o de acciones emitidas por sociedades mexicanas

cotizadas en bolsas de valores ubicadas en mercados de amplia bursatilidad de países con los que México tenga celebrado un tratado para evitar la doble tributación.

Artículo 216-Bis. (...)

I. y II. (...)

a) (...)

i (...)

1 (...)

2. El valor de los activos fijos será el monto pendiente por depreciar, calculado de conformidad con lo siguiente:

i) ...

ii) El monto pendiente por depreciar se calculará disminuyendo del monto original de la inversión, determinado conforme a lo dispuesto en el inciso anterior, la cantidad que resulte de aplicar a este último monto los por cientos máximos autorizados previstos en los artículos 40, 41, 42, 43 y demás aplicables de esta ley, según corresponda al bien de que se trate, sin que en ningún caso se pueda aplicar lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente hasta 1998. Para efectos de este subinciso, se deberá considerar la depreciación por meses completos, desde la fecha en que fueron adquiridos hasta el último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se determine la utilidad fiscal. Cuando el bien de que se trate haya sido adquirido durante dicho ejercicio, la depreciación se considerará por meses completos, desde la fecha de adquisición del bien hasta el último mes de la primera mitad del periodo en el que el bien haya sido destinado a la operación en cuestión en el referido ejercicio.

iii) (...)

3. a 6. (...)

III. (...)

Artículo 220. (Se deroga)

Artículo 221. (Se deroga)

Artículo 221-A. (Se deroga)

Artículo 225. (Se deroga)

Artículo Tercero. Se **reforma** el artículo 1o., primer párrafo; se **deroga** la fracción IV del artículo 4, el segundo párrafo del artículo 7, el segundo párrafo del artículo 9, la sección II “Del acreditamiento del impuesto sobre la renta por las sociedades que consolidan fiscalmente”, en

consecuencia se derogan los artículos 12, 13 y 14, todos de la **Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única**, para quedar como sigue:

Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única, las personas físicas y las morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen y cuyos ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta hayan sido iguales o superiores a un monto equivalente a \$500,000,0000.00, en el ejercicio inmediato anterior o en el caso de iniciar operaciones, estimen que obtendrán tal cantidad, por la realización de las siguientes actividades:

(...)

Artículo 4. No se pagará el impuesto empresarial a tasa única por los siguientes ingresos:

I. a III. (...)

IV. (Se deroga)

V. a VII. (...)

Artículo 7. El impuesto empresarial a tasa única se calculará por ejercicios y se pagará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración anual del impuesto sobre la renta.

(Se deroga)

Artículo 9. Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio, mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración de los pagos provisionales del impuesto sobre la renta.

(Se deroga)

El pago provisional se determinará restando de la totalidad de los ingresos percibidos a que se refiere esta ley en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas correspondientes al mismo periodo.

Al resultado que se obtenga conforme al párrafo anterior, se le aplicará la tasa establecida en el artículo 1 de esta ley.

Los fideicomisos a que se refiere el artículo 223 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no tendrán la obligación de efectuar los pagos provisionales a que se refiere este artículo.

Sección IIDel Acreditamiento del Impuesto sobre la Renta por las Sociedades que consolidan fiscalmente

(Se deroga)

Artículo 12. (Se deroga)

Artículo 13. (Se deroga)

Artículo 14. (Se deroga)

Artículo Cuarto. Se **reforman** los artículos 36 fracción I inciso g), el 36 Bis, primer párrafo, 39, fracción III, y 69, segundo párrafo, del **Código Fiscal de la Federación**, para quedar como sigue:

Artículo 33. Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

I. Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

a) a f) (...)

g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar **adicionalmente sólo dos modificaciones a la resolución anual** cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año. Las resoluciones que se emitan conforme a este inciso y que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales.

h) (...)

II. y III. (...)

Artículo 36 Bis. Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en el que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo. **Estas resoluciones no podrán autorizar o determinar un régimen fiscal.**

Artículo 39. El Ejecutivo federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias y crisis económicas que sean consideradas por el Congreso de la Unión como de emergencia nacional, sectorial o regional para proteger empleos.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una ley tributaria federal o tratado internacional.

II. ...

III. Otorgar los subsidios o estímulos fiscales, que expresamente le faculte la Ley de Ingresos de la Federación, los cuales tendrán la misma vigencia de dicha ley.

Artículo 69. (...)

La reserva a que se refiere el párrafo anterior no será aplicable tratándose de las investigaciones sobre conductas previstas en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni cuando, para los efectos del artículo 26 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la autoridad requiera intercambiar información con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud. De igual forma no se considerará violación a lo dispuesto en el párrafo anterior la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública, de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de investigación a que se refiere el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Congreso de la Unión, sobre información fiscal de contribuyentes, protegiendo los datos personales, para realizar estudios y dictámenes de evaluación económica de los ingresos y los egresos federales, ejercer las facultades de fiscalización de los recursos públicos y realizar la investigación objeto de las mismas.

Artículo Quinto. Se **reforman** los artículos 14 fracción III; 22 primer párrafo y 24 fracción I; se **adiciona** las fracciones IV y V al artículo 22, de la **Ley del Servicio de Administración Tributaria**, para quedar como sigue:

Artículo 14. El presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

I. y II. (...)

III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, sin que estas puedan autorizar o determinar un régimen fiscal, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno en todos los casos;

IV. y V. ...

Artículo 22. El Servicio de Administración Tributaria estará obligado a proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo federal proporcione la información siguiente al Congreso de la Unión y en los sitios de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, los cuales se pondrán a disposición de la población en general.

I. a III. (...)

IV. Información relacionada con los diferentes tratamientos fiscales especiales: sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que incluyan por lo menos para cada uno: número de contribuyentes beneficiados, recaudación aportada por tipo de impuestos –ISR personas morales, personas físicas y retención de impuestos, IVA, otros, incluyendo seguridad social–, empleos generados, balanza comercial.

V. En los sitios de Internet de la dependencia, pondrán a disposición de la población, la información en bases de datos en el programa Excel de las series históricas disponibles de cada una de las variables incluidas en los puntos anteriores.

Artículo 24. El Servicio de Administración Tributaria proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo federal informe en una sección específica en los informes trimestrales a que se refiere la fracción II del artículo 22 de esta ley, lo relativo a

I. Recaudación, saldos de los créditos fiscales, devolución de impuestos, compensación de impuestos, número de contribuyentes, por sector de actividad y por tamaño de contribuyente, el desglose deberá permitir conocer el comportamiento de cada impuesto, por tipo y por tamaño de contribuyente, por tratamiento fiscal y por sector de actividad, con el siguiente desglose:

Universo de contribuyentes obligados, número de contribuyentes que presentó declaración y recaudación neta (menos devoluciones efectuadas en el periodo)

Personas morales Grandes contribuyentes, por sector de actividad

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen normal, por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen simplificado

Maquila-Immex por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Primario por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Transporte por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen intermedio. Personas físicas con actividad empresarial, por sector de actividad y rangos de ingresos.

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen pequeños contribuyentes

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Siguiendo el mismo esquema se deberá presentar el comportamiento de las devoluciones de impuestos efectuadas en el periodo correspondiente al informe

II. a XIX. (...)

Artículo Sexto. Se **reforman** los artículos 2o., párrafos primero, quinto y décimo quinto; 2o.-A, fracción III; 32, primer y segundo párrafo; 33, primer párrafo, incisos a), b), segundo, tercer párrafo y fracción IV; 34 primer párrafo, fracción V, antepenúltimo y último párrafos; 35, primer párrafo,

incisos a), b), c), d), segundo, tercero y cuarto párrafos; y 44 primer párrafo; se **adicionan** las fracciones IX, X y XI al artículo 25; artículos 47-A; 47-B; 47-C y un último párrafo al artículo 48 todos de la **Ley de Coordinación Fiscal**, para quedar como sigue:

Capítulo IDE las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales

Artículo 20. El Fondo General de Participaciones se constituirá con 25 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.4C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t})$$

Donde:

IE_{i,t} es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales; el impuesto predial, los derechos por suministro de agua, impuesto sobre traslado de dominio. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

Artículo 20.-A. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:

I. y II. (...)

III. 1.5 por ciento de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) y b) (...)

Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales

Artículo 25. (...)

I. a VIII. (...)

IX. Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias.

X. Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones.

XI. Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y en el Distrito Federal.

Artículo 32. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo

para efectos de referencia, a **2.57 por ciento** de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable, **0.311484 por ciento** corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y del **Distrito Federal** y **2.258516 por ciento** al Fondo para Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales**.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados y al **Distrito Federal** por conducto de la federación y a los municipios y demarcaciones territoriales, a través de los estados y del **Distrito Federal**, respectivamente, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley.

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y el **Distrito Federal**, los municipios y **demarcaciones territoriales**, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales**: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; y
- b) Fondo de Infraestructura Social Estatal y del **Distrito Federal**: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2 por ciento del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales** que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal y el del **Distrito Federal** correspondiente y el municipio y demarcaciones territoriales de que se trate.

Adicionalmente, los estados y el **Distrito Federal**, y municipios y **demarcaciones territoriales** podrán destinar hasta el 3 por ciento de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los estados y el **Distrito Federal**, los municipios y las **demarcaciones territoriales** deberán

I. a III. (...)

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios y de las **demarcaciones territoriales** lo harán por conducto de los estados y del **Distrito Federal** respectivamente.

V. (...)

Artículo 34. El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados y el **Distrito Federal**, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:

I. a IV. (...)

V. (...)

Al sumar el valor de MCHj para todos los hogares en pobreza extrema de la **entidad federativa**, se obtiene la Masa Carencial de la Entidad, determinada por la siguiente fórmula:

En donde:

MCEk = Masa Carencial de la **entidad federativa** k;

MCHjk = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en la **entidad federativa** k; y,

jk = Número total de hogares pobres extremos en la **entidad federativa** k.

Una vez determinada la masa I carencial de la **entidad federativa**, se hace una agregación similar de todos los estados y el **Distrito Federal** para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales de las entidades federativas se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada **entidad federativa**, como lo indica la siguiente fórmula:

En donde:

PEk = Participación porcentual de la **entidad** k;

MCEk = masa carencial de la **entidad** k; y

MCN = masa carencial nacional.

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada **entidad federativa** de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación, las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (Pek) que se asignará a cada **entidad federativa**.

Artículo 35. Los estados y el **Distrito Federal** distribuirán entre los municipios y las **demarcaciones territoriales** los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de

las Demarcaciones Territoriales, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y **demarcaciones territoriales** con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía. En los casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- a) Población ocupada del municipio o **demarcación territorial** que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado o del **Distrito Federal** en similar condición;
- b) Población municipal o **demarcación territorial** de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado o del **Distrito Federal** en igual situación;
- c) Población municipal o demarcación territorial que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal o del **Distrito Federal** sin el mismo tipo de servicio; y
- d) Población municipal o demarcación territorial que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado o del **Distrito Federal** en igual condición.

Con objeto de apoyar a los estados y al Distrito Federal en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las **demarcaciones territoriales** para cada estado y el **Distrito Federal**.

Los estados y el **Distrito Federal**, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales** correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los estados y el Distrito Federal deberán entregar a sus respectivos municipios y **demarcaciones territoriales** los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la federación lo haga a los estados y el **Distrito Federal**, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y a las **demarcaciones territoriales** por parte de los gobiernos estatales y del **Distrito Federal** publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

Artículo 44. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos Federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, **sólo para efectos de referencia**, a 1.0 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. La Secretaría de Seguridad Pública formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

Artículo 47-A. El Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente a 0.35 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley.

Los montos del fondo a que se refiere este artículo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa.

La distribución del Fondo se realizará a las entidades federativas, con base en un coeficiente efectivo que se obtendrá de los Coeficientes C2 y C3 a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, bajo la siguiente fórmula:

$$CE_{i,t} = \frac{\Delta FGP_{07,t} (0.3C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t})}{\sum_i (\Delta FGP_{07,t} (0.3C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t}))}$$

Donde:

C2_{i,t} y **C3_{i,t}** son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad *i* en el año en que se efectúa el cálculo, a que hace referencia el artículo 2o. de esta ley.

Äfgp07,t es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre 2007 y el año *t*.

El Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias tiene como objeto apoyar la modernización del catastro para fortalecer la recaudación de contribuciones a la propiedad inmobiliaria de las entidades federativas, considerando los ingresos inherentes al suelo nacional, como son entre otros la Zofemat, el suelo ejidal y los cuerpos de agua dulce.

Artículo 47-B. El Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones se determinará anualmente con recursos federales por un monto equivalente a 10 por ciento de la recaudación que determine la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente respecto al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) relativo a tabacos labrados, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energéticas.

$$FS_{i,t} = (.50C_1 + .50C_2)IEPS_{t,Asig}$$

En donde:

$$C_1 = .65 \left(\frac{FA_i}{\sum_i FA_i} \right) + .35 \left(\frac{ExpHTA_i}{\sum_i ExpHTA_i} \right)$$
$$C_2 = \frac{AbDep_i}{\sum_i AbDep_i}$$

Considerando que:

$FS_{i,t}$ corresponde al monto de los recursos con cargo al Fondo de Salud que le corresponde a la entidad federativa i , durante el año fiscal t .

$IEPStAsig$ se refiere a la asignación total de recursos que conforman el Fondo de Salud, de acuerdo a lo establecido en este artículo.

FA_i es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , de 18 a 65 años (adultos), que se considera como fumador activo, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

$ExpHTA_i$ es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , de 18 a 65 años (adultos), que nunca han fumado y que se encontraron expuestos al humo de tabaco ambiental (HTA), conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

$AbDep_i$ es el número de personas estimadas en la entidad federativa i , de 18 a 65 años (adultos), que presentan abuso y dependencia al consumo de alcohol, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

El Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones tiene por objeto destinar los recursos que se recauden por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a tabaco, bebidas alcohólicas, bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energéticas, para cubrir los gastos que genera la atención de las enfermedades asociadas con las adicciones de tabaquismo y alcoholismo; gastos derivados de campañas para su prevención; a la inversión en infraestructura física hidráulica en las escuelas públicas; Y a percepciones de los servidores públicos encargados de proporcionar los servicios de salud.

Artículo 47-C. El Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los estados y en el Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.0 por ciento de la recaudación federal participable.

$$FAGEFE_{i,j} = (.20C_1 + .30C_2 + .35C_3 + .15C_4)FAGEFE_i$$

En donde:

$$C_1 = \left(\frac{MI_i}{\sum_i MI_i} \right)$$
$$C_2 = \left(\frac{PE_i}{\sum_i PE_i} \right)$$
$$C_3 = \left(\frac{ME_i}{\sum_i ME_i} \right)$$
$$C_4 = \left(\frac{\frac{1}{PIBpc_i}}{\sum_i \frac{1}{PIBpc_i}} \right)$$

Considerando que

$FAGEFEt$, es el total de recursos aportados al fondo para el año fiscal t , conforme lo establecido en este artículo.

$FAGEFEi,t$, son los recursos del Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico que le corresponde a la entidad federativa i , durante el año fiscal.

MI_i es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como Microempresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PE_i es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como pequeñas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

ME_i es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como medianas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último censo económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

$PIBpci$ se refiere al producto interno bruto (PIB) per cápita de la entidad i , partiendo de la última información oficial del PIB por entidad federativa dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de la cifra de población que para dicho año haya estimado el Consejo Nacional de Población.

El Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y en el Distrito Federal tiene por objeto destinar los recursos para coinversiones

rentables y productivas y al financiamiento o al subsidio a micros y pequeñas industrias; a productores agro-pecuarios; a cooperativas; a encadenamientos productivos y a pequeños comercios del régimen simplificado o a mercados públicos para que compitan contra: las prácticas monopólicas, los oligopolios, los corporativos de importación y las transnacionales de la comercialización.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros seis meses del año a los Estados de manera ágil y directa.

La administración y aplicación del fondo en los estados y en el Distrito Federal será a través de consejos Pro-T-G-E-Empleos, que no implicarán nuevas plazas burocráticas. Estarán integrados con la representación de: el gobierno estatal, universidades, consejos de ciencia o tecnología y organizaciones de los sectores productivos, que puedan sincronizar y armonizar los recursos y las acciones de los gobiernos con los recursos y las acciones de los sectores privado y social.

Artículo 48. ...

...

...

...

...

Las dependencias y entidades de la administración pública federal responsables de distribuir entre las entidades federativas los recursos correspondientes a las Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de esta ley, tiene la obligación de publicar, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Diario Oficial de la Federación el porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y el estimado, de ser el caso, que recibirá cada entidad federativa por dichos fondos, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

Artículo Séptimo. Se **reforman** los artículos 63, párrafos primero y último, 64, fracciones II, III, IV y V, 65, fracciones I, II, III, IV, VI, VII y VIII, 66, fracciones I, II y III, 261, 263 y 264; y se **adiciona** un artículo 263 Bis, todos de la **Ley Federal de Derechos**, para quedar como sigue:

Artículo 63. Por el estudio, trámite y resolución de cada solicitud de concesión o asignación minera, se pagarán los derechos que resulten de aplicar una cuota fija de **\$40.00** al número de hectáreas que pretende amparar la solicitud:

Por el estudio, trámite y resolución de cada solicitud de prórroga de concesión minera, se pagará por concepto de derechos la misma cantidad que resulte de aplicar el **criterio** anterior.

Artículo 64. Por el estudio y trámite de las solicitudes relativas al ejercicio de los derechos que prevé la Ley Minera, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. (...)

- II. Reducción, división, identificación o unificación de superficie \$2,000.00
- III. Agrupamiento de concesiones mineras, la incorporación o separación de éstas a uno o más de ellos \$1000.00.
- IV. Expedición de duplicado del título de concesión o asignación minera \$500.00.
- V. Inscripción en el registro de peritos mineros \$500.00.

Artículo 65. Por el estudio y trámite de actos, contratos o convenios sujetos a inscripción en el Registro Público de Minería, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

- I. Inscripción de actos, contratos o convenios relativos a la transmisión de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ellas deriven \$1000.00.
- II. Cancelación de las inscripciones relativas a los actos, contratos o convenios a que alude la fracción interior \$500.00.
- III. Inscripción de sociedades mineras \$2,000.00.
- IV. Inscripción de las modificaciones estatutarias de dichas sociedades \$1000.00.
- V. (...)
- VI. Avisos notariales preventivos \$500.00.
- VII. Anotaciones preventivas para interrumpir la cancelación de las inscripciones de contratos o convenios sujetos a temporalidad \$500.00.
- VIII. Revisión de la documentación que consigne las correcciones o aclaraciones requeridas para la inscripción o cancelación de los actos, contratos o convenios mencionados en las fracciones anteriores \$500.00.

Artículo 66. Por la expedición de planos de la cartografía minera, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

- I. Por cada plano a escala 1:50,000 que corresponda a las hojas topográficas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática \$3,000.00.
- II. Por cada porción de las hojas anteriores de 5 minutos de latitud y de longitud \$500.00.
- III. Por cada porción a que se refiere la fracción anterior a escala 1:25,000 \$1000.00.

Artículo 261. Para los efectos del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos, por el derecho especial sobre hidrocarburos **para campos en el** paleocanal de Chicontepec y por el derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a que se refieren los artículos 254, 257 Ter y 257 Quáter de esta ley, respectivamente, se considerará como recaudación federal participable.

Artículo 262. Están obligadas a pagar los derechos sobre minería que establece este capítulo todas las personas físicas o morales titulares de una concesión o que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Artículo 263. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada, el derecho sobre minería, de acuerdo con las siguientes cuotas:

Rango de Superficie (Hectáreas) Límites		Años de vigencia Cuota por hectárea					
		Durante el primer y segundo año	Durante el tercer y cuarto año	Durante el quinto y sexto año	Durante el séptimo y octavo año	Durante el noveno y décimo año	A partir del décimo primer año
Inferior	Superior	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"
1	30	5	7	12	23	51	85
31	100	6	8	13	25	53	90
101	500	7	9	14	27	55	95
501	1,000	8	10	15	29	57	100
1,001	5,000	9	11	16	30	58	105
5,001	50,000	10	12	17	31	59	110
50,001	En adelante	11	13	18	32	60	115

Artículo 263 Bis. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente en los meses de enero y julio, el derecho sobre explotación minera, aplicando la tasa de 5 por ciento sobre su producción bruta.

Para la atención del entorno ecológico y la problemática de los municipios donde se encuentren los depósitos minerales, se destinara el 50 por ciento de la recaudación obtenida a las entidades federativas y sus municipios.

El derecho sobre explotación minera al que se refiere el presente artículo, podrá ser acreditable contra el derecho sobre minería al que se refiere el artículo 263. Dicho acreditamiento sólo se efectuará en el ejercicio fiscal en el que se genere, por lo que en ningún caso podrá acreditarse en ejercicios posteriores.

Artículo 264. El derecho sobre minería a que se refiere el artículo 263 de la presente deberá pagarse por adelantado semestralmente en los meses de enero y julio de cada año. La entrega del título de concesión quedará condicionada al pago del semestre en curso o de su parte proporcional. Si este pago o el de cualquiera de los semestres sucesivos no se realizan al inicio del periodo correspondiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria informará a la Secretaría de Economía para que proceda a emplazar al concesionario a efecto de que en un término de 60 días subsane la situación, en caso contrario se proceda a la cancelación de la concesión en términos de la Ley Minera y su reglamento.

Artículo Octavo. Se **reforman** los artículos 107, fracción I, incisos b), numeral ii) y último párrafo; se **adiciona** un inciso g) a la fracción VIII del artículo 42; una fracción III al artículo 85; un numeral iv), a la fracción I, inciso b) y párrafos cuarto y quinto en la fracción II del artículo 107, y un último párrafo al artículo 110, todos de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, para quedar como sigue:

Artículo 42. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

a) a f) ...

g) Durante el proceso de dictaminación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá tomar en cuenta los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño señalados en los artículos 110 y 111 de la presente ley.

IX. ...

...

Artículo 85. ...

I. a II. ...

III. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se sujetará a lo siguiente:

a) La Secretaría de Educación Pública deberá:

i. Conciliar las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados durante el primer semestre de cada año;

ii . Conciliar el número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, de nivel básico y normal, por escuela, con las entidades federativas, determinando aquéllas que cuentan con registro de dicha Secretaría y las que sólo lo tienen en las entidades federativas;

iii . Incluir en su página de Internet la información que sea remitida a la Cámara de Diputados, particularmente respecto a:

1. Número y tipo de las plazas docentes, administrativas y directivas existentes, el nombre y la Clave Única de Registro de Población de quienes las ocupan, así como número de horas de nivel básico y normal, por centros de trabajo;

2. Movimientos que se realicen a dichas plazas, tales como altas, bajas y cambios en su situación;

3. Erogaciones realizadas por concepto de servicios personales vinculados a las plazas por centro de trabajo;

4. Relación de trabajadores comisionados por centro de trabajo, identificando el objeto y duración de la comisión;

5. El número y tipo de plaza que ocupan, así como el pago que reciben por concepto de servicios personales, en su caso, y analítico de plazas, tabuladores y catálogos de conceptos de percepciones y deducciones por cada entidad federativa;

iv . Coordinarse con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente a personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes completo, de acuerdo a las disposiciones aplicables. A solicitud del interesado, siempre que entregue copia del alta en el Registro Federal de Contribuyentes, los pagos no realizados por causa no imputable al personal, deberán serle reintegrados en un plazo no mayor a treinta días;

v. Enviar a la Cámara de Diputados durante el primer semestre de cada año el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente y reportar sobre la corrección de las irregularidades detectadas durante el tercer trimestre de cada año, y

vi. Vigilar el monto de las remuneraciones con cargo al fondo, informando a la Cámara de Diputados los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial correspondiente a cada entidad;

b) Las entidades federativas deberán:

i. Entregar a la Secretaría de Educación Pública toda la información prevista en el inciso a) de la presente fracción;

ii . Informar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública sobre el número total, nombres y funciones específicas del personal comisionado, así como el período de duración de la comisión, y publicar las listas correspondientes en su página de Internet;

iii . Informar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública los pagos realizados durante el período correspondiente por concepto de pagos retroactivos;

c) La Auditoría Superior de la Federación, dentro del marco de sus atribuciones, realizará una auditoría, luego de que haya concluido el ejercicio fiscal, sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los incisos a), b) y d) de la presente fracción. La Secretaría de la Función Pública brindará el apoyo que requiera la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas proporcionarán la información y documentación necesarias para la realización de la auditoría, de acuerdo con su ámbito de competencia. Los resultados de la auditoría se enviarán a la Cámara de Diputados a más tardar en el mes de agosto de cada año, y se harán públicos en la página de Internet de la Auditoría Superior de la Federación;

d) Para evitar el mal uso, el desvío o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas se sujetarán al Acuerdo por el que se establecen las

disposiciones de la materia, publicado el 26 de febrero de 2009, en el Diario Oficial de la Federación.

...

...

...

TÍTULO SEXTO De la Información, Transparencia y Evaluación

CAPÍTULO I De la Información y Transparencia

Artículo 107. El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos:

I. (...)

a) y b) (...)

i) (...)

ii) La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las metas de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas. **El desglose deberá permitir conocer el comportamiento de cada impuesto, por tipo y por tamaño de contribuyente, por tratamiento fiscal y por sector de actividad, en los siguientes términos generales:**

A. Contribuyentes y aportación. En cada apartado proporcionar: universo de contribuyentes obligados, número de contribuyentes que presentó declaración y recaudación neta (menos devoluciones efectuadas en el periodo).

I. Personas morales

1.1. Grandes contribuyentes, por sector de actividad

1.1.1. IVA

1.1.2. ISR propio

1.1.3. ISR retención de impuestos

1.1.4. Otros

1.2. Régimen normal, por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

1.2.1. IVA

1.2.2. ISR propio

1.2.3. ISR retención de impuestos

1.2.4. Otros

1.3. Régimen maquila-Immex por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

1.3.1. IVA

1.3.2. ISR propio

1.3.3. ISR retención de impuestos

1.3.4. Otros

1.4. Régimen simplificado: transporte, por rangos de ingresos

1.4.1. IVA

1.4.2. ISR propio

1.4.3. ISR retención de impuestos

1.4.4. Otros

1.5. Régimen simplificado: campo, por rangos de ingresos

1.5.1. IVA

1.5.2. ISR propio

1.5.3. ISR retención de impuestos

1.5.4. Otros

2. Personas físicas

2.1. Régimen intermedio. Personas físicas con actividad empresarial, por sector de actividad y rangos de ingresos.

2.1.1. IVA

2.1.2. ISR propio

2.1.3. ISR retención de impuestos

2.1.4. Otros

2.2. Sueldos y salarios

2.1.1. IVA

2.1.2. ISR

2.1.3. Otros

3. Régimen pequeños contribuyentes por sector de actividad y rangos de ingresos.

3.1.1. IVA

3.1.2. ISR

3.1.3. Otros

B. Estímulos, devoluciones y crédito. Siguiendo el mismo esquema se deberá presentar el comportamiento de los estímulos y las devoluciones de impuestos efectuadas en el periodo correspondiente al informe

C. Proporcionará un informe sobre la contribución fiscal del ejercicio y número de contribuyentes en otros tratamientos especiales, como

1. Recintos fiscales especializados. Número de Empresas, otros contribuyentes, tamaño y sector de actividad.

1.1. IVA

1.2. ISR Propio

1.3. ISR Retención de impuestos

1.4. Otros

2. Contribuyentes amparados bajo los acuerdos para evitar la doble tributación, por separado, personas morales y personas físicas. Número de contribuyentes, tamaño y sector de actividad:

2.1. Nacionales

2.1.1. Operaciones en territorio nacional

2.1.1.1. IVA

2.1.1.2. ISR propio

2.1.1.3. ISR retención de impuestos

2.1.1.4. Otros

2.1.2. Operaciones en el exterior

2.1.2.1. ISR propio

2.1.2.2. Otros

2.2. Extranjeros con operaciones en México

2.2.1. Operaciones en territorio nacional

2.2.1.1. IVA

2.2.1.2. ISR propio

2.2.1.3. ISR retención de impuestos

3. Contribuyentes amparados bajo los esquemas de consolidación. Por número de contribuyentes y sector de actividad:

3.1. IVA

3.2. ISR enterado y diferido

3.3. ISR retención de impuestos

3.4. Otros

Asimismo, deberán reportarse los juicios ganados y perdidos por el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia fiscal y de recaudación; así como el monto que su resultado representa de los ingresos y el costo operativo que implica para las respectivas instituciones y en particular para el Servicio de Administración Tributaria. Este reporte deberá incluir una explicación de las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica para el gobierno federal.

Los tribunales competentes estarán obligados a facilitar a las instituciones citadas la información que requieran para elaborar dichos reportes; y

iii) ...

iv) En el primer informe de cada año deberá proporcionar información relacionada con el comportamiento en el ejercicio anual inmediato anterior, de las diferentes clasificaciones y tratamientos fiscales especiales: grandes contribuyentes, sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que incluyan por lo menos para cada uno: número de contribuyentes beneficiados, recaudación aportada por tipo de impuesto por separado –ISR personas morales, personas físicas y retención de impuestos, IVA, otros, incluyendo seguridad social–, empleos generados, balanza comercial.

La información que la Secretaría proporcione al Congreso de la Unión deberá ser completa y oportuna. Dicha información se pondrá a disposición de la población en los sitios de Internet de la Secretaría y del SAT, así como las series históricas disponibles de las variables incluidas en este artículo, por lo menos en formato Excel. En caso de incumplimiento procederán las responsabilidades que correspondan.

II. ...

...

...

...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante convenio con cada una de las entidades federativas, deberá realizar anualmente un estudio en el que se muestre un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales, así como diversas propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno, que tengan como objetivos fundamentales dar mayor eficiencia al uso de los recursos públicos y hacer más eficaz el impacto de dichos recursos en la población. Para la realización de dicho estudio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá seguir los lineamientos técnicos que establezca la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados antes del 15 de febrero de cada año.

La realización del estudio a que se refiere el párrafo anterior será responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá publicarse en la página de Internet de dicha Secretaría, así como entregarse a la Cámara de Diputados a más tardar el último día del mes de mayo de cada año.

...

CAPÍTULO II De la Evaluación

Artículo 110. La Secretaría ...

...

...

En materia de ingresos se evaluará el costo-beneficio de los diferentes tratamientos fiscales especiales: sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que consideren el beneficio que reciben la población, la economía y las finanzas públicas por aplicar cada uno de esos tratamientos fiscales especiales.

Artículo Noveno. Se **adiciona** un segundo párrafo a los artículos tercero y undécimo transitorios de la **Ley del Seguro Social** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, para quedar como sigue:

Artículo Tercero Transitorio. (...)

El límite máximo salarial para el otorgamiento de las pensiones a que se refiere el párrafo anterior, cual sea la ley por cuyos beneficios opte el trabajador, será de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal a la fecha de tal otorgamiento. Este límite máximo salarial se aplicará a partir del primero de julio de 1997.

Artículo Undécimo Transitorio. (...)

El límite máximo salarial para el otorgamiento de las pensiones a que se refiere el párrafo anterior, cual sea la ley por cuyos beneficios opte el trabajador, será de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal a la fecha de tal otorgamiento. Este límite máximo salarial se aplicará a partir del primero de julio de 1997.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2012.

Segundo. Los decretos emitidos por el Ejecutivo federal mediante los cuales haya autorizado o determinado algún régimen fiscal dejaran de tener efectos a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La Cámara de Diputados, en el PEF para el Ejercicio Fiscal de 2012 y subsecuentes, deberá asignar los recursos necesarios para que el IMSS cubra puntualmente las pensiones a que se refiere el presente decreto con el límite salarial máximo de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, en apego al artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social vigente.

Cuarto. El Congreso de la Unión deberá aprobar las leyes y, en su caso, las reformas legales que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXVIII-B del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del presente decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

Quinto. Las disposiciones jurídicas que contravengan o se opongan a la presente reforma quedan derogadas.

Dado en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a 20 de septiembre de 2011.

Diputados Vidal Llerenas Morales, José Narro Céspedes (rúbricas)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 76 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan dos párrafos a la fracción XX al artículo 73; se deroga la fracción I del artículo 76 y se reforma el artículo 133 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue suscrita en Austria el 23 de mayo de 1969 y entró en vigencia en nuestro país el 27 de enero de 1980.

Su objetivo fue codificar el derecho internacional consuetudinario de los tratados y desarrollarlo progresivamente.

El artículo segundo de esta convención señala que el tratado “es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Para el experto en derecho internacional, Max Sorensen, los tratados internacionales son concebidos como “... cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales y que es regido por el derecho internacional”.

Por su parte, el magistrado, juez y catedrático doctor Carlos Arellano García se refiere al tratado internacional como “...el acto jurídico regido por el derecho internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones.”

Para el Fundador del Centro de Relaciones Internacionales, el doctor Modesto Seara Vázquez define al tratado como “...todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional”.

En nuestro país, el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al titular del Poder Ejecutivo federal para la celebración de tratados internacionales. A la letra dice:

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

...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del 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 y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

...

La Ley sobre la Celebración de Tratados fue publicada en el Diario Oficial de la Federación 1992 y tiene como finalidad precisar la obligación de coordinar las acciones de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la celebración tanto de tratados como de acuerdos interinstitucionales.

El artículo 2o., fracción I, de la ley de referencia define al tratado como:

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

I. Tratado: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

...

En la doctrina jurídica existen tres principios que se refieren a la obligatoriedad de los Estados para cumplir con las disposiciones internacionales:

- **Principio pacta sunt servanda.** Prescribe la obligatoriedad de los acuerdos.
- **Principio res inter alios acta.** Contiene la posibilidad de alteración de las obligaciones cuando ocurra un cambio de circunstancias.
- **Principio ex consensu advenit vinculum.** Sostiene el consentimiento de las partes como elemento central de derecho de los tratados.

En consecuencia una política exterior responsable debe radicar en los principios del derecho internacional que consagra la Constitución; en el desempeño coherente del Titular del Poder Ejecutivo federal y en la firme actuación del Congreso de la Unión para fortalecer las posiciones nacionales y ampliar las prerrogativas del Estado Mexicano para externar sus pretensiones en el ámbito internacional.

Por los argumentos vertidos, el objetivo que persigue la presente iniciativa consiste en que la ratificación del tratado internacional sea bicameral y por ende calificada. Es decir, restituir la facultad al Congreso de la Unión respecto de la aprobación de los tratados internacionales que celebre el titular del Poder Ejecutivo federal, consagrada en el texto original del artículo 133 de la Constitución Política de 1917.

Recordemos que **esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934, durante el sexenio del ex presidente Abelardo L. Rodríguez.** La finalidad de la misma radicó en modificar tres vertientes:

- 1. Transformar la terminología de “hechos y que se hicieren”,** referente a los tratados internacionales por la denominación **“celebrados y que se celebren”.**
2. Eliminar la facultad de la Cámara de Diputados respecto a la aprobación de los tratados internacionales. (Artículo 76, fracción I).
- 3. Puntualizar que los tratados internacionales deben ser congruentes con la Constitución por considerarlos ley suprema.**

La multicitada reforma **fue presentada en el Senado de la República** en donde se aprobó en lo general y en lo particular para remitirla a la Cámara de Diputados en donde fue votada por unanimidad sin mediar discusión alguna.

Por lo anterior, el doctor Jorge Carpizo y el doctor Antonio Martínez Báez; en el marco de las Jornadas de Homenaje a la Constitución de 1917 en su 60 aniversario señalaron: “... Más valdría que se hubiera dejado el artículo 133 como estaba y no hacerle una modificación innecesaria, excesiva y peligrosa. La reforma precisó algo que ya se encontraba en el artículo y para la interpretación del mismo no era necesaria esta reforma”.

En este orden de ideas, los doctores Manuel Becerra Ramírez y Luis Malpica de la Madrid, coinciden con la necesidad de incluir a la Cámara de Diputados en la aprobación de los Tratados Internacionales, ya que de este modo se fortalecería la democracia.

Asimismo diversos constitucionalistas han señalado que esta disposición responde a una copia fallida del sistema norteamericano, cuya aplicación trajo más problemas que beneficios, motivo por el que el constituyente reformó la legislación, permitiéndosele al Senado, en materia de Tratados Internacionales, emitir una simple opinión. A ello se aunó la idea de que la celebración de estos tratados corresponde a la esfera de soberanía cedida a la Federación por parte de los estados, motivo por el cual corresponde al Congreso, el tener injerencia en esta materia.

Por los argumentos vertidos en nuestro país no existe una razón sólida para sustentar la aprobación de Tratados Internacionales como una facultad exclusiva de la Cámara de Senadores.

En consecuencia es necesario no sólo modificar el artículo 133 para que sea el Congreso General quien apruebe los tratados internacionales, sino que es menester derogar la fracción I del artículo 76 para trasladar la facultad exclusiva del Senado en esta materia al Congreso de la Unión dentro de las prerrogativas contempladas en el artículo 73.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adicionan dos párrafos a la fracción XX del artículo 73; se deroga la fracción I del artículo 76 y se reforma el artículo 133 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adicionan dos párrafos a la fracción XX del artículo 73; se deroga la fracción I del artículo 76 y se reforma el artículo 133 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, 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).

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.

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 salón de sesiones, del Palacio Legislativo de San Lázaro a 20 de septiembre de 2011.

Diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 105 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 y se agrega un párrafo cuarto a la fracción III del artículo 105 de la Constitución, a fin de precisar el concepto de interés legítimo en la promoción de los amparos colectivos y para que en el juicio de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, tanto los gobernados como los poderes y órganos legitimados, tengan interés legítimo para reclamar violaciones constitucionales cuando se impugna la constitucionalidad de normas generales.

I. Planteamiento

La reforma constitucional en material de amparo, publicada el día 6 de junio del presente año constitucionaliza la noción de interés legítimo en el primer párrafo de la fracción I del artículo 107 de la Constitución. La norma en cuestión establece: “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.

Esta modificación constitucional puede ser de gran importancia si se le da al interés legítimo un alcance amplio y no restringido. Sin embargo, por las opiniones de la doctrina nacional, los precedentes recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos relacionados con controversias constitucionales y, por derivar el modelo mexicano de interés legítimo del modelo español, mucho nos tememos que el significado y extensión del concepto no será tan amplio, ni en el juicio de amparo ni en las controversias constitucionales ni en las acciones de inconstitucionalidad.

Si al interés legítimo no se le dota de significados robustos, este concepto puede acabar terminando como el concepto de interés jurídico tradicional, mismo que se ha constituido en un valladar para la protección de los derechos fundamentales de millones de personas. El principio de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución y en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos debe hacerse realidad y, las puertas del sistema judicial, sobre todo, cuando se trata de medios de defensa de la Constitución, deben estar abiertas para el mayor número posible de gobernados. Esta última y no otra, es la finalidad de la iniciativa que a continuación sometemos a consideración del pleno de la Cámara de Diputados.

II. Exposición de Motivos

La introducción del principio de interés legítimo reviste una gran importancia, pues durante décadas el juicio de amparo sólo fue procedente cuando exclusivamente se acreditaba un interés jurídico. El concepto interés jurídico ha tenido, en contra de los derechos de millones de quejosos, las siguientes

implicaciones jurídicas, económicas y sociales: 1) La base de la procedencia del amparo ha sido la existencia de un perjuicio inmediato y directo en los intereses jurídicos del quejoso, y no el mediato o indirecto que no es lesivo de un derecho; 2) El perjuicio no es de carácter económico sino jurídico, es decir, se debe acreditar fehacientemente por el quejoso la violación a un derecho subjetivo; 3) El interés jurídico para promover el amparo no debe ser presuntivo sino debe acreditarse en forma indubitable; 4) La demostración del interés jurídico es una obligación del quejoso, y no es suficiente la sola presentación de la demanda, la protesta de decir verdad, ni la presunción de certeza de los actos reclamados por falta de informe justificado de las autoridades responsables; 5) El interés jurídico se debe probar fehacientemente también en el amparo contra leyes; 6) En los amparos contra leyes para acreditar el interés jurídico la ley debe estar en vigor y no en el periodo de vacatio legis; 7) Al interés jurídico lo tutela el derecho objetivo a través de alguna de sus normas; 8) El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, es lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo: es decir, como facultad o potestad de exigencia cuya institución consigna la norma objetiva; 9) Los intereses simples, que no son jurídicos, son aquellas situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado, cuando éste en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con dichos intereses particulares y en cambio, sufren un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso reciben un beneficio y en el segundo, se perjudican; pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada; 10) Los intereses simples no tienen protección jurídica directa y particular sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, toda vez que no puede crearse una defensa especial para intereses particulares indiferenciables para el Estado; 11) Hay, pues intereses jurídicos, cuando tienen una tutela jurídica; cuando existen preceptos legales que les otorgan medios para lograr su defensa así como la reparación del perjuicio que les irroga su desconocimiento o violación por parte de las autoridades; y, 12) Solamente cuando hay interés jurídico hay acción de amparo, o lo que es igual, sin interés jurídico no hay acción, pues éste es la medida de la acción ¹.

La falta de interés jurídico como causal de improcedencia en el juicio de amparo –fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo en vigor– ha sido el mecanismo formal que ha impedido, en aproximadamente un 70% de los casos, que los jueces federales conozcan el fondo de los amparos planteados por los quejosos. Es un instrumento que desde nuestro punto de vista hace nugatorio el acceso a la justicia de millones de mexicanos. En un estudio fundamental, de hace algunos años, dos investigadoras mexicanas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) publicaron un ensayo con el título: “El poder judicial y su política de decidir sin resolver” ², en él daban cuenta de cómo el juicio de amparo ha perdido su finalidad principal que es la de garantizar los derechos fundamentales. Las autoras sostenían que el poder judicial federal no entra al fondo de los asuntos, evade la conflictiva social con lo que los problemas subsisten al igual que las violaciones a los derechos. El poder judicial federal es incapaz de enfrentar la realidad nacional con ojos y espíritu constitucionales ³.

En la doctrina nacional, tanto constitucional como de amparo, desde hace algunos años, se ha cuestionado el carácter limitado del interés jurídico porque se deja a una gran cantidad de actos de autoridad fuera de control jurisdiccional. El interés jurídico no es consubstancial al amparo. Se incluyó en la época en que Ignacio L. Vallarta fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el siglo XIX el amparo llegó a ser procedente respecto a intereses urbanísticos, estéticos e incluso de comodidad. Es preciso que exista un control jurisdiccional de los actos que afectan intereses difusos o colectivos y también respecto de los que inciden en el ámbito material o económico de las personas y sobre todo, sobre las leyes y disposiciones materialmente legislativas que son contrarias a la Constitución. No obstante, la doctrina nacional considera que el interés legítimo consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. El

último permitiría que cualquier persona exija que se cumplan las normas por conducto de la acción popular. El interés legítimo para esos teóricos, por el contrario, entraña un interés calificado respecto a la legalidad de determinados actos administrativos. El interés legítimo no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio. En el interés legítimo la afectación no es directa o inmediata, deriva de la situación particular que tenga el quejoso en el orden jurídico. Por eso en la redacción del primer párrafo de la fracción I del artículo 107 de la Constitución de la última reforma de la materia, se deja a los jueces en cada caso concreto, determinar si el acto de autoridad afecta o no los intereses legítimos de los quejosos ⁴.

Como muchos autores ya lo han señalado, la redacción vaga e indeterminada del párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución sumada a las facultades interpretativas de los jueces, ocasionarán inseguridad jurídica, hasta en tanto se precise lo que se entiende por interés legítimo. El concepto de interés legítimo que se introdujo en México se adoptó siguiendo el modelo español. La Constitución española en sus artículos 24 y 162.1, b) incorporan el interés legítimo. Para el Tribunal Constitucional español, al resolver el recurso de amparo 47/1990, el interés legítimo es "...un concepto más amplio que el de interés directo, y, por tanto, de mayor alcance que el del derecho subjetivo afectado o conculcado por el acto o disposición objeto del recurso, siendo evidente que en el concepto de interés legítimo hay que entender incluido el interés profesional de promoción y defensa de una gran cantidad de trabajadores, del que se puede ser titular no sólo cada uno de ellos individualmente considerados, sino también cualquier asociación o entidad que haya asumido estatutariamente esas fines..." En este sentido, con el interés legítimo se pueden proteger a través del amparo los intereses de grupo, como por ejemplo, por lesiones o ataques al medio ambiente; lesiones a los consumidores de un determinado producto; lesiones al patrimonio artístico o cultural; o a la imagen urbanística; ataques a las minorías étnicas y nacionales; discriminación sexual o religiosa, etcétera. Así se propone que estén legitimados para promover el juicio de amparo los individuos, las asociaciones civiles, las asociaciones públicas, etcetera ⁵.

Si el interés legítimo incorporado constitucionalmente y de manera reciente al texto constitucional nacional, fue adoptado del modelo español, conviene precisar cuáles son las notas distintivas de ese modelo foráneo para perfilar las características que tendría en el derecho mexicano ⁶. Según Gómez Montoro, los signos distintivos que el Tribunal Constitucional Español ha avanzado sobre el interés legítimo español son los siguientes: 1) Se entiende por interés legítimo cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida; 2) Sirve de manera especial, aunque desde luego no exclusiva, para la protección de intereses y derechos colectivos, se tenga a o no la representación legal de esas asociaciones, aunque sí una vinculación especial en relación con la cuestión ventilada; 3) No es una vía para la protección de intereses difusos o una vía para un control abstracto de constitucionalidad; 4) No puede confundirse el interés legítimo con el más restrictivo de la titularidad personal del derecho fundamental; 5) La violación al interés legítimo implica que se deriven perjuicios para el recurrente aunque éstos no sean directos ni inmediatos; 6) A través del interés legítimo un familiar puede proteger derechos de personas fallecidas, señaladamente en los casos de los derechos al honor, a la intimidad y la propia imagen; 7) Los profesores o estudiantes pueden invocar interés legítimo en contra de actos de las universidades que violen los derechos de igualdad entre ellos; 8) Las personas integrantes de un grupo étnico tienen interés legítimo para reclamar violaciones al honor en contra de ese grupo étnico; 9) Para determinar la existencia de interés legítimo es muy importante que la asociación que promueve el amparo tenga entre sus fines sociales la defensa de esos derechos; y, 10) La acreditación del interés legítimo debe darse caso por caso ⁷.

Propuesta

De lo anterior queda claro, que el interés legítimo tal como se prevé en el primer párrafo de la fracción I del artículo 107 de la Constitución será, si se mantiene en su redacción actual, un elemento que abrirá, sí y un poco las compuertas del acceso a la justicia en México, pero que no logrará que muchos actos de autoridad se sometan al conocimiento de los jueces federales. Para nosotros es fundamental que el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución se adicione, para el caso de la protección de intereses y derechos colectivos, y en consonancia con el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución, con la enumeración de las personas que deben tener legitimación para ejercer acciones de amparo colectivas. Éstas serían: 1) Cualquier persona física, para la defensa de intereses o derechos difusos del que sea titular un grupo, categoría o clase de personas ligadas por circunstancias de hecho; 2) Cualquier miembro del grupo, categoría o clase para la defensa de intereses o derechos difusos de que sea titular un grupo, categoría o clase para la defensa de intereses o derechos difusos de que sea titular un grupo, categoría o clase de personas ligadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base y para la defensa de intereses o derechos individuales homogéneos; 3) La entidad pública relevante, entendida como aquella a cargo de la protección o tutela del derecho o interés amenazado o vulnerado de acuerdo a la legislación aplicable; 4) La Federación, los Estados, el Distrito Federal y, los municipios; 5) Asociaciones sin fines de lucro legalmente constituidas que defiendan objetivos sociales jurídicamente previstos en sus documentos constitutivos; 6) El Ministerio Público; y, 7) Los sindicatos para la defensa de los intereses y derechos de sus agremiados y laborales.

Igualmente es fundamental que en materia de amparo contra leyes cualquier persona tenga interés y acción ciudadana para cuestionar la constitucionalidad de disposiciones materialmente legislativas. Lo anterior es así, porque la fuerza normativa de la Constitución y la regularidad constitucional no pueden estar sujetas al regateo y discrecionalidad jurisdiccional. Si no se concede interés a cualquier ciudadano para impugnar leyes contrarias al orden constitucional los principios de supremacía constitucional, de jerarquía normativa y de validez quedan de lado con merma para la existencia de una Constitución normativa y la construcción del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En cuanto a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, el interés legítimo de los poderes y órganos debe ser amplio, porque estos medios de defensa de constitucionalidad tienen por propósito el control abstracto de constitucionalidad, por lo que en ellos, la determinación del interés legítimo está necesariamente relacionada con el control de la regularidad constitucional y la defensa de la Constitución. En estas hipótesis, basta que el sujeto legitimado invoque violaciones constitucionales para que tenga interés legítimo. De otra suerte, el interés legítimo se transforma en este tipo de medios, en una suerte de interés jurídico que sirve de cernidor para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine discrecionalmente los casos conoce en cuanto al fondo, tal como sucedió recientemente con motivo de la controversia constitucional que promovió la Cámara de Diputados contra el modelo de los contratos incentivados, en donde argumentamos que (controversia constitucional 48/2011): 1) Al tener atribuciones constitucionales para legislar en materia de hidrocarburos, según las fracciones VII, X y XXIX-F del artículo 73 de la Constitución, la Cámara de Diputados estaba obligada a cuidar que las normas administrativas que expida el ejecutivo (PEMEX a través de la aprobación del modelo de contrato para licitar los contratos incentivados) no vulnera sus competencias legislativas. Que PEMEX no vaya más allá de lo que se le autorizó en la ley, 2) El interés legítimo de la Cámara también deviene de los artículos 25 y 28 constitucionales, que en sus párrafos cuartos indican que el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, son actividades estratégicas del Estado que se encuentran reconocidas por la Constitución y por las leyes que expide el Congreso de la Unión. Es decir, la extensión y el alcance de las respectivas actividades estratégicas, sólo lo pueden fijar la Constitución y las leyes. Las normas administrativas que regulan el modelo de contrato para los contratos incentivados están supeditadas a lo previsto en la Constitución y las leyes. PEMEX no puede en su regulación ir más

allá de la Constitución y la ley. La Cámara de Diputados tiene interés para proteger su competencia legislativa en la materia y evitar que el ejecutivo la extienda o reduzca mediante regulaciones administrativas contrarias al orden legal; 3) El párrafo sexto del artículo 27 constitucional indica que el petróleo y los hidrocarburos son propiedad de la nación. Los diputados, a la luz del artículo 51 de la Constitución son los representantes de la nación, luego entonces tienen interés legítimo principalísimo y prioritario –directo- para proteger recursos que son de la nación; 4) Según la fracción VII del artículo 73 de la Constitución corresponde al Congreso imponer las contribuciones para cubrir el Presupuesto y de acuerdo al artículo 74, fracción IV de la Constitución, la Cámara de Diputados tiene competencia exclusiva para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los derechos y contribuciones sobre los hidrocarburos representan casi un 40% del Presupuesto de Egresos de la nación. Las regulaciones administrativas de PEMEX para permitir que inversionistas extranjeros intervengan en la explotación de los hidrocarburos pueden tener un impacto directo en las finanzas públicas, en la recaudación y en la determinación del Presupuesto; 5) El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de inversión extranjera –fracción XXIX F del artículo 73 de la Constitución- la regulación sobre el modelo de contrato sobre contratos incentivados entraña normar la inversión extranjera en la materia. El Congreso debe vigilar y supervisar que esa regulación no trastoque sus competencias; 6) ¿Qué ocurre si se le priva a la Cámara de Diputados del derecho para cuestionar la regulación –modelo de contrato- sobre los contratos incentivados? Que ninguna otra instancia legitimada por la fracción I del artículo 105 constitucional tendría interés legítimo para cuestionar la constitucionalidad de esa regulación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación aduciría los mismos argumentos. Que porciones normativas del ordenamiento quedarían excluidas del control de la constitucionalidad. La supremacía de la Constitución y el carácter normativo de la misma obligan a que toda porción normativa del ordenamiento esté sujeta al control constitucional. De otra manera no puede hablarse de Estado Constitucional de Derecho. Es grave que se restrinja el alcance del interés legítimo. La Corte no puede olvidar que el interés legítimo es más amplio que el interés jurídico ni que en el presente caso estamos controvertiendo un asunto fundamental para la nación. Tampoco puede obviar que la finalidad de las controversias y de las acciones de inconstitucionalidad es la de preservar el orden constitucional y evitar que las normas secundarias queden sin posibilidad de supervisión constitucional. El alcance del interés legítimo debe extenderse para salvaguardar la fuerza normativa de la Constitución. De otra forma, el interés legítimo desvirtuará a las controversias constitucionales como el interés jurídico lo hizo con el juicio amparo. Desde nuestro punto de vista, los sujetos legitimados por el artículo 105, fracción I de la Constitución, para promover una controversia constitucional, tienen una presunción de interés legítimo a su favor pues se controvierten asuntos de interés público, de trascendencia social y no asuntos de carácter privado. Su interés legítimo reside en el mantenimiento del orden constitucional y en la defensa de su esfera competencial⁸.

En este sentido, proponemos que, en cuanto al primer párrafo de la fracción I del artículo 107 de la Constitución, éste se adicione para incorporar como sujetos legitimados de los amparos colectivos con interés legítimo a los siguientes: 1) Cualquier persona física, para la defensa de intereses o derechos difusos del que sea titular un grupo, categoría o clase de personas ligadas por circunstancias de hecho; 2) Cualquier miembro del grupo, categoría o clase para la defensa de intereses o derechos difusos de que sea titular un grupo, categoría o clase para la defensa de intereses o derechos difusos de que sea titular un grupo, categoría o clase de personas ligadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base y para la defensa de intereses o derechos individuales homogéneos; 3) La entidad pública relevante, entendida como aquella a cargo de la protección o tutela del derecho o interés amenazado o vulnerado de acuerdo a la legislación aplicable; 4) La Federación, los Estados, el Distrito Federal y, los municipios; 5) Asociaciones sin fines de lucro legalmente constituidas que defiendan objetivos sociales jurídicamente previstos en sus documentos constitutivos; 6) El Ministerio Público; y, 7) Los sindicatos para la defensa de los

intereses y derechos de sus agremiados y laborales. Igualmente ese párrafo debe reformarse para establecer que en los amparos contra leyes, cualquier persona está legitimada para promoverlo cuando se cuestiona la constitucionalidad de una norma general y abstracta.

En cuanto a las controversias y acciones de inconstitucionalidad, proponemos que se añada un último párrafo –cuarto- a la fracción III del artículo 105 constitucional para que se exprese que los sujetos legitimados para impugnar las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad tendrán interés legítimo cuando reclamen la constitucionalidad de normas generales y abstractas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 y se agrega un párrafo cuarto a la fracción III del artículo 105 de la Constitución, a fin de precisar el concepto de interés legítimo en la promoción de los amparos colectivos y para que en el juicio de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, tanto los gobernados como los poderes y órganos legitimados, tengan interés legítimo para reclamar violaciones constitucionales cuando se impugna la constitucionalidad de normas generales.

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción III del artículo 105 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

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

- I. ...
- II. ...
- III. ...

Los sujetos legitimados para impugnar las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad tendrán interés legítimo cuando reclamen la constitucionalidad de normas generales.

Artículo Segundo. Se adiciona el primer párrafo de la fracción I del artículo 107 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. **Son sujetos legitimados de los amparos colectivos con interés legítimo los siguientes: 1) Cualquier persona física, para la defensa de intereses o derechos difusos del que sea titular un grupo, categoría o clase de personas ligadas por circunstancias de hecho; 2) Cualquier miembro del grupo, categoría o clase para la defensa de intereses o derechos difusos de que sea titular un grupo, categoría o clase para la defensa de intereses o derechos difusos de que**

sea titular un grupo, categoría o clase de personas ligadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base y para la defensa de intereses o derechos individuales homogéneos; 3) La entidad pública relevante, entendida como aquella a cargo de la protección o tutela del derecho o interés amenazado o vulnerado de acuerdo a la legislación aplicable; 4) La Federación, los Estados, el Distrito Federal y, los municipios; 5) Asociaciones sin fines de lucro legalmente constituidas que defiendan objetivos sociales jurídicamente previstos en sus documentos constitutivos; 6) El Ministerio Público; y, 7) Los sindicatos para la defensa de los intereses y derechos de sus agremiados y laborales. En los amparos contra leyes, cualquier persona está legitimada para promoverlo cuando se cuestiona la constitucionalidad de una norma general.

...
...”

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, en un plazo de 120 días posteriores a la publicación de este decreto en el Diario Oficial de la Federación, aprobará las reformas secundarias correspondientes a la Ley de Amparo y a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, para brindarle plena eficacia a esta reforma constitucional.

Notas:

1 GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al estudio del juicio de amparo, México, editorial Porrúa, 1999, pp. 224-231.

2 MAGALONI, Laura y NEGRETE, Layda, “El poder judicial y su política de decidir sin resolver”, CIDE, documento de trabajo, diciembre de 2001.

3 CÁRDENAS GRACIA, Jaime y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Estado de Derecho y Corrupción, México, Porrúa, 2005, pp. 170 y ss.

4 ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, “Breves comentarios al proyecto de nueva ley de Ampro”, en Justicia. Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional, tomo I, México, UNAM, 2001, pp. 214-217.

5 FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “El acceso a la justicia de los intereses de grupo. (Hacia un juicio de amparo colectivo en México), en Derecho Procesal Constitucional, México, Porrúa, 2001, pp. 217-237.

6 OLIVER ARAUJO, Joan, El recurso de amparo, Palma de Mallorca, Facultad de Derecho de Palma de Mallorca, 1986, pp. 270 y ss.

7 GÓMEZ MONTORO, Ángel J., “El interés legítimo para recurrir en amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional Español”, en Cuestiones Constitucionales, número 9, México, UNAM, 2003, pp. 159-185.

8 Memorándum de 4 de julio de 2011 enviado por el Diputado Jaime Cárdenas al Ministro Juan Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dado en el Palacio de San Lázaro, residencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, DF, a 20 de septiembre de 2011.

Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LIEV VLADIMIR RAMOS CÁRDENAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Liev Vladimir Ramos Cárdenas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración del 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 los artículos 60., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de considerar en la Carta Magna la obligación del Estado de invertir y promover las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, que se fundamenta y motiva en la siguiente

Exposición de Motivos

El Estado constitucional actual no puede entenderse sin la existencia de los derechos fundamentales y su continua expansión en aras de proteger al mayor número posible de ciudadanos. En ese marco deben ceñirse los esfuerzos legislativos por ampliar la cobertura de estos derechos pero también, buscar los mecanismos que garanticen su exigibilidad procesal y su aplicación inmediata.

El derecho a la educación consagrado por nuestra Carta Magna en su artículo 3 constitucional, es un derecho que encierra dos aspectos, uno individual y otro eminentemente social, éste último ha enfrentado las severas críticas de aquellos que, en los derechos sociales, no advierten algo más profundo que una mera retórica jurídica, derechos faltos de contenido por la imposibilidad que representan en el plano práctico, es decir, en muchas ocasiones las normas constitucionales que contienen derechos sociales no son concebidas como verdaderos mandatos, vinculantes para todas las autoridades, sino que representan más bien, recomendaciones o programas que las autoridades deben ir observando según vayan pudiendo o que no deban violar de forma manifiesta y grosera. ¹

Es evidente que, lejos de compartir las aseveraciones anteriores, creemos que existe una obligación de los órganos gubernamentales por dotar de contenido, dirección y aplicación a dichos derechos fundamentales, máxime cuando se trata del derecho a la educación pues a través de él, los hombres y mujeres alcanzan la igualdad de oportunidades, la libertad de pensamiento, se eliminan las fronteras de la discriminación y la intolerancia y permite al ser humano alcanzar su autonomía, constituye además el principal instrumento con el que los marginados económica y socialmente pueden salir de la pobreza y participar activamente en sus comunidades, constituye un elemento imprescindible en la emancipación de la mujer, la protección de los menores, de los derechos humanos y de la democracia.

La importancia de la educación pública, como un deber para el Estado y un derecho fundamental para los ciudadanos, ha dejado sentir su importancia desde los antecedentes más remotos de la constitucionalización de los derechos. Así, por ejemplo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, habla en el artículo 22 de que “la educación es necesidad de todos. La sociedad debe esforzarse al máximo para favorecer el progreso de la razón pública, y poner la educación pública al alcance de todos los ciudadanos”. ²

Desde el Constituyente de 1917 la axiología que guió la redacción del artículo 3o. constitucional, buscaba un Estado educador que protegiera de esa forma la garantía de igualdad, pues de esta manera se protegía el derecho de todos los mexicanos a acceder a la educación, pues una mente instruida y educada es uno de los mayores placeres de la existencia humana; el artículo 3o. engloba además un propósito de igualdad social y una educación en defensa de nuestra soberanía nacional, a la democracia como un sistema de vida fundado en la igualdad económica, social y cultural del pueblo, establece la rectoría del Estado en la educación básica y normal, respetando la garantía que tienen los padres para decidir sobre el tipo y modalidades de la educación para sus hijos, la garantía de legalidad al otorgar y retirar reconocimiento de validez a los estudios hechos en planteles particulares; la autonomía universitaria, la libertad de cátedra, el libre examen y discusión de las ideas, entre otros, son los pilares con los que se ha construido nuestro derecho fundamental a la educación que, sin embargo admite nuevos elementos que sencillamente por el paso del tiempo, no fue posible considerar en un inicio y que en nuestros días con el avance de la ciencia y la tecnología es preciso considerar.

El nuevo escenario mundial exige del Estado mexicano una nueva actitud frente a los derechos fundamentales y sociales, no basta ahora sólo con no obstaculizar o limitar su ejercicio, es necesario que los promueva en un marco actualizado y atento a los grandes cambios que se presentan en el planeta, es indispensable que los poderes públicos dejen de ser percibidos como enemigos de los derechos fundamentales y comiencen a ser sus promotores.

Por otra parte, nos encontramos en un momento de transición respecto al tema de ciencia, tecnología e innovación tanto por las iniciativas que ha habido en el tema como por el momento mundial en el que la economía se basa en el conocimiento, y hemos sido testigos del avance y desarrollo que han tenido países que hace veinte años, en similares circunstancias a las de México, decidieron apostar por este camino.

En ese orden de ideas, la reforma constitucional que se presenta tratará de actualizar la redacción del artículo 3o. constitucional a una realidad tajante de hoy día, y que es el avance tecnológico del que estamos siendo testigos y que, aunque las disposiciones secundarias no son ajenas a esta situación, nuestro texto constitucional no cuenta con la redacción relativa que enuncie la incorporación de la ciencia y la tecnología como pilares de la educación.

Si bien es encomiable lo que dice la Ley de Ciencia y Tecnología en el artículo 9 Bis, con las recientes reformas aprobadas por la Cámara de Diputados, lo idóneo sería aumentar ese presupuesto paulatinamente para que no se estanque, de acuerdo a la recomendación de la OCDE, lo que podría reconducirse al establecer un compromiso para aumentar a 1.5 por ciento la proporción del PIB destinada a ese rubro en los próximos 5 años.

La ciencia y la tecnología en el siglo XXI han adquirido un nuevo papel para los Estados, sus economías y su supervivencia. Por ello, aunque se han presentado esfuerzos por parte de todos los niveles de gobierno en la materia, es indispensable elevar a rango constitucional la importancia que la ciencia y la tecnología tienen en la educación, de tal forma que logremos reestructurar la visión de México sobre la ciencia, la tecnología y la innovación para hacer de este sector el propulsor de un desarrollo sustentable, generando una verdadera política de Estado que esté orientada a las necesidades de alimentación, pobreza, salud, cambio climático, energías renovables, etcétera.

Una política de Estado que tenga como premisa dejar de ser consumidores de tecnología de otras naciones para generarla en el nuestro, evitando el alto costo que ello implica, alrededor de 400 mil millones de pesos anuales, lo que necesariamente atraería la inversión extranjera sobre nuestro país,

pero esto sólo será posible si se genera un nuevo pacto entre el Estado y las instituciones científicas, un compromiso que atiendan los tres niveles de gobierno y que afiance la visión empresarial que según el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2008-2012 es aquella para la que el conocimiento científico es fuente de riqueza económica a través de su adquisición, rápida asimilación, adaptación y en su caso, generación de nuevo conocimiento e innovación. Esta concepción considera al conocimiento como un recurso necesario para incrementar la competitividad y para la creación de bienes y servicios que puedan ser explotados mediante su comercialización.³

Para ello es indispensable eliminar la visión cortoplacista, para privilegiar una que prevea el crecimiento a largo plazo, pues no podemos admitir como condición determinante que el gasto que México hace en este sector va a la inversa que el gasto que hacen otras naciones con economías similares en el mismo rubro, pues en los últimos veinte años la inversión en la materia no creció ni al ritmo de sus habitantes, ni al ritmo de sus necesidades.

Si no apoyamos esta iniciativa, México se encontrará en un alto grado de vulnerabilidad para atender todos los problemas, desde los de salud, hasta los del narcotráfico pasando por los problemas que tienen que ver con cambio climático, desastres naturales, falta de agua potable, ausencia de fuentes de energía alternas al petróleo, escasa competitividad en nuestras empresas, crisis alimentarias y un largo etcétera.

Con esta iniciativa se trata de relacionar de la mejor manera posible, los contenidos y alcances de nuestros ordenamientos jurídicos como en este caso sería la Ley de Ciencia y Tecnología con los contenidos y alcances de la Constitución Política, es lo que algunos autores han llamado el proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico y que se caracteriza por una constitución extremadamente invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto a la legislación como a la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos así como las relaciones sociales.⁴

En esa tesitura se inserta la necesidad de que actores políticos de todos los niveles utilicen las normas constitucionales para argumentar y defender las opciones políticas y de gobierno traducidas en las políticas públicas, pues de esta manera se contribuye a consolidar la nueva visión del Estado constitucional moderno, una visión que, aunque sostiene que la Constitución debe ser concebida como una norma aplicable **aquí y ahora** y no como una recomendación dirigida solamente a regular un futuro que puede no hacerse nunca presente, hay que considerar que los textos constitucionales contienen, en alguna medida, pretensiones que en el momento de entrar en vigor pueden ser consideradas utópicas. El carácter normativo de la Constitución no supone negar que el poder constituyente haya querido poner en el texto de la norma suprema sus aspiraciones de país, la forma que debería tener la sociedad desde su punto de vista.⁵

De ahí que sea válido sostener que una constitución contiene entre sus disposiciones un marco referencial de lo que una sociedad aspira a ser en el futuro, las metas y objetivos que deben lograr, por ello este tipo de reformas constituyen los senderos que habremos de recorrer como nación con el compromiso de heredar un mejor país a las generaciones venideras.

En función de lo anterior, esta adición tiene como propósito darle un carácter más vinculante a la tarea que el Estado mexicano tiene de promover la investigación científica y tecnológica en el país, por todas las razones que se han manifestado hasta ahora.

Por esa razón se incluye como obligación del Estado la de invertir y promover, que son diferentes de **apoyar** simplemente (como hasta ahora aparece), la investigación científica y tecnológica.

Al respecto, la palabra *apoyar* encuentra los siguientes significados: “Hacer que algo descansa sobre otra cosa; Basar, fundar; Favorecer, patrocinar, ayudar”. Por su parte, *invertir* admite las siguientes acepciones: “Emplear, gastar, colocar un caudal”. Finalmente, *promover* significa “Iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro; Tomar la iniciativa para la realización o el logro de algo”.⁶

Es decir, actualmente la obligación que tiene el Estado consiste únicamente en favorecer, fundar, acaso ayudar a la investigación científica y tecnológica, por las razones que se contienen en esta exposición de motivos consideramos lo más óptimo elevar la obligación del Estado, en tan delicada tarea como son las actividades científicas y tecnológicas, a que se emplee, gaste y coloque un caudal del presupuesto en esta materia, pero además que se inicie o impulsen estas actividades procurando su logro.

Otro aspecto importante que tiene esta iniciativa consiste en la inclusión de la innovación como una de las actividades que el Estado mexicano deberá apoyar, invertir y promover pues la innovación complementa el círculo del desarrollo tecnológico, además genera una plataforma de conocimiento autosustentable, tiende a establecer una cadena de desarrollo profesional de alta especialización y coadyuva a lograr la independencia tecnológica de productos y servicios de alta tecnificación.

La capacidad de innovar de una sociedad es la base de su desarrollo como sociedad del conocimiento, es la capacidad de generar nuevas tecnologías, procesos y productos a través del descubrimiento y la invención y de articularlas con la producción industrial, con el mercado y la generación de valor.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción V del 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 y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

I. a IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación; **además, invertirá, promoverá y apoyará el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas y de innovación,** y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Transitorio

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

Notas

1 Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, 2005, página 777.

2 Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, visible en www.tendencias21.net/derecho/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-d-el-ciudadano-paris-1793_a48.html

3 Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2008-2012, visible en www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/contenido/PECiTI.pdf

4 *Estudios de teoría constitucional*, México, IJ-UNAM/Fontamara, 2003, página 153.

5 Carbonell, Miguel. Obra citada, página 58.

6 *Diccionario* de la Real Academia Española, visible en http://buscon.raes.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=, consultado el 12 de agosto de 2011.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de septiembre de 2011.

Diputado Liev Vladimir Ramos Cárdenas (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO DE LAS LEYES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA, DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DE COORDINACIÓN FISCAL, DEL SEGURO SOCIAL, FEDERAL DE DERECHOS, Y FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DE VIDAL LLERENAS MORALES Y SUSCRITA POR DIPUTADOS Y SENADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El fortalecimiento de la hacienda pública del Estado mexicano, mediante una reforma integral, debe garantizar la viabilidad de las finanzas públicas nacionales que permitan garantizar los derechos sociales de los ciudadanos y mantener los niveles de inversión pública, necesarios para generar competitividad y crecimiento.

El PRD se pronuncia por construir un modelo económico que impulse no sólo el crecimiento, sino, también, la productividad y la redistribución del ingreso, para lo cual se requiere la conformación de una nueva política económica.

En ese contexto, es imperativo fortalecer la hacienda pública del Estado mexicano, mediante una reforma integral que garantice el cumplimiento de los principios tributarios constitucionales de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31 fracción IV y el de la prohibición de las exenciones de impuestos, plasmado en el artículo 28 de la misma Carta Magna.

Por ello, es prioritario eliminar los tratos especiales y tasas preferenciales, sin que se vulnere la capacidad recaudatoria del gobierno. Lo anterior debido a que la contribución al gasto público no es sino la razón para alcanzar la justicia social, el financiamiento para el desarrollo económico, generando crecimiento del mismo y la equidad distributiva del ingreso.

En un horizonte de planeación de largo plazo, la baja recaudación fiscal, como proporción del producto interno bruto, pone de manifiesto la imposibilidad de la obtención de los recursos necesarios para el desarrollo del país.

Dicho indicador, en las últimas décadas, se ha mantenido por debajo o ligeramente por arriba de los 10 puntos porcentuales del PIB, muy alejado de los 18 puntos porcentuales de países con grado semejante de desarrollo. En suma, México está perdiendo oportunidades para cumplir con sus obligaciones sociales y los pisos mínimos de bienestar se han rezagado, provocando mayor pobreza y disminuyendo nuestra capacidad en infraestructura y competitividad; mientras que los pasivos contingentes y no revelados, así como los costos de oportunidad se acumulan de manera negativa. En un escenario de bajos requerimientos, la recaudación tributaria debería alcanzar 14 por ciento del PIB de forma inmediata y en un escenario de mediano plazo alcanzar 18 por ciento del PIB para 2015. Pero siempre garantizando los principios tributarios constitucionales y fortaleciendo estructuralmente el federalismo fiscal.

El régimen fiscal mexicano se ha hecho cada día más complejo e incierto, porque es un régimen de privilegios con tratamientos especiales para los grandes contribuyentes, que en el contexto de la Ley del Impuesto sobre la Renta impide que todos los contribuyentes aporten de forma progresiva.

Alrededor de esta definición existen una serie de privilegios y reglas que sólo pueden ser utilizadas por los grandes contribuyentes y sus consultores para eludir el pago justo de esta tasa, de forma tal, que el mediano empresario y los contribuyentes cautivos son los únicos sujetos al rigor de la ley. Estos regímenes de exención se diseñaron bajo una lógica clientelar y con una mentalidad de sumisión de legisladores y gobernantes locales, respecto de los poderosos intereses oligárquicos y al capricho presidencial.

En estas circunstancias, las grandes corporaciones contribuyeron y contribuyen con una tasa efectiva equivalente a 1.78 por ciento de sus ingresos. Así, las finanzas públicas se han mantenido, hasta hoy, a partir de los ingresos de la renta petrolera, del endeudamiento externo y del saqueo de sus recursos naturales. Sin embargo, el efecto perverso de este descuento permanente en los impuestos mayores es lo que ha impedido una política de desarrollo económico, redistribución del ingreso, equidad social y lucha efectiva contra el lastre de la pobreza.

En 2007 se diseñó un impuesto para que funcionara a partir de 2008, como elemento de control que mantuviera un mínimo de contribución al acotar la posibilidad de abusar de la complejidad, los regímenes especiales, de las facilidades administrativas y de los diversos estímulos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de cerrar opciones a la planeación fiscal con los regímenes de privilegio fiscal, o por lo menos eso fue lo que se argumentó. Sin embargo, el impuesto empresarial a tasa única (IETU) sólo tornó más complejo el sistema administrativo fiscal y no terminó con los grandes privilegios de siempre, ya que las corporaciones actúan de manera muy proactiva para mantener intocadas sus ventajas fiscales y promueven campañas para gravar el consumo como única vía para financiar a los gobiernos, así como para alejar toda posibilidad de cumplir auténticamente con sus obligaciones fiscales.

El IETU, evidenció de nueva cuenta el grado de descomposición de la clase política que prefirió gravar a las PyMES y a los contribuyentes cautivos, antes que tocar los intereses de los poderosos y de las corporaciones.

Argumentos

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, coherente con la declaración de principios de nuestro partido, postula atender las necesidades materiales y culturales del pueblo mexicano, en particular se compromete con obreros, campesinos, mujeres, adultos mayores, sectores marginados, pueblos originarios, jóvenes, empresarios nacionalistas, personas con orientación sexual diversa y las clases medias, así como de tantas y tantos mexicanos que sufren la desigualdad, la opresión y la exclusión, que van adquiriendo conciencia de la necesaria transformación en nuestra sociedad.

En un tiempo tan grave como el que atraviesa la nación, la administración pública deberá de instrumentar una política de Estado contra cíclica a toda prueba, centrada en el propósito de retomar el crecimiento y la creación de empleos a partir de un amplio programa de infraestructura, estrategias efectivas para la competitividad, el desarrollo de los mercados regionales, así como en la expedición de las garantías para sostener la cobertura de los bienes meritorios a favor de la población más desprotegida de la nación.

El papel del proceso político y de los poderes públicos, del Congreso de la Unión y de los partidos debiera centrarse en configurar un pacto político mayor, que permita beneficiar a los sectores sociales más vulnerables y que al mismo tiempo fomente el empleo y la producción, sentando las bases para una recuperación económica en el más corto plazo.

En torno a la búsqueda de este pacto, deberían rondar las propuestas y respuestas en el programa económico, presentado por el gobierno federal en la Ley de Ingresos y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012, así como en las iniciativas de reforma fiscal, para renovar las relaciones contributivas entre los gobiernos y los contribuyentes.

Que los gobernantes no cumplan con sus deberes creativos y políticos en esta coyuntura, una vez que ya paso el bicentenario-centenario de los movimientos de independencia y revolución de la nación, significa una mala señal, pues se atenta directamente contra las bases del estado de derecho y contra la aspiración del estado social y federal que los mexicanos pretendemos consolidar en este siglo XXI.

El diseño de instituciones y reglas que ataquen de forma directa y efectiva la corrupción, las cuales generen transparencia en el manejo de los recursos públicos, así como de mecanismos eficaces para la fiscalización, rendición de cuentas e imputabilidad de responsabilidades administrativas y políticas; operación eficaz, eficiente y efectiva de las instituciones que concretan los compromisos y misiones públicas derivadas del Estado constitucional, así como de las garantías individuales y los derechos humanos universales;

Garantizar, los mínimos de bienestar, de las coberturas universales para la alimentación, educación, desde la básica hasta la superior, y la salud a todos los mexicanos en situación vulnerable, especialmente nuestros niños y madres solteras;

Avanzar en las áreas urbanas, los mínimos de bienestar, en las coberturas universales a las pensiones de alimentación, acceso a la salud e infraestructura de esparcimiento para la existencia con dignidad humana de todos nuestros adultos mayores;

Garantizar el acceso y la permanencia de nuestros jóvenes a la educación media y superior;

Avanzar hacia la consolidación de las instituciones del sector para garantizar rendimientos reales y crecientes de los ahorros para el retiro de todos los trabajadores, a partir de reglas generales y aceptables para el acceso de todos los empresarios y trabajadores al sector formal y a su regularización fiscal y de seguridad social;

Planear, instrumentar y poner en operación las principales obras de infraestructura económica y social, cuya inexistencia representa cuellos de botella para la operación y logística de las economías regionales;

En función de lo anterior, el retorno a un federalismo democrático y genuino para implementar las políticas públicas, sociales y económicas, a partir de una red de 32 entidades federativas que incluyen dos mil 439 municipios y 16 delegaciones territoriales, con autoridades electoralmente favorecidas, representativas de sus comunidades políticas y pueblos originarios;

El conjunto de problemas públicos enlistados debe ser financiado y constituye una fuente legítima de presión sobre el gasto público, no obstante, la hacienda pública Mexicana carece de los instrumentos para proveer los recursos y responder a las preferencias de gasto comprometido, incluso, es posible afirmar que la hacienda pública está en una virtual bancarrota, con presiones deficitarias que van de tres a 12 por ciento del PIB para la próxima década.

Finalmente, lo más grave respecto a los déficit de la hacienda pública es que existen los recursos potenciales, pero se diluyen en el contexto de la elusión, evasión y gastos fiscales equivalentes, tan

sólo estos últimos años a más de cinco puntos del PIB, Además de que el gasto público de los gobiernos locales y federal, es calificado de dispendioso, corrupto, ineficaz e ineficiente; mientras que las demandas por mejores y mayores bienes públicos se acumulan, en medio de la parálisis económica y la insatisfacción de comunidades y regiones enteras de la nación.

Cuadro 3. Estudios previos sobre evasión fiscal en México para el SAT

Nombre del Estudio	Institución académica / Año de publicación	Año de referencia	Concepto de estudio	Evasión / PIB año de estudio	Tasa de Evasión
Evasión Fiscal en México: El caso del IVA	CIDE 2004	2001	IVA	1.95%	35.0%
Evasión Fiscal en el ISR: Retención de Salarios	COLEF 2005	2002	ISR-Salarios	0.43%	15.3%
Evasión Fiscal en el ISR de Personas Físicas (con Actividad Empresarial y Profesional).	COLMEX 2005	2003	ISR - PFAEP	0.76%	77.0%
Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Morales	CIDE 2006	2003	ISR-PM	1.90%	39.5%
Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas con Ingresos por Arrendamiento	COLMEX 2006	2002	ISR-PF Arrend.	0.20%	64.0%

Fuente: SAT, página de internet.

Evasión global, 2002-2004
(millones de pesos de 2003)

	IVA (1)	ISRPM (2)	ISRPF-Sal (3)	ISRPF-Arr (4)	ISRPF-AEP (5)	TOTAL (6)=Suma (1)a(5)
2002	70,475	37,691	35,817	15,536	54,344	213,863
2003	66,320	45,923	34,255	16,774	58,387	221,659
2004	68,687	45,021	30,321	16,118	61,055	221,203

Tasas de evasión global, 2002-2004
(millones de pesos de 2003)

	IVA (1)	ISRPM (2)	ISRPF-Sal (3)	ISRPF-Arr (4)	ISRPF-AEP (5)	TOTAL (6)=Promedio ponderado (1)a(5)
2002	23.58%	21.45%	17.22%	71.84%	78.11%	27.64%
2003	20.68%	25.17%	16.06%	71.58%	79.33%	27.25%
2004	20.17%	26.09%	14.83%	69.60%	80.29%	27.08%

Tasas de evasión global, 2002-2004
(% del PIB)

	IVA (1)	ISRPM (2)	ISRPF-Sal (3)	ISRPF-Arr (4)	ISRPF-AEP (5)	TOTAL (6)=Promedio ponderado (1)a(5)
2002	1.08%	0.58%	0.55%	0.24%	0.83%	3.27%
2003	0.96%	0.67%	0.50%	0.24%	0.85%	3.22%
2004	0.93%	0.61%	0.41%	0.22%	0.83%	3.00%



Debe establecerse un curso coherente y de largo plazo, que genere las instituciones y reglas hacia una economía sustentable y competitiva, la cual permita generar las tasas de crecimiento anuales y sostenidas, que atemperen los grandes problemas sociales y económicos de las actuales generaciones de mexicanos, mismos que han sacrificado sus vidas ante la falta de oportunidades, ya que la ausencia de crecimiento ha puesto contra la pared a todos los estratos sociales en México, con muy escasas excepciones, así como de las demandas y expectativas de las generaciones que recién ingresan a los desafíos de los mercados empresariales y laborales.

La iniciativa persigue los propósitos de simplificar y generalizar el sistema fiscal, acotando los grandes privilegios existentes en las Leyes de los Impuestos sobre la Renta, Especial sobre Producción y Servicios, y Empresarial a Tasa Única, así como otros ordenamientos el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Servicio de Administración Tributaria, a fin de que la recaudación se incremente sustancialmente en 2.25 por ciento del PIB a partir de reducir sustancialmente los gastos fiscales para que se reinstauren los principios de generalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, así como los equilibrios verticales y horizontales en las relaciones fiscales entre los gobiernos y las personas morales y físicas.

Con estas medidas se pretende potencializar la recaudación de 259.4 mil millones de pesos (2.48 por ciento del PIB), si se toman en cuenta los cálculos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su presupuesto de gastos fiscales 2008 o de 243.3 mil millones de pesos (2.02 por ciento del PIB) si se consideran los cálculos del presupuesto de gastos fiscales de 2009.

El punto de partida de la propuesta es establecer una tasa de 35 por ciento sobre dividendos o utilidades considerados en el ISR empresarial vigente (7 por ciento adicional) lo que tendría un impacto estimado por 75 mil millones de pesos, impacto que podría ser variable si el comportamiento empresarial se orienta hacia la reinversión y la creación de empleos.

En general, los cálculos referidos a la disminución de los gastos fiscales parten de las fuentes oficiales que es el presupuesto de gastos fiscales de 2008, 2009, 2010 y 2011 aunque, se destaca que los conceptos referidos al régimen de pequeños contribuyentes, enajenación de casa habitación fueron calculados conservadoramente al cincuenta por ciento de su potencial, a fin de otorgarle un margen en su rango inferior a los cálculos de la propuesta.

Así y sin considerar el efecto que tendría la aplicación con mayor rigor de los principios de una mayor generalidad, proporcionalidad y transparencia fiscal sobre el sistema de recaudación en su conjunto y, en consecuencia, en el incremento de la eficiencia recaudatoria del SAT, la sumatoria de

los cambios propuestos podría alcanzar fácilmente un incremento en la recaudación mayor a 2.25 por ciento del PIB.

La iniciativa propone eliminar la facultad con la que cuentan las autoridades fiscales para que mediante resoluciones decreten regímenes fiscales fuera de la legislación y avanzar en la transparencia y rendición de cuentas entre las autoridades hacendarias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales.

En materia de la Ley de Coordinación Fiscal, se busca aumentar el monto del Fondo General de Participaciones (FGP) del 20% actual al 25% de la Recaudación Federal Participable (RFP); que el Fondo de Fomento Municipal pase de 1% a 2%; que 100% del Derecho Ordinario del Petróleo se vaya a RFP. Se propone crear el Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y el Distrito Federal (FAPGEFEEDF), para la creación de empresas y la generación de empleos en los estados; crear otro fondo para el apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias (FAARCI); y un último Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones (FAAPCPSPA); incorporar al Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); 1% de la Recaudación Federal Participable para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);

En materia de la Ley Federal de Derechos que sea 100% participable en el RFP el derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas; Hacer progresivo el cobro del derecho por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera con una cuota fija de \$40.00 pesos, para que quienes tengan más hectáreas paguen mas derechos y no como ahora que por ser dueño de sólo una hectárea se pagan \$443.41 pesos y por poseer 50,001 hectáreas, se pagan \$2.76 pesos por cada hectárea, por las concesiones; se actualizan en un 10 por ciento los derechos por estudio y trámite de los artículos 64, 65 y 66; Se modifica la tarifa del derecho sobre minería para que se considere los años de vigencia de la concesión y la superficie de las mismas y no sólo a la antigüedad como sucede actualmente. Queda pendiente explorar la posibilidad de una cuota de 5% sobre el valor de la producción bruta en minería.

En la búsqueda de las mejores prácticas en el ejercicio del gasto público, por las repercusiones en el bienestar de la sociedad, así como para fomentar de manera directa el crecimiento y el desarrollo, busca: que el seguimiento y vigilancia del gasto público se estructure en un sistema de rendición de cuentas armonizado a nivel nacional; se publique de manera obligatoria el padrón nacional de maestros; se usen obligatoriamente los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño durante la dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación; se elabore obligatoriamente la publicación anual de un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales. Y se publique en el Diario Oficial de la Federación del porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto que recibirá cada entidad federativa por los fondos de aportaciones federales.

Las medidas anteriores permitirán un proceso público que mejorará la relación Estado y sociedad y consentirán que los asuntos públicos den cuenta del impacto que el ejercicio presupuestal y la acción gubernamental tuvieron sobre el público ciudadano a fin de permitir la legitimidad y gobernabilidad de la política pública.

Las propuestas de modificación consisten en lo siguiente:

A) Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos

Facultar al Congreso Federal para que legisle en materia de fiscalización y evaluación del gasto público a fin de garantizar su armonización a nivel nacional y en materia presupuestaria y de endeudamiento para las entidades federativas.

A partir del año 2000, con el inicio de la alternancia en la Presidencia de la República, se comenzó un proceso de democratización en todos los órdenes de la vida nacional. Sin embargo, éste proceso no ha sido rápido, ni fácil. Todo lo contrario. Cualquier cambio de fondo ha sido obstaculizado por diferentes posiciones e intereses, los cuales, al mismo tiempo han sido reflejo de la diversidad que siempre ha existido en nuestra sociedad, pero que se encontraba oscurecida por el autoritarismo.

Uno de los rasgos que ha caracterizado a éste largo proceso de democratización ha sido la debilitación de las facultades extralegales del Poder Ejecutivo Federal. Pero, al mismo tiempo, de manera paradójica, se han visto fortalecidas las facultades similares de los gobernadores de los estados. Con ello, en lugar de apreciarse un firme avance hacia la sociedad democrática que los tiempos reclaman, se ha observado una suerte de “feudalización” política, con retrocesos muy preocupantes.

Así, los avances que se han registrado en materia de rendición de cuentas, transparencia, fiscalización y evaluación del gasto público, en el ámbito federal, no se ha correspondido con un cambio similar en las reglas aplicables a los otros dos órdenes de gobierno, el estatal y el municipal. Debido a un mal ejercicio de su “soberanía”, en muchas entidades federativas no sólo se han estancado los cambios democráticos, sino que se han registrado preocupantes retrocesos.

Durante los últimos años, el Congreso federal ha ido dando pasos firmes para ir corrigiendo ésta situación, atacando el problema en su raíz, es decir, caminando al fondo del asunto, la base constitucional que permita hacer los cambios pertinentes.

Durante 2007 y 2008, se discutió una reforma constitucional que permitiera iniciar ese proceso de corrección, la cual terminó publicada en el Diario Oficial el 7 de mayo de 2008. Con dicha reforma, se agregó una fracción XXVIII al artículo 73 constitucional, añadiendo una facultad al Congreso federal, la de “expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial”, para los tres órdenes de gobierno.

Ese mismo año se discutió una iniciativa para crear una Ley General de Contabilidad Gubernamental, reglamentaria de la reforma constitucional aprobada. La nueva ley se aprobó a fines de ese año y fue publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2008.

Entre los mandatos de esa nueva ley se encuentra la obligación, para los distintos gobiernos estatales y municipales, de modificar sus reglas de contabilidad, con el fin de armonizarlas y hacerlas homogéneas y comparables. Estos cambios se encuentran en proceso, y constituyen un primer paso para conseguir no sólo una completa comparabilidad, sino para ser la base de una auténtica rendición de cuentas.

La presente iniciativa de reforma constitucional se inscribe dentro del proceso descrito, representando un paso adelante en el mismo. Conseguida una contabilidad homogénea y transparente para los tres órdenes de gobierno, lo que sigue es una armonización en los mecanismos de fiscalización y de evaluación del gasto público.

Para ello, se propone reformar la fracción XXVIII y agregar una fracción XXVIII-B al artículo 73 constitucional, para que se agregue a las facultades del Congreso Federal la de **expedir leyes en materia presupuestaria, endeudamiento y de fiscalización y evaluación del gasto público para la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar la aplicación de prácticas y mecanismos armónicos y homogéneos.**

Con esta reforma se podrá continuar el proceso de fortalecimiento de la rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno, acabando con las preocupantes disparidades en esta materia, que permitirá fortalecer el sistema nacional de evaluación y fiscalización de las entidades federativas. Para ello, se agrega un artículo transitorio donde se da un plazo de un año para que el Congreso federal legisle en esta materia.

B) Ley del Impuesto sobre la Renta

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 28 que “quedan prohibidas las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes”. La exención de impuestos es librar a alguien del pago de un tributo. Para diferentes tratadistas como Hugo Carrasco Iriarte, se estima exacta la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expuesto, respecto a que la prohibición contenida en el artículo 28 constitucional sólo puede referirse a los casos en los cuales se trate de favorecer los intereses de determinadas personas; además, establece un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a una categoría de personas, por medio de leyes que tienen un carácter general. En voz del máximo tribunal:

Exención de impuestos. La prohibición que contiene el artículo 28 constitucional no puede referirse más que a los casos en que se trate de favorecer intereses de determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas, por medio de leyes que tienen un carácter general.

Otra garantía que se debe de respetar en el ejercicio de la potestad tributaria es la proporcionalidad y la equidad de las contribuciones la cual se encuentra contenida en la fracción IV del artículo 31 constitucional. La idea de proporcionalidad necesariamente debe estar referida a un todo, del que la contribución forma parte, y es de esta forma que se ha determinado que esa proporcionalidad debe identificarse con la capacidad contributiva de las personas, no con la capacidad económica, que implica una idea más amplia y que no necesariamente coincide con la posibilidad de participar en el sufragio de los gastos públicos, puesto que debe entenderse que la capacidad económica plantea un panorama muy amplio de todos los elementos que participan en las condiciones económicas de las personas, en tanto que la capacidad contributiva implica una depuración de estos elementos, a fin de fijar la parte en que el individuo puede participar para la cobertura de los gastos públicos. La equidad se identifica como el impacto del gravamen que debe ser el mismo para todas las personas que se encuentren colocadas en la misma circunstancia contributiva, lo cual nos permite concluir que de la equidad resulta la justicia del caso concreto.

El significado genérico del concepto de exención indica liberación, es decir, es un mecanismo por el cual se perdona o libera alguna carga. En sentido jurídico es la liberación del cumplimiento de una obligación a cargo de una persona, en los términos previstos por la ley.

Lo anterior ha llevado a identificar a la exención como un privilegio, razón por la cual podríamos decir que la exención tributaria es un privilegio establecido en la ley, por razones de equidad o conveniencia, para liberar a una persona de la obligación de pagar determinadas contribuciones.

De conformidad con lo anterior encontramos las siguientes características de la exención:

- a) Elimina la obligación del pago;
- b) Se establece por ley; y
- c) Se otorga por razones de equidad o conveniencia.

El objetivo principal de la exención es la eliminación de las obligaciones de pago, es decir, del cumplimiento de la obligación sustantiva, ya que en todo caso las obligaciones formales pueden subsistir por necesidades de administración; lo importante, en este caso, es que no subsista la obligación de pagar las contribuciones. Sin embargo, el principio de aplicación estricta de las normas que establecen cargas tributarias y de las que señalan excepciones a las mismas previstas en el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, trae como consecuencia la necesidad de una expresa y precisa regulación de las exenciones en esta materia.

Dividendos

La tasa promedio de los países de la OCDE en materia de dividendos es de 43.8 por ciento y en Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, la tasa se ubica en 46.8 por ciento. En otros países, la tasa llega a alcanzar un límite superior mayor de 50 por ciento. Por otra parte, la diferencia entre la tasa de dividendos y la del impuesto al ingreso corporativo es de 13 por ciento en promedio para la OCDE, siendo Corea el país que tiene la menor diferencia que es de 7 por ciento, como se muestra en el siguiente cuadro:



México es el único país de esta organización que no grava los dividendos, ya que nuestra legislación contempla la misma tasa para este rubro con respecto a la tasa general del impuesto sobre la renta, por lo que el primero se piramida y se acredita totalmente, lo que se traduce en una tasa idéntica al ISR corporativo para este concepto.

Con esta relevante reforma, México estaría dando los primeros pasos para lograr una convergencia impositiva con respecto a los países miembros de la OCDE, aunque estaría más de diez puntos debajo de la tasa impositiva de su principal socio comercial.

Por otra parte, se propone evitar la doble tributación manteniendo el acreditamiento a 100 por ciento del ISR empresarial mediante la cuenta de utilidad fiscal neta, quedando desde el inicio con la tasa más competitiva de la OCDE y con el mecanismo de acreditamiento más avanzado que se utiliza en sólo algunos países de la organización mencionada y Estados Unidos.

Por ello se propone reformar los artículos 11 y 165, para que el impuesto sobre dividendos sea un pago definitivo de 35 por ciento, y no se acumule a los demás ingresos, para lo cual los dividendos que provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta (Cufin) sólo paguen un siete por ciento adicional a 28 por ciento que corresponde al ISR corporativo no se vea afectado y se vea estimulado el ciclo

de reinversión de las empresas, al tiempo que se procura progresividad a un sistema fiscal concentrado y monopolizado, como ocurre en México en coherencia con las recientes críticas de relevantes organismos internacionales.

Consolidación fiscal

En la LISR se propone derogar el régimen de consolidación fiscal cuyo uso ha llevado a las grandes corporaciones a fabricar quiebras para eludir permanentemente el pago de impuestos y que tan sólo contribuyan con el 1.78% de sus ingresos las 4,862 empresas aglutinadas en 422 grupos. También se derogan las deducciones inmediatas, anticipadas o aceleradas de inmuebles y activos fijos, cuyos abusos posibilita la elusión de decenas de miles de millones de pesos, y en su lugar mantener la depreciación en línea recta como una deducción horizontal, a partir de criterios generales internacionalmente aceptados.

Régimen simplificado

En el caso, el régimen simplificado, como el autotransporte, se deroga de manera que sólo exista la diferencia entre pequeños contribuyentes, intermedios y los de carácter general, a fin de que la tributación sea a tasas generales.

También se propone derogar el régimen simplificado de contribuyentes personas morales, dedicados a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura a efecto de que las personas morales dedicados a estas actividades contribuyan con la tasa general.

Impuestos cedulares a las personas físicas establecidos por las entidades federativas acreditables contra el impuesto sobre la renta federal en lugar de su deducibilidad

A fin de evitar un falso discurso que desvíe los esfuerzos de reforma fiscal y responsabilice a las entidades federativas injustamente por una poca corresponsabilidad fiscal argumentando que las entidades federativas reciben cada vez más recursos provenientes de la Federación y que no todas han conseguido reducir su dependencia de los recursos federales, se propone un trato justo en los impuestos cedulares y del régimen intermedio para lograr la corresponsabilidad fiscal y esta no sea un discurso vacío y partidista.

El artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establece que las entidades federativas podrán establecer impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, sin que se considere un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ni del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuando dichos impuestos reúnan las siguientes características.

I. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por la prestación de servicios profesionales.

Para los efectos de esta fracción se entenderá por ingresos por la prestación de servicios profesionales, las remuneraciones que deriven de servicios personales independientes que no estén asimiladas a los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados, conforme al artículo 110 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Las entidades federativas podrán gravar dentro del impuesto cedular sobre sueldos o salarios, los ingresos personales

independientes que estén asimilados a los ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado.

II. En el caso de personas físicas que obtengan ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.

III. En el caso de personas físicas que obtengan ingresos por enajenación de bienes inmuebles.

IV. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por actividades empresariales.

De esta forma, las entidades federativas están facultadas para establecer impuestos cedulares con tasas que pueden oscilar entre una mínima de dos por ciento y una máxima de cinco por ciento.

La base de los impuestos cedulares en comento, deben considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Ley del Impuesto sobre la Renta de carácter federal, para los ingresos similares a los contemplados en los impuestos cedulares citados, sin incluir el impuesto cédular local.

Asimismo, las entidades federativas podrán convenir con la Federación, a través de la SHCP, que los impuestos locales que en su caso se establezcan en su entidad federativa se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta federal.

No obstante lo anterior, los impuestos cedulares en comento no son acreditables contra el pago del impuesto sobre la renta, de esta manera, estos impuestos representan una carga fiscal adicional para los contribuyentes y desincentivan su implementación y pago.

Es de considerar, que derivado de la administración directa de los impuestos cedulares con la incorporación al padrón de nuevos contribuyentes y de la eficacia en su recaudación, se obtendría un ingreso adicional para la Federación, que permitiría el resarcimiento de la pérdida por el efecto de aplicar el acreditamiento en lugar de la deducibilidad y haría responsable al Estado en su afán de disminuir tasas con el argumento poco evidenciado de que aumentarían los impuestos por generar mayor consumo y crecimiento.

Para ello se propone derogar la fracción VII del artículo 123; los dos últimos renglones de la fracción primera del artículo 142; el segundo y tercer renglón de la fracción III del artículo 148. Y adicionar dos renglones al quinto párrafo del artículo 127; dos últimos renglones al segundo párrafo del artículo 143; dos últimos renglones al primer párrafo del artículo 154 y una fracción tercera al artículo 177.

Régimen intermedio: administración integral de 100 por ciento por las entidades federativas

Actualmente, mediante un anexo de colaboración administrativa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas, convienen en coordinarse entre otros, los ingresos derivados del impuesto sobre la renta (ISR) obtenidos por contribuyentes sujetos al régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales en los términos que se establece en la cláusula décima del citado convenio. Sin extender los antecedentes, ahí se precisan los términos para que las entidades federativas cobren y se apropien de 100 por ciento del impuesto derivado de este régimen, así como sus actualizaciones y multas.

Por otra parte, en la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de las reformas que entraron en vigor el 1 de enero de 2008, se establece que el Fondo de Fiscalización (Fofie) se distribuya en función de la recaudación del ISR en lo referente al régimen de pequeños contribuyentes e intermedios a fin de reconocer los esfuerzos estatales de las entidades federativas en relación a estos contribuyentes. Sin embargo, los esfuerzos de recaudación del régimen intermedio no están debidamente delimitados, pues el SAT también realiza intervenciones lo que genera un área gris respecto de los esfuerzos recaudatorios.

Así, el régimen intermedio no está debidamente alineado al propósito del Fofie, que es el único fondo que en realidad conserva reglas para estimular la recaudación fiscal local en los pocos conceptos que se comparten en forma intergubernamental. En consecuencia, se propone que las entidades federativas administren 100 por ciento de la recaudación y de su apropiación con el propósito de que queden alineadas las variables que intervienen en la distribución del Fofie y con los relevantes objetivos que le dieron origen.

Por otra parte, se propone acotar las deducciones y facilidades administrativas que otorga la autoridad fiscal a las personas morales y que no se refieren al subsidio al empleo, ni a las aportaciones de fondos de pensiones y jubilaciones.

Retención y entero del impuesto sobre la renta a cargo de trabajadores de las entidades federativas y el Distrito Federal: 100 por ciento participable

El decreto por el que se otorga diversos beneficios fiscales en materia de impuestos sobre la renta, de derechos y aprovechamientos, publicado el 5 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), otorga estímulos fiscales a las entidades federativas y municipios, relativos a la compensación de adeudos y entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores.

Asimismo, el artículo 9o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010 y 2011, publicadas en el DOF el 25 de noviembre de 2009 y 15 de noviembre de 2010 respectivamente, los cuales establecen:

... Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados, **que se hubieren adherido al Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2008, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, podrán aplicar el 60 por ciento para el ejercicio fiscal de 2010, el 30 por ciento para 2011 y 10 por ciento para 2012** (énfasis añadido en LIF 2010).

... A las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados y autónomos, **que se hubieren adherido al Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008, se les extenderá el beneficio referido en el artículo segundo, fracción I de dicho Decreto, hasta el ejercicio fiscal de 2010 y anteriores, siempre y cuando se encuentren al corriente en los enteros correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2010. Dichos órdenes de gobierno, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, podrán aplicar el 60 por ciento para el año 2011 y el 30 por ciento para el año 2012** (énfasis añadido en LIF 2011).

No obstante lo anterior, este mecanismo no constituye una solución definitiva para lograr una mejor distribución racional de las fuentes de ingresos, toda vez que entidades federativas con omisión en los pagos se benefician al aplicarse la fórmula de distribución, con los enteros de otras entidades.

Con la finalidad de que todas las entidades federativas cumplan con sus obligaciones fiscales, se propone que las retenciones de ISR por salarios de la función pública sean participables al 100 por ciento, para lo cual se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 113 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Límites para prestaciones de previsión social

Se propone aumentar la exención de siete a quince veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente en los ingresos obtenidos por concepto de prestaciones de previsión social, ya que el salario mínimo general nacional, debería ser por definición constitucional, suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos. Sin embargo ha sufrido un deterioro acumulado de 72 por ciento, respecto a 1977. Los trabajadores pueden adquirir con un mini salario menos de la tercera parte de los bienes y servicios a que tenían acceso hace tres décadas. Y actualmente 2.7 millones de asalariados reciben ese nivel de remuneración como máximo.

Por ello, en el Grupo Parlamentario del PRD se propone crear las condiciones legales para que se puedan elevar el salario y las prestaciones, así como mejorar las condiciones de trabajo, en un obligatorio ejercicio de justicia social, fortalecer la contratación colectiva y acabar con los contratos de protección y responder a las innovaciones tecnológicas y organizativas y a los cambios productivos sin afectar los derechos fundamentales de los trabajadores, garantizando la bilateralidad. Por ello ante la caída salarial, el aumento de las prestaciones de previsión social, son complementos para paliar el empobrecimiento de los trabajadores y generar un efecto redistributivo.

Ganancia por enajenación de acciones en bolsas de valores reconocidas

Otra de las reformas de mayor importancia que se propone, es la eliminación de la exención en el impuesto sobre la renta sobre las ganancias de personas físicas por enajenación de acciones en bolsas de valores reconocidas. La justificación original de esta exención era la promoción de inversiones a través de la bolsa mexicana de valores.

Hay evidencias incontestables de que esta exención ha sido aprovechada en forma excesiva y abusiva por accionistas de grandes grupos empresariales de nuestro país, que paradójicamente son personas físicas con grandes recursos patrimoniales a su disposición. Es de suyo injusto para efectos constitucionales, que los sectores de mayor rezago social en México, en particular los trabajadores de bajos salarios, a partir de cinco salarios mínimos de ingresos tengan que pagar el impuesto sobre la renta a su cargo, en tanto que los grandes empresarios del país, cuyas fortunas personales exceden en forma mayúscula e incalculable las de aquéllos, gocen de una exención total en el pago del propio impuesto al momento en que hacen efectivas sus ganancias de capital con motivo de la enajenación de acciones.

Están identificadas múltiples ocasiones en que la finalidad manifiesta de las empresas que cotizan en bolsa, es la de, en el futuro, favorecer a sus accionistas con esta exención, en demérito de la recaudación federal. La intención de dichas empresas no ha sido la generación de esquemas de financiamiento efectivo, sobre todo en los casos de las llamadas colocaciones secundarias. Por otro lado, tampoco se logra el objetivo de fomentar que el gran público inversionista participe en el

fenómeno bursátil, dado que las acciones, al carecer de bursatilidad, generalmente permanecen en propiedad de los accionistas originales o, en el mejor de los casos, en grupos selectos de empresarios.

El texto en vigor del artículo 109, fracción XXVI, de la Ley del ISR provoca, por un lado, la indeseable consecuencia de beneficiar con la exención a accionistas que no tienen un real interés en participar en el mercado de valores, en menoscabo de la recaudación fiscal; y por otro lado, la realidad demuestra que un gran volumen de acciones carece de bursatilidad alguna, lo que ratifica la idea de que su colocación en bolsa sólo se hace con el propósito de alcanzar en el tiempo la exención de que se trata.

Eliminada la exención para operaciones bursátiles sobre acciones, los contribuyentes tendrían que proceder de igual forma como lo hacen quienes nunca han gozado de ese privilegio. Las complicaciones de índole operativo y administrativo que representaría la determinación del impuesto sobre la renta respecto de operaciones realizadas en bolsa de valores, no debiera verse como un obstáculo insalvable ni es justificación válida para mantener la exención. De hecho, existen operaciones cuya exención no está permitida, por no cumplir los requisitos legales exigidos para ello, y que, por lo tanto, están gravadas con el propio impuesto.

C) Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única

En materia del impuesto empresarial a tasa única se eliminan los créditos fiscales, deducciones adicionales y aquellas que no establezcan expresamente la Ley del Impuesto sobre la Renta. Por otra parte, se eliminan todas las referencias a los regímenes de consolidación fiscal y simplificado que considera la Ley del Impuesto sobre la Renta, en virtud de la propuesta de derogación que se hace de tales privilegios. Asimismo se establece que sólo tributarán en este impuesto, las personas físicas y morales cuyos ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta sean iguales o superiores a un monto equivalente de 500 millones de pesos.

La propuesta de que sólo sean los grandes contribuyentes, quienes deban pagar el impuesto empresarial a tasa única, crea condiciones adecuadas para que las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) tengan un entorno fiscal de viabilidad económica, que les permita competir mejor y sobrevivir adecuadamente, con lo que se beneficiaría a cerca de 99.8 por ciento de todas las empresas del país, que generan 52 por ciento del producto interno bruto y 72 por ciento del empleo en el país. En el Grupo Parlamentario del PRD se tiene presente que las empresas micro, pequeñas y medianas ofrecen mayor cantidad de fuentes de empleo en proporción al capital invertido, por lo que es necesario fortalecerlas ante las barreras fiscales, técnicas, económicas y de mercado al que se enfrentan.

D) Código Fiscal de la Federación y Ley del Servicio de Administración Tributaria

Facultades de las autoridades fiscales

El artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación faculta a la autoridad fiscal para emitir documentos, prescripciones, normas, reglas o disposiciones ya sea generales o particulares, que involucren obligaciones que incumplidas generan infracciones sancionadas por leyes, reglamentos o cualquier otra disposición; existiendo el principio legal de que las prescripciones, normas, reglas o disposiciones generales no podrán transgredir el principio de legalidad tributaria, los elementos esenciales de las contribuciones, así como tampoco establecer

obligaciones que incrementen obligación tributaria de los contribuyentes y únicamente derivaran derechos a los mismos cuando se publiquen en el DOF.

Ahora bien, dichas disposiciones conocidas como miscelánea fiscal ha sido desvirtuadas por las autoridades fiscales al considerar que la miscelánea tiene el carácter de una norma obligatoria como la ley y que además puede pormenorizar la misma como si tratara de un reglamento, aunado a que en la autoridad administrativa puede modificarlas indiscriminadamente vulnerando las garantías de certidumbre y seguridad jurídica de los contribuyentes.

Por otra parte en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación se establecen los supuestos normativos sobre los cuales el Ejecutivo federal emite las reglas de carácter general en materia fiscal, las cuales se clasifican en tres tipos: de emergencia, administración e incentivadoras fiscales, sin embargo estas últimas exceden el principio de legalidad, porque el uso de esta facultad es discrecional y puede originar una situación de ventaja entre un contribuyente de igual o diferente capacidad contributiva a otro, otorgándosele un incentivo fiscal, bajo el amparo de fines extra fiscales y evita el debate público en el direccionamiento de los recursos públicos que suelen en muchos de los casos ser regresivos y con fines electorales como se pudo observar en el decreto de estímulo fiscal al pago de servicios educativos del 15 de febrero del 2011.

En este contexto, la administración tributaria cuenta con más facultades discrecionales para interpretar y aplicar la norma tributaria, lo anterior es así en virtud de que la fracción III del artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria faculta al presidente del SAT a expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera. Sin duda las reglas que se emiten, generalmente no se ajustan a la letra de la norma y en muchas ocasiones favorecen sólo a algunos contribuyentes que se sitúan en el mismo hecho imponible que otros, lo cual implica un sesgo antirrecaudatorio, pues obviamente las interpretaciones que favorecen algunos contribuyentes son las que implican una pérdida recaudatoria.

Dado que no hay una claridad en las disposiciones fiscales al definir cuál es el carácter propio de estas supuestas reglas de carácter general, resulta indispensable que el Congreso de la Unión legisle en la materia, estableciendo los alcances y los límites de la miscelánea fiscal y de las resoluciones administrativas que dicten las autoridades fiscales, fortaleciendo el principio de seguridad jurídica y eliminando las facultades discrecionales y arbitrarias de éstas.

Por ello se propone modificar los artículos 36, fracción I, inciso g), 36 Bis y 39, fracciones I y III, del Código Fiscal de la Federación; y 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, para cumplir los siguientes propósitos:

Emitir sólo dos modificaciones a las resoluciones de miscelánea fiscal al año para eliminar la inseguridad jurídica para el contribuyente, ya que anualmente en promedio se llegaron a publicar 50 resoluciones misceláneas.

Eliminar la facultad del Ejecutivo federal para que pueda determinar o autorizar regímenes fiscales de manera individual o por grupos y que pueda conceder subsidios o estímulos fiscales, sólo cuando lo disponga expresamente la Ley de Ingresos de la Federación y el Congreso de la Unión en casos de emergencia económica.

Las resoluciones del jefe del Servicio de Administración Tributaria para aplicar las leyes fiscales y aduanales, no den lugar a la autorización de régimen fiscal diferente a los establecidos en las leyes.

Secreto fiscal

En el derecho constitucional como en la ciencia política el principio de la división de poderes ha sido rector para el desarrollo del poder público; el artículo 49 de nuestra ley Suprema establece este principio señalándose que existe un sólo poder, el cual para su ejercicio se divide en tres y se despliega por órganos constituidos que actúan en representación de la soberanía popular. Dicho principio constitucional persigue entre otros los siguientes objetivos: atribuir preferentemente una función a uno de los tres poderes constituidos sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar, y permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen entre sí con la finalidad de ejercer un control sobre la actuación del otro.

Ante la baja recaudación fiscal del país y la necesidad imperiosa de la modernización de nuestro sistema fiscal y el cuidado estratégico y meticulado de los impuestos ciudadanos, el control político del Poder Legislativo a las autoridades fiscales representa una exigencia de responsabilidad política entre los poderes.

Ahora bien, nuestra legislación fiscal, en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación del personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

El secreto fiscal contenido en el Código Fiscal establece que la administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado, además de guardar el más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en ciertos casos sin que se considere violación de éste:

- a) Cuando lo señalen las leyes fiscales;
- b) Datos que deban suministrarse a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias;
- c) Información sobre créditos fiscales exigibles de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia; y
- d) Datos proporcionados a la autoridad electoral.

No obstante que las excepciones al secreto fiscal se han ampliado resulta necesario que estas se extiendan al Poder Legislativo, con objeto de que este pueda conocer información fiscal de contribuyentes a efecto de contribuir al cumplimiento de los intereses fiscales federales, pueda hacer las reformas a la legislación en materia hacendaria pertinentes y se haga efectivo el ejercicio de su facultad de control, es decir, a través del conocimiento de información fiscal que tenga en su poder el Poder Ejecutivo federal, el Legislativo podrá hacer efectivo el sistema de pesos y contrapesos previstos por nuestra ley suprema, perfeccionando sus facultades constitucionales y legales en materia fiscal y de fiscalización.

Transparencia fiscal

En el contexto de la discusión de la Ley de Ingresos para 2010, la Secretaría de Hacienda y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) hicieron llegar al Legislativo un documento sin logotipos, sin formalidad alguna, plagado de confusiones, destacando que las grandes empresas no pagaban impuestos en México.

Algunos dirigentes de las fuerzas progresistas dieron por buena dicha información. Incluso, en un evento público el Titular del Ejecutivo Federal: Felipe Calderón, hizo suya la información contenida en dicho documento, reconociendo, implícitamente, que era parte de un documento oficial.

Más allá de que pudieran presentarse casos de grandes contribuyentes evasores que, más que ser denunciados por el SAT, deberían ser investigados y castigados, la manera en la que se presenta la información oficial induce a conclusiones erróneas.

Por ejemplo, en la información de los grandes contribuyentes no se desglosa cuánto se obtiene por ISR, por IVA, por retención de impuestos y salvo una referencia a la consolidación –que también debería señalar cuánto se dejó de recibir por las empresas que se amparan en ese régimen– en realidad tampoco se especifica cuánto se captó por qué tipo de régimen, si es por maquila o si es algún otro tratamiento fiscal.

A eso se agrega otro ejemplo, las cifras no explicadas, según las cuales hasta 2008 la manufactura fue una de las principales fuentes del IVA, que en 2009 y 2010 se han convertido en cifras negativas. Por ello se estima necesario que la Secretaría de Hacienda y el Servicio de Administración Tributaria proporcionen a esta soberanía y a la población en general información por separado, de la aportación que hacen los contribuyentes, por personas físicas y morales, de pequeños a grandes contribuyentes, diferenciándolas en cada caso por tipo de impuesto y por sector de actividad económica, así como del régimen en que se ubican.

Asimismo, deben precisar cuántas empresas están en cada régimen, incluyendo maquiladoras, residentes en el extranjero, recintos fiscales, cuánto aportan a la hacienda pública por su actividad como personas morales, cuánto por retención a salarios y cuánto por IVA.

Asimismo, es fundamental poder evaluar la aportación que hacen a la hacienda pública las empresas multinacionales mexicanas por sus operaciones en el exterior y si ese resultado es equitativo con la contribución que hacen las empresas de capital foráneo por su operación en el país. Incluso, se requiere saber cuántas empresas están bajo el esquema de doble tributación y cuánto representa esa situación en la contribución a las finanzas públicas del país.

Lo cierto es que los legisladores y los ciudadanos tienen interés en conocer más acerca de quiénes aportan, cuánto aportan, por qué reciben tal o cual trato, qué beneficios recibe el país a cambio, y muchas preguntas más. Es por eso se proponen modificaciones y agregados a las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en sus artículos 107, 110 y 22 y 24 respectivamente.

E) Ley de Coordinación Fiscal

La grave situación económica que ha afectado de manera particular a México, se ha traducido en una caída sin precedente de los ingresos tributarios y petrolero y de los ingresos propios de las entidades federativas y ha acentuado las deficiencias estructurales del sistema hacendario mexicano.

Por tanto, se requiere instrumentar una serie de reformas que tengan como objetivo generar los recursos federales, estatales y municipales necesarios que permitan a los tres órdenes de gobierno potenciar sus niveles inversión en infraestructura y fortalecer una red de protección social para los sectores de la economía más afectados por la crisis y para los actores más desprotegidos, a través de la expansión y consolidación de los programas sociales que contribuyan de manera determinante a la recuperación de la actividad económica y del empleo.

Resulta importante centrar el debate en el fortalecimiento permanente de los ingresos públicos y en propuestas que tiendan a mejorar y consolidar el federalismo fiscal mexicano, en un gran esfuerzo por gravar más a los que más tienen y distribuir de manera más equitativa los recursos y potestades tributarias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Una propuesta en materia fiscal que no se acompañe de medidas que consoliden el desarrollo regional a través del fortalecimiento estructural del federalismo fiscal, estará destinada a lograr resultados magros.

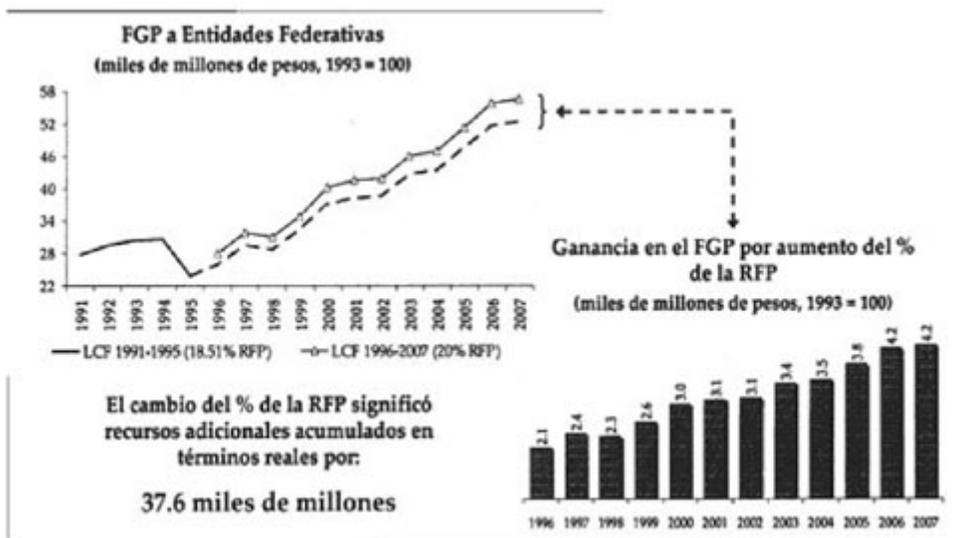
Es importante considerar que los planteamientos que se presentan parten de la premisa de eliminar los efectos de suma cero, ya que descansan en la consideración de que al dotar al Estado de mayores recursos, estos se pueden distribuir más equitativamente entre los tres órdenes de gobierno, entre las entidades federativas y entre los municipios, sin que alguno de estos actores tenga que sacrificar parte de sus ingresos para dotar al otro de más recursos.

Incremento del porcentaje de la RFP del Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal

Por lo que se refiere a la determinación del reparto de la recaudación federal participable (RFP), que es el instrumento práctico donde se expresa el pacto intergubernamental para operar la titularidad constitucional amplia que en materia tributaria definió el Constituyente de 1916-17, y en virtud de los amplios antecedentes relativos a la revisión del reparto de esta importante bolsa de recursos, la cual fue revisada a la alza en varias ocasiones en los años ochenta y, de manera particular, en el año de 1996, cuando el gobierno federal reconoció abiertamente la existencia de una gran asimetría en la apropiación de los recursos de la RFP, asunto único y atípico en el mundo, y de manera particular entre las naciones de la OCDE, pues el indicador del reparto pone en duda, incluso, la vigencia mismo del federalismo en México.

Como respuesta a la crisis de 1994-1995, se incrementó la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) de 10 por ciento a 15 por ciento, manteniendo la tasa de 10 por ciento en la región fronteriza, lo que incremento la recaudación federal participable (RFP), con base en la cual se distribuyen las participaciones federales a las entidades federativas.

Para darle viabilidad al incremento a las tasa de IVA, ésta se acompañó de una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), mediante la cual se incrementaron los recursos del Fondo General de Participaciones (FGP), al aumentar su proporción de la RFP de 18.51 por ciento a 20 por ciento.



En la misma reforma a la LCF de 1996, se determina aumentar el porcentaje participable a las entidades federativas respecto al IEPS:

Modificaciones a los porcentajes asignables del IEPS

Concepto del IEPS	Antes de 1996	A partir de 1996
Bebidas alcohólicas	10 %	20 %
Cerveza	10 %	20 %
Tabacos labrados	4 %	8 %

Desde entonces, se distribuye a las entidades federativas 20 por ciento de la recaudación federal participable, vía Fondo General de Participaciones y uno por ciento de la misma a los municipios, a través del Fondo de Fomento Municipal.

Con la finalidad facilitar el tránsito de la propuesta de actualización de la base del IVA y de fortalecer las finanzas de las entidades federativas y de sus municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se propone incrementar el porcentaje de dichos fondos, para la lo cual es necesaria una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, con la finalidad de fortalecer las finanzas de las entidades federativas y de sus municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se propone incrementar el porcentaje del Fondo General de Participaciones desde el 20 al 25 por ciento de la RFP, y que el Fondo de Fomento Municipal pase de 1 al 2 por ciento de la misma.

Incorporación del Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

A partir de la década de los ochenta, en el país se sentaron las bases de un esquema de coordinación fiscal amplio y de reparto de participaciones más equitativas, toda vez que se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, la cual modificó sustancialmente la forma de repartir los ingresos públicos, pues se consideró que cierta cantidad de las participaciones deberían distribuirse no sólo en función

de donde se generara la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional, aunado a que se estableció la colaboración administrativa entre los ámbitos de gobierno federal y local a través de la celebración de convenios.

Dentro de la nueva Ley de Coordinación Fiscal quedó regulado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el objeto de evitar la doble tributación, señalar el ámbito de competencia de la federación y de las entidades federativas, así como distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión.

Si bien es cierto con el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal las entidades federativas cedieron una parte de sus facultades impositivas, también lo es que se estableció un orden fiscal más o menos homogéneo, toda vez que ganaron mayores recursos con el otorgamiento de participaciones federales provenientes de ingresos tributarios y no tributarios, así como los obtenidos por la producción y venta de petróleo.

Durante la década de los noventa, los procesos de descentralización de recursos destinados al combate a la pobreza inciden con mayor fuerza en la Ley de Coordinación Fiscal: en el año de 1998 se incorporan en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en el capítulo V de la ley de mérito los Fondos de Aportaciones Federales del ramo 33.

Con la incorporación de los fondos de Aportaciones Federales, la federación transfiere recursos a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal, para los fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas.

Ahora bien, dentro de todos los fondos que forman el ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) adquiere una especial importancia para los gobiernos locales, ya que representa una importante fuente de recursos financieros y plantea un nuevo esquema de administración de recursos y programas transferidos para la aplicación de la política social.

En cuanto al FAIS, es de señalarse que este se encuentra dividido en dos vertientes: estatal (FAISE) y municipal (FAISM), los criterios de distribución son ponderados en una fórmula que calcula un índice global de pobreza a escalas familiar, municipal y estatal.

Las aportaciones federales que con cargo al FAIS reciban los estados y los municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

- a) FAISM: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; y
- b) FAISE: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

No obstante las bondades de dicho fondo, es de destacarse que desde su creación en 1998, al Distrito Federal se le ha negado el acceso a los recursos del FAIS que están destinados a proyectos para beneficiar a la población en condiciones de pobreza.

Lo anterior, en virtud de que el Distrito Federal no es considerado un Estado, la problemática del FAIS radica en que, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, sus recursos se distribuyen a los Estados y de los Estados a los municipios.

El hecho de que se excluya al Distrito Federal de los recursos de este Fondo, no radica en que la Federación reconozca la inexistencia de brechas carenciales en base a las cuales se calculan los coeficientes de distribución del FAIS, sino en el hecho de que el Distrito Federal no es un estado, por lo tanto, el problema es de naturaleza jurídica (semántica).

En este sentido, la importancia de que la población del Distrito Federal se vea beneficiada con estas aportaciones federales bajo la premisa fundamental de dedicar los recursos del fondo a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o entre sus demarcaciones territoriales, en este tenor es de destacarse que el Distrito Federal ha dejado de percibir por este conducto alrededor de seis mil 961 millones de pesos, necesarios para la creación de infraestructura básica.

Por ello resulta de vital importancia y de justicia social, que tanto el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales sean incluidas y beneficiadas del FAIS.

Por lo anterior es necesario reformar los artículos 32 a 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

El artículo 25 de la Ley de Coordinación Federal, la federación transfiere recursos a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha ley, para los ocho fondos anteriormente mencionados.

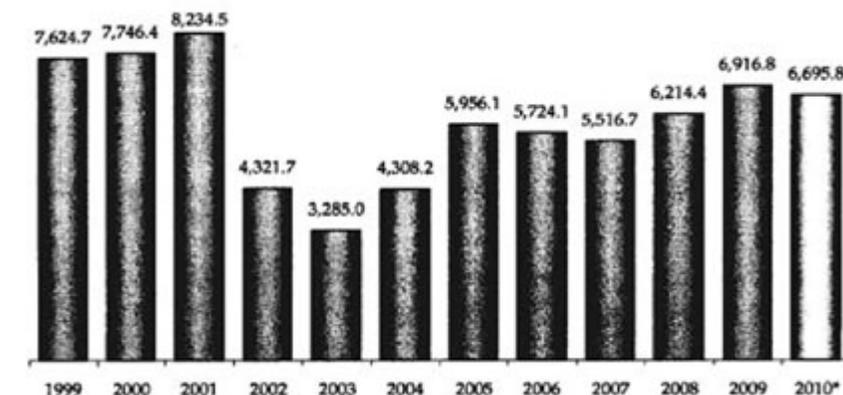
Ahora bien, en todos los fondos que forman el ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (Fasp) cobra especial relevancia, ya que éste se destina a exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones

extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

No obstante la importancia de este fondo, los recursos que se distribuyen a las entidades federativas son insuficientes e inclusive han ido disminuyendo, de tal manera que en términos reales, durante 2009 se recibieron menos recursos que en el ejercicio fiscal de 2001.

Mientras, para el ejercicio fiscal de 2010 se presupuestaron, incluso, menores recursos en términos reales que en año inmediato anterior.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (Millones de pesos 2009=100)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Por ello resulta de vital importancia que los recursos del Fasp se determinen, solo para efectos de referencia, a la recaudación federal participable, para lo cual se propone modificar el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de referenciar, a 1.0 por ciento de la recaudación federal participable, para su determinación anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias

La recaudación del impuesto predial en México es muy limitada al representar 0.2 por ciento del producto interno bruto, cuando en otros países llega a ser de 4 por ciento.

Seis entidades federativas recaudan más de 68 por ciento y 326 municipios aportan más de 80 por ciento de la recaudación total nacional del predial. Para mejorar los niveles de recaudación del predial y de las contribuciones asociadas a la propiedad inmobiliaria, se requiere implementar desde

las entidades federativas conjuntamente con el gobierno federal, un proceso de modernización, actualización y reforma en las tecnologías de información y de administración tributaria.

Sin embargo, la instauración de un programa integral para la optimización de la gestión del impuesto predial y las contribuciones a la propiedad inmobiliaria requiere de una inversión que sin duda será recuperable en el corto plazo.

Por lo anterior, y con la finalidad de apoyar la modernización del catastro para fortalecer la recaudación de contribuciones a la propiedad inmobiliaria de las entidades federativas, considerando los ingresos inherentes al suelo nacional, como son entre otros la Zofemat, el suelo ejidal y los cuerpos de agua dulce, que pueden generar finanzas más sanas en las haciendas públicas locales, se propone adicionar a la Ley de Coordinación Fiscal el Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias.

Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones (Fondo de Salud)

Para crear acciones preventivas de combate al tabaquismo y alcoholismo; el pago de servicios personales a servidores públicos del sector salud y la creación de infraestructura hidráulica en escuelas públicas, se propone la creación del Fondo para la Atención de Problemas de Salud Pública y Adicciones, se busca destinar los recursos que se recauden por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a tabaco y bebidas alcohólicas, para cubrir los gastos que genera la atención de las enfermedades asociadas con la salud y las adicciones (tabaquismo y alcoholismo).

Los recursos del Fondo se determinarán anualmente con recursos federales por un monto equivalente al 10 por ciento de la recaudación que determine la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente respecto al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) relativo a tabacos labrados, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar energéticos.

Para ello se propone la siguiente fórmula:

$$FS_{i,t} = (.50C_1 + .50C_2)IEPS_{t,Asig}$$

En donde:

$$C_1 = .65 \left(\frac{FA_i}{\sum_i FA_i} \right) + .35 \left(\frac{ExpHTA_i}{\sum_i ExpHTA_i} \right)$$
$$C_2 = \frac{AbDep_i}{\sum_i AbDep_i}$$

Considerando que:

FSi,t corresponde al monto de los recursos con cargo al Fondo de Salud que le corresponde a la entidad federativa *i*, durante el año fiscal *t*.

IEPStAsig se refiere a la asignación total de recursos que conforman el Fondo de Salud, de acuerdo a lo establecido en este artículo.

FAi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que se considera como fumador activo, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

ExpHTAi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que nunca han fumado y que se encontraron expuestos al humo de tabaco ambiental (HTA), conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

AbDepi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que presentan abuso y dependencia al consumo de alcohol, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y el Distrito Federal

Se propone la creación de mecanismos estatales de fomento económico, a través de la nueva figura de **Promotora estatal de micro y pequeñas empresas, Pro-Pyme**, que no implique crear nueva burocracia, integrada con las estructura de administración local y con la representación de universidades, de organismos gubernamentales de ciencia y de tecnología y de los sectores productivos, que coordinen los recursos federales, estatales y municipales de fomento económico, con la función de preservar y generar empleos y de fomentar a nuevas micro y pequeñas empresas y especialmente, desarrollar a las existentes, protegiéndolas de oligopolios, de prácticas monopólicas, de acciones recaudatorias lesivas y del chantaje de inspectores locales.

El objetivo es para coinversiones rentables y productivas y al financiamiento o al subsidio a micros y pequeñas industrias; a productores agropecuarios; a cooperativas; a encadenamientos productivos y a pequeños comercios del régimen simplificado o a mercados públicos para que compitan contra: las prácticas monopólicas, los oligopolios, los corporativos de importación y las transnacionales de la comercialización.

La conformación de la bolsa de recursos del Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.0 por ciento de la recaudación federal participable.

$$FAGEFE_{i,t} = (.20C_1 + .30C_2 + .35C_3 + .15C_4)FAGEFE_i$$

En donde:

$$C_1 = \left(\frac{MI_i}{\sum_i MI_i} \right)$$

$$C_2 = \left(\frac{PE_i}{\sum_i PE_i} \right)$$

$$C_3 = \left(\frac{ME_i}{\sum_i ME_i} \right)$$

$$C_4 = \left(\frac{\frac{1}{PIB_{pc,i}}}{\sum_i \frac{1}{PIB_{pc,i}}} \right)$$

Considerando que:

$FAGEFE_t$ es el total de recursos aportados al fondo para el año fiscal t , conforme lo establecido en este artículo.

$FAGEFE_{i,t}$ son los recursos del Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico que le corresponde a la entidad federativa i , durante el año fiscal t .

MI_i es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como Microempresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PE_i es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como Pequeñas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

ME_i es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como Medianas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PIB_{pci} se refiere al producto interno bruto (PIB) per cápita de la entidad i , partiendo de la última información oficial del PIB por entidad federativa dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de la cifra de población que para dicho año haya estimado el Consejo Nacional de Población.

Publicación en el Diario Oficial de la Federación del porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto que recibirá cada entidad federativa por los Fondos de Aportaciones Federales

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

De esta forma, la ley en comento establece los elementos necesarios para la distribución que por concepto de Participaciones Federales reciben las entidades federativas. No así, para el caso de los Fondos de Aportaciones Federales.

Con la finalidad de que las entidades federativas conozcan todas las reglas de distribución de los recursos que reciben a través de las Aportaciones Federales, se propone adicionar al artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal, la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública federal de publicar en el Diario Oficial de la Federación las fórmulas, variables, porcentajes, así como montos estimados de los recursos correspondientes.

F) Ley Federal de Derechos

100 por ciento participable el derecho ordinario sobre hidrocarburos; derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas.

Actualmente, de acuerdo con el artículo 261 de la Ley Federal de Derechos, contempla que para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos se le aplicará la tasa de 85.31 por ciento, considerando al resultado de dicha operación como recaudación federal participable (RFP).

Asimismo, adicional al derecho ordinario sobre hidrocarburos, se adiciona 85.31 por ciento de la recaudación del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la RFP.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, 100 por ciento de la recaudación obtenida por la federación de todos los impuestos, una vez realizadas las disminuciones a que hace referencia la misma ley, forman parte de la RFP.

Así, con la finalidad de alinear la recaudación de los derechos ordinario sobre hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la RFP, y con ello fortalecer el sistema federalista, se propone que 100 por ciento de la recaudación obtenida por los derechos petroleros en comento formen la RFP.

El artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que, la recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Ahora bien, mediante el decreto por el que se reforman diversas disposiciones del capítulo XII del título segundo de la Ley Federal de Derechos, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2005, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2006, se creó el derecho ordinario sobre hidrocarburos.

Al respecto, en el artículo 261 del decreto en comento, establecía que para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos se le aplicará la tasa de 76.6 por ciento, considerando al resultado de dicha operación como recaudación federal participable.

Por su parte, mediante el “decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, en materia de hidrocarburos y se derogan y reforman diversas disposiciones del decreto que reforma diversas disposiciones del título segundo, capítulo XII, de la Ley Federal de Derechos, publicado el 21 de diciembre de 2005”, publicado en el DOF el 1 de octubre de 2007, se reformó el artículo 261, párrafos primero y segundo, para quedar como sigue:

Artículo 261. Para los efectos del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, a la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos a que se refiere el artículo 254 de esta ley, se le aplicará la tasa de 85.31 por ciento; el monto que resulte de esta operación se considerará como recaudación federal participable...

Mediante el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativo al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, publicado en el DOF el 13 de noviembre del 2008 y vigente hasta el momento, se reformó el artículo 261, primer y segundo párrafos de la Ley Federal de Derechos, destinando adicional al derecho ordinario sobre hidrocarburos, 85.31 por ciento de la recaudación del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la recaudación federal participable.

Sin embargo, 100 por ciento de la recaudación obtenida por la federación de todos los impuestos, una vez realizadas las disminuciones a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal, forman parte de la recaudación federal participable.

Así, con la finalidad de alinear la recaudación de los derechos ordinario sobre hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos para campos en el paleocanal de Chicontepec y especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a la **recaudación federal participable**, y con ello tener un sistema federalista, se propone que 100 por ciento de la recaudación obtenida por los derechos petroleros en comento conformen la recaudación federal participable, para lo cual se propone reformar el artículo 261 de la Ley Federal de Derechos.

Derechos sobre minería

Los derechos de minería más importantes, de acuerdo con el monto de la recaudación, son éstos:

- a) Derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera; y
- b) Derechos por exploración y explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Sólo durante el año de 2007 la Dirección General de Minas (DGM) dependiente de la Secretaría de Economía expidió a escala nacional un total de 2 mil 408 títulos de concesión minera, los que amparan una superficie total de 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas.

De 2005 a 2008, de acuerdo con la fuente anterior, únicamente en Sonora se expidieron 2 mil 8 títulos de concesión minera, que amparan un total de 5 millones 169 mil 712.58 hectáreas. Sólo 80 títulos del total emitido en ese periodo, (3.98 por ciento), amparan 2 millones 862 mil 318.88 hectáreas (55.37 por ciento de la superficie concesionada en esos años).

Según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Acuerdos sobre la recaudación federal participable publicados en el DOF, los derechos totales sobre minería recaudados en 2007 ascendieron a 432 millones 700 mil pesos.

De acuerdo con el artículo 63 de la Ley Federal de Derechos –haciendo los cálculos para cada rango superior–, el pequeño concesionario que solicita 30 hectáreas debe pagar por este derecho la cantidad de 19.7 pesos por hectárea, mientras que el concesionario que solicita 50 mil paga sólo 2.49 pesos por hectárea, y en el rango medio si solicita cinco mil hectáreas paga 38.74 pesos. Esta situación favorece sin duda el acaparamiento de enormes extensiones de terreno por parte de grandes compañías mineras que especulan con los yacimientos en las bolsas de valores, principalmente de Canadá y Estados Unidos.

En relación con los derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera, de acuerdo con cifras de la Dirección General de Minas, en el año de 2007 fueron concesionadas en el ámbito nacional 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas. Alrededor de 60 por ciento de esa superficie (4 millones 987 mil 945.52 hectáreas) fue otorgada a concesiones mayores de 10 mil hectáreas. El monto del derecho promedio por hectárea para el rango de 10 mil hectáreas es de 5.76 pesos, por tanto, los derechos totales causados por este 60 por ciento serían de 28 millones 730 mil 566.18 pesos.

El restante 40 por ciento de la superficie total concesionada (3 millones 325 mil 297.01 hectáreas) caerían en los rangos menores a las 10 mil hectáreas. El monto del derecho promedio por hectárea para estos rangos es de 18.20 pesos por hectárea, lo que implica que debieron pagarse por este tipo de concesiones un total de 60 millones 520 mil 405.62 pesos. Por tanto, los derechos totales pagados por estudio y trámite de las solicitudes de concesión y asignación minera ascendió a 89 millones 250 mil 971.80 pesos para 2007.

Si la superficie total de 8 millones 313 mil 242.53 hectáreas concesionadas en dicho año hubieran pagado 40.00 pesos por hectárea (que es una cuota un poco mayor que el derecho promedio por hectárea para el rango de 30 hectáreas), el monto total recaudado por este concepto hubiera ascendido a 332 millones 264 mil 850.60 pesos, lo que habría significado un incremento de 243 millones 278 mil 729.40 pesos en la recaudación fiscal.

El segundo párrafo del mismo artículo 63 establece:

Por el estudio, trámite y resolución de solicitudes de cada solicitud de prórroga de concesión minera, se pagará por concepto de derechos el 50 por ciento de la cantidad que resulte de aplicar la tabla anterior.

Las concesiones mineras tienen una vigencia de 50 años, no existe ninguna justificación para que al término de ese periodo deba cobrarse la mitad de los derechos por la misma concesión, cuando

deberían incrementarse estos derechos, pues si se solicita la prórroga de una concesión esto implica que el lote minero es rentable.

Los derechos sobre minería no han sido actualizados desde 2006, por tanto todas las cuotas contempladas en los artículos 64 a 66 son susceptibles de ser incrementadas en 10 por ciento, de acuerdo a la variación estimada del índice nacional de precios al consumidor (INPC), entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008.

El artículo 262 de la misma Ley Federal de Derechos consigna:

Están obligadas a pagar los derechos sobre minería que establece este capítulo las personas que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Pero si la persona que obtuvo el título de la concesión minera no realiza trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales podría legalmente no estar obligada a pagar los derechos correspondientes.

En relación con las cuotas por derechos considera el artículo 263 de la LFD y que se anotan en la tabla siguiente, se observa que el carácter progresivo de estas tarifas está ligado a la antigüedad de la concesión y no a la extensión de su superficie.

Artículo 263. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada, el derecho sobre minería, de acuerdo con las siguientes cuotas:

Concesiones y asignaciones mineras cuota por hectárea.

- I. Durante el primer y segundo año de vigencia. \$4.60
- II. Durante el tercero y cuarto año de vigencia. . \$6.88
- III. Durante el quinto y sexto año de vigencia. .. \$14.24
- IV. Durante el séptimo y octavo año de vigencia. \$28.64
- V. Durante el noveno y décimo año de vigencia. \$57.26
- VI. A partir del décimo primer año de vigencia. \$100.79

Esta situación también favorece a las compañías con grandes concesiones y limita la recaudación fiscal porque estas enormes superficies son abandonadas o reducidas al cabo de uno o dos años, una vez que los cuerpos técnicos de estas compañías determinan que el lote minero concesionado no es rentable en su totalidad, por tanto, rara vez pasan del tercer año de vigencia. Por tanto, se propone modificar esta tabla para que a la vez que considere los años de vigencia de la concesión, también tenga en cuenta la superficie de las mismas. En la idea de que no disminuya la recaudación por este concepto, se propone mantener el pago que a la fecha debe hacer una superficie promedio de 500 hectáreas a través de sus diferentes periodos de vigencia. Los rangos menores a las 500 hectáreas

disminuirán un peso por periodo, mientras que en los rangos superiores se incrementará la misma cantidad por periodo de vigencia.

En relación con estos derechos establecidos en el artículo 263, si se estima que la recaudación por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera para 2007 fue 89 millones 250 mil 971.80 pesos, la recaudación por derechos de exploración y explotación fue de 343 millones 449 mil 28.20 pesos, lo que daría el total de 432 millones 700 mil pesos en derechos totales de minería reportado para ese año por la Secretaría de Hacienda. En estos derechos del artículo 263 también se encuentran las concesiones otorgadas en años anteriores y que aún estaban vigentes en 2007.

De acuerdo con cifras de la Dirección de Control Documental, Informática y Estadística de la Dirección General de Minas, dependiente de la Secretaría de Economía, el valor de la producción minero-metalúrgica para el año 2006 fue mayor a los 78 mil millones de pesos, mientras que los derechos de minería pagados en 2007 fueron apenas superiores a los 432 millones de pesos. Por tanto, si además de los derechos por estudio, trámite y resolución de solicitudes de concesión y asignación minera y los derechos por exploración y explotación se aplica una cuota de cinco por ciento (cinco por ciento) sobre el valor de la producción bruta (denominado derecho sobre producción minera), la recaudación en esta actividad se podría incrementar en más de tres mil millones de pesos, menos el acreditamiento de 343 millones por derechos de exploración y explotación.

El primer párrafo del artículo 264 de la LFD establece:

El derecho sobre minería a que se refiere este Capítulo deberá pagarse semestralmente en los meses de enero y julio de cada año.

Se garantizaría cuando menos el pago de los derechos del primer semestre si la entrega del título de concesión correspondiente se condiciona al pago por adelantado de los derechos del semestre en curso y si los derechos del semestre siguiente no son cubiertos por adelantado al inicio del mismo, deberá cancelarse inmediatamente la concesión para que quede libre para otros solicitantes y de esta manera causar nuevos derechos.

La revisión y racionalización del monto y estructura de los derechos sobre minería, que no han sido revisados desde 2006, no sólo podrían mejorar la recaudación fiscal en esta actividad, sino que servirían además como mecanismos tendientes a solucionar algunos aspectos de la siguiente problemática específica:

- a) Escasa recaudación fiscal por el cobro de derechos en materia minera. Se estima que más de 70 por ciento de los concesionarios mineros no están al corriente en el pago de los derechos correspondientes.
- b) Otorgamiento indiscriminado de extensas concesiones mineras (algunas de más de 200 mil hectáreas) a compañías extranjeras que, lejos de ser explotadas para generar empleos locales, son utilizadas para especular en las bolsas de valores de Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, principalmente.
- c) Burocratismo en la cancelación de concesiones mineras que han caído en morosidad en el pago de los derechos semestrales, este proceso puede durar de dos a seis años, o más. Mientras

no se publique el decreto de liberación de la concesión en el DOF, el lote minero no puede ser solicitado por otro concesionario, cancelándose la posibilidad de generar nuevos derechos.

d) Al no cancelarse las concesiones mineras que han caído en morosidad, se acumulan uno tras otro los periodos vencidos en el pago de derechos, los que se vuelven finalmente impagables para la mayoría de los pequeños concesionarios mineros.

G) Ley del Seguro Social

Ley del Seguro Social con objeto de que se respete el tope de veinte y cinco salarios mínimos para el pago de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

En respeto del estado de derecho y de los principios de la justicia social, el Legislativo federal debe llevar a cabo las reformas necesarias a la Ley del Seguro Social, para dejar sin efecto la inconstitucional jurisprudencia 2a./J/85/2010.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha especializado de un tiempo atrás en desconocer los derechos del pueblo de México y, concretamente los de la clase trabajadora. Cuando su obligación es acatar lo mandado en la Constitución, y abrir el camino a la equidad en las relaciones entre todos los mexicanos.

El pasado 9 de junio, la segunda sala de la Suprema Corte dictó la jurisprudencia 85/2010, por virtud de la cual las pensiones del IMSS pertenecientes a los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, y muerte (“Vida”, conforme a la Ley de 1997), verían reducido su monto máximo de 25 a 10 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, y esto no sólo a futuro sino que tendría aplicación retroactiva, en perjuicio de más de dos millones de pensionados y sus familias.

El criterio de la Corte es absolutamente ilegal, pues se funda en el artículo 33 de la ya abrogada Ley del Seguro Social de 1973; lo que conlleva además la violación de las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues independientemente de esto, se pretende una aplicación retroactiva y, privar a los trabajadores de derechos adquiridos, sin mediar juicio en que puedan defender su interés.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer los graves problemas financieros que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social, institución fundamental para nuestra nación, para sostener el pago de las pensiones en los ramos que ya quedaron referidos, lo que exige de una pronta solución, que armonice los legítimos derechos de los pensionados con los que exigen la pervivencia del IMSS.

Si vamos a las razones de fondo de esta problemática, esto nos lleva a la necesidad de insistir en la urgencia de que este Poder Legislativo federal analice y apruebe las reformas necesarias para reestatizar los fondos del sistema de pensiones que inconstitucionalmente operan las Afore. Estamos hablando de más de un billón de pesos que las Afore despojan a este Instituto, con los que el IMSS obtendría el equilibrio de sus finanzas en materia de pensiones; retornando a un sistema de pensiones solidario con arreglo al artículo 123 constitucional.

Las razones meramente financieras no pueden desconocer lo mandado por el estado de derecho.

Como señalan los proponentes, el nueve de junio de 2010, la Segunda Sala de la Suprema Corte, dictó la jurisprudencia 2ª./J/85/2010, cuyo texto nos permitimos transcribir:

Jurisprudencia 2a./J. 85/2010 Tesis pendiente de publicarse

Seguro Social. El salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización, base para cuantificar las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, tiene como límite superior el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, acorde con el Segundo Párrafo del artículo 33 de la ley relativa, vigente hasta el 30 de junio de 1997.

De los artículos 136, 142, 147 y 167 de la referida ley, deriva que el salario diario que sirve de base para determinar la cuantía básica de las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, es el que corresponde al promedio de las últimas 250 semanas de cotización. Por otra parte, el numeral 33 de la misma legislación establece como límite superior al salario base de cotización el equivalente a 25 veces el salario mínimo general vigente que rija en el Distrito Federal, excepto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, que tendrán como límite superior el correspondiente a 10 veces el referido salario; en el entendido de que aquel límite rige para los seguros de enfermedad general y maternidad. Así, cada rama de aseguramiento tiene autonomía financiera y los recursos no pueden sufragar ramas distintas, de manera que los generados para los seguros de enfermedad general y maternidad serán encauzados para ampliar su cobertura, aumentar la eficacia de los servicios médicos y continuar con la reposición y modernización del equipo, mientras que los de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte serán canalizados para financiar el otorgamiento de las pensiones respectivas, de ahí que el límite previsto a este último debe aplicarse al salario promedio de las 250 semanas de cotización, que sirve de base para cuantificar las pensiones correspondientes.

Contradicción de tesis 143/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Tercer y Décimo Segundo, ambos en materia de Trabajo del Primer Circuito; 26 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión privada del nueve de junio del dos mil diez.

Como se desprende del texto de esta jurisprudencia, la misma acarreará que las pensiones del IMSS pertenecientes a los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (ramo de vida, en la ley de 1997), vean reducido su monto máximo de 25 a 10 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, y esto no sólo a futuro sino que tendría aplicación retroactiva, en perjuicio de más de dos millones de pensionados y sus familias. Afirmamos esto último, ya que la jurisprudencia de cita no distingue entre las pensiones ya otorgadas y las que están por otorgarse.

También, estimamos que el artículo 33 de la Ley del Seguro Social de 1973 es inaplicable para determinar el monto máximo de las pensiones ya que fue derogado al surgir a la vida jurídica la nueva Ley del Seguro Social el primero de julio de 1997; además de que este artículo 33 sólo hace referencia al tope máximo del salario para efectos de cotización, no para efectos del pago de las pensiones. Para acreditar este extremo, transcribimos la parte conducente de la anterior Ley del Seguro Social:

Ley del Seguro Social de 1973

Capítulo II

De las Bases de Cotización y de las Cuotas

Artículo 33. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el distrito federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35.

Tratándose del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el límite superior será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Así pues, insistimos, el artículo 33 de cita, no establece el límite máximo para cubrir las pensiones que nos ocupan. Los términos para el cálculo de estas pensiones, se contienen en los artículos 167, 168 y 169 de la Ley del Seguro Social de 1973; el artículo 168 marca el monto mínimo de las pensiones (en relación al Decreto de reformas a la Ley del Seguro Social del primero de junio de 1994); en tanto que el artículo 169 prevé el límite superior de las pensiones de comentario: "...el cien por ciento del salario promedio (correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización) que sirvió de base para fijar las cuantías de la pensión...". Es decir, para el tope máximo de la pensión la anterior Ley del Seguro Social no remite a su artículo 33 que indebidamente sirvió de base a la jurisprudencia 2a./J/85/2010.

Luego, ya sea que los trabajadores se hayan pensionado hasta junio de 1997; o bien hayan optado u opten por pensionarse a partir de julio de 1997 conforme a la ley de 1973, como lo establecen los artículos transitorios tercero, cuarto, quinto, undécimo, duodécimo y, décimo octavo de la nueva Ley del Seguro Social, se les debe pensionar sin más límite que el que marca el antes referido artículo 169. Es decir, se deben promediar sus salarios base de cotización de las últimas 250 semanas de cotización, sin límite alguno. Por lo que en estricto sentido, ni los 25 salarios mínimos deberían limitar las pensiones, mucho menos los 10 salario que indebidamente marca la Suprema Corte.

Para mayor fundamento recordemos el contenido de algunos de los artículos Transitorios aludidos en el anterior párrafo, en se que consagra el derecho de los asegurados a optar entre la anterior o la nueva Ley del Seguro Social:

Tercero. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones, podrán optar por acogerse al beneficio de dicha ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento.

Cuarto. Para el caso de los trabajadores que hayan cotizado en términos de la Ley del Seguro Social que se deroga, y que llegaren a pensionarse durante la vigencia de la presente ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social, estará obligado, a solicitud de cada trabajador, a calcular estimativamente el importe de su pensión para cada uno de los regímenes, a efecto de que éste pueda decidir lo que a sus intereses convenga.

Undécimo. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, al momento de cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo que, para el disfrute de las pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada o riesgos de trabajo, se encontraban previstos por la Ley del Seguro Social que se deroga, podrán optar por acogerse a los beneficios por ella contemplados o a los que establece la presente ley.

Contra lo argumentado se podría señalar, que si el trabajador optó u opta por pensionarse en apego a la Ley del Seguro Social de 1973, se está decidiendo por el tope máximo de cotización y luego de pago de su pensión de 10 salarios mínimos. En tanto que si opta, por pensionarse en apego a la nueva Ley del Seguro Social, le favorece el tope máximo de 25 salarios mínimos, lo cual es inaplicable, como hemos dicho. No obstante, sin conceder, en todo caso estaríamos en presencia de una duda, que conforme a los principios del derecho social, se debe resolver en beneficio del trabajador, y que consagra de manera expresa la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria respecto de:

Artículo 9 de la nueva Ley del Seguro Social, segundo párrafo:

A falta de norma expresa en esta ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo...

Artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo. En la interpretación de las normas del trabajo se tomarán en consideración sus finalidades... En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.

La jurisprudencia en comento se traduce igualmente en la violación de las garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues además de esto, se pretende una aplicación retroactiva y, privar a los trabajadores de derechos adquiridos, sin mediar juicio en que puedan defender su interés.

Artículo 14 constitucional. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...

Artículo 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...

Incluso la nueva Ley del Seguro Social, en respeto de los derechos adquiridos, señala:

Quinto Transitorio. Los derechos adquiridos por quienes se encuentran en periodo de conservación de los mismos, no serán afectados por la entrada en vigor de esta ley y sus titulares accederán a las pensiones que les correspondan conforme a la ley que se deroga. Tanto a ellos como a los demás asegurados inscritos, les será aplicable el tiempo de espera de ciento cincuenta semanas cotizadas, para efectos del seguro de invalidez y vida.

En el caso de análisis, los trabajadores han estado cotizando sobre montos superiores a los diez salarios mínimos, pretendiéndose que tal pago no se traduzca en su beneficio, en el otorgamiento de una pensión mayor; al respecto el artículo 25 Transitorio de la nueva Ley del Seguro Social en relación al artículo 28, señalan:

Vigésimo Quinto. El artículo 28 de esta ley entrará en vigor el primero de enero de 2007, en lo relativo al seguro de invalidez y vida, así como en los ramos de cesantía en edad avanzada y

vejez. Los demás ramos de aseguramiento tendrán como límite superior desde el inicio de la vigencia de esta ley el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

A partir de la entrada en vigor de esta ley el límite del salario base de cotización en veces salario mínimo para el seguro de invalidez y vida, así como para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, será de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el que se aumentará un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en 2007.

Artículo 28. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva.

En todo caso, y en última instancia, el trabajador debería tener derecho a la devolución de sus cuotas enteradas por encima del tope de los diez salarios mínimos. Ello repercutía de manera grave en las finanzas del instituto.

En otro sentido, la jurisprudencia de comentario, violenta el concepto de salario remunerador previsto en el artículo 123 constitucional, que referido, por analogía, a esta parte de la seguridad social, se traduce en el derecho de los trabajadores a una pensión que sea remunerativa, digna. La letra y espíritu del artículo 123 constitucional, está en contra de la inmensa mayoría de las pensiones otorgadas por el IMSS, que se comprenden entre uno y tres salarios mínimos. Desde luego, los salarios mínimos devaluados de la actualidad. En suma, esta jurisprudencia se opone a la justicia social, que es esencia de nuestra Constitución federal, no sólo del artículo 123 de cita.

Si bien con esta jurisprudencia sólo se afectaría aproximadamente a 15 por ciento de los pensionados, dejaría un reprobable antecedente, que en el futuro podría afectar al resto de las pensiones.

Desde luego, respecto a los trabajadores que se pensionen conforme a la Ley que entró en vigor el primero de julio de 1997, no hay duda alguna de que se deben pensionar conforme al tope de 25 salarios mínimos.

III. Se puede señalar que el IMSS, tiene problemas financieros que le impiden seguir pagando las pensiones sobre el tope de 25 salarios mínimos; en su último informe presentado al Congreso de la Unión, el IMSS afirma tener un déficit de 16 mil millones en sus finanzas. Pero este déficit no es imputable a los trabajadores. Concretamente, no se les puede hacer responsables del desvío de las reservas que debían existir al efecto. Debiendo el gobierno federal entregar los recursos necesarios para respetar los derechos de los trabajadores, tal y como lo ordena la nueva Ley del Seguro Social:

Duodécimo Transitorio. Estarán a cargo del gobierno federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en periodo de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la ley que se deroga.

Debiendo haber una respetuosa y eficiente coordinación, en cumplimiento de este artículo duodécimo Transitorio, entre el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados en los subsecuentes presupuestos de Egresos de la Federación, comenzando con el relativo al ejercicio fiscal para el año

2011, para destinar los recursos necesarios para respetar el tope máximo de 25 salario mínimos. No es posible que sobren recursos para aspectos no prioritario, como el excesivo gasto corriente y, se busque sacrificar a los trabajadores en su legítimo derecho a una pensión digna; tampoco debe admitirse que continúe la actual y anticonstitucional concentración del ingreso en unas cuantas manos.

La entrega de suficientes recursos al IMSS para respetar las pensiones sobre 25 salarios, debe valorarse como sólo una solución provisional. Pues, insistimos, “si vamos a las razones de fondo de esta problemática”, esto nos lleva a la urgencia de que este Poder Legislativo Federal analice y apruebe las reformas necesarias para reestatizar los fondos del sistema de pensiones que inconstitucionalmente operan las Afore. Estamos hablando de más de un billón de pesos que las Afore despojan a este Instituto, con los que el IMSS obtendría el equilibrio de sus finanzas en materia de pensiones; retornando a un sistema de pensiones solidario en apego al artículo 123 constitucional.

Aunque el director general del IMSS y el Consejo Técnico de este instituto han declarado que las pensiones que se otorguen a los trabajadores inscritos bajo la ley de 1973, y que opten por pensionarse conforme a éste mismo ordenamiento, será conforme al límite máximo de 25 SMGDF; más vale legislar para evitar toda duda al respecto, especialmente si partimos de que la jurisprudencia 2a./J/85/2010, hasta el momento, se mantiene en sus términos.

H) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Hacer obligatoria la Publicación del Padrón Nacional de Maestros

Como es bien sabido, el gasto público en educación es uno de los rubros más importantes dentro del presupuesto de egresos de todo gobierno democrático. La magnitud y eficiencia en el manejo de ese gasto representa también un factor clave para impulsar uno de los factores más importantes en el desarrollo económico de un país.

En nuestro país, desde mediados de los años 90s se inició un proceso de descentralización del gasto en educación básica, a través de la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), incluido en el Ramo 33 presupuestal, y normado en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los recursos destinados al citado fondo se han incrementado de manera sistemática durante los últimos años, alcanzando una magnitud muy importante dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, cualquier evaluación de los resultados de ese gasto muestra conclusiones muy preocupantes. Todos los indicadores señalan notables deficiencias en materia de educación básica. Esto sucede a pesar de que la magnitud del gasto, comparado con el existente en otros países, debería reflejar una mejor situación.

Demasiadas versiones acusan desviaciones de todo tipo en el ejercicio del señalado gasto, desde usos no autorizados por parte de la propia Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos estatales y del poderoso sindicato de los trabajadores de la educación.

En diciembre de 2007 se modificó el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, cambiando la fórmula de distribución de los recursos del FAEB. También, en el Presupuesto de Egresos de la

Federación para el ejercicio fiscal de 2008, se agregó un párrafo en la fracción I del artículo 9, señalando que “la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, derivado de la aplicación de la nueva fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, se sujetará a una auditoría externa relativa a la matrícula escolar de los tipos educativos atendidos por dicho Fondo en las entidades federativas, las nóminas de personal docente y de apoyo, y realizar compulsas de plazas de los distintos tipos de educación básica, así como su lugar de ubicación”, agregando más adelante que “los resultados de las auditorías deberán ser enviados a la Cámara de Diputados durante el primer semestre del ejercicio fiscal”.

Como resultado de ese mandato, las auditorías fueron llevadas a cabo por un despacho privado y entregadas a la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados el 21 de julio de 2008, incluyendo un reporte particular para cada entidad federativa. Sin embargo, como no había obligación para ello, esas auditorías no se hicieron públicas, sirviendo sólo para los diputados miembros de la citada comisión y no quedando transparente y público su uso con las autoridades educativas federales y estatales, y con el mismo sindicato.

Esa situación se empezó a corregir al aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009. En la fracción IV del artículo 9 del citado ordenamiento, se incluyeron una serie de obligaciones, tanto para la Secretaría de Educación Pública, como para las entidades federativas, para conciliar la información correspondiente al FAEB, con todos sus detalles. Además, se encargó a la Auditoría Superior de la Federación la realización de las auditorías correspondientes, con la obligación de que fueran públicas. Esas disposiciones fueron mantenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2010.

En la presente iniciativa sólo se busca elevar a rango de ley las citadas disposiciones, para transparentar y hacer más eficaz y eficiente, de manera permanente, el ejercicio de los recursos presupuestarios incluidos en ese importante fondo. La propuesta es agregar una fracción III al artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para incluir una redacción similar a la ya existente en los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los dos últimos años, sólo ajustando la redacción para que las obligaciones señaladas sean de manera permanente.

Hacer obligatorio el uso de los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño durante la dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación

En el artículo 134 constitucional se señala que los recursos públicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. A esos principios básicos se agrega el mandato señalando que “los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan” los distintos órdenes de gobierno.

En la Ley General de Desarrollo Social se creó un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, normando los mecanismos y procedimientos para conseguir una efectiva evaluación en base a indicadores de resultados, de los diferentes programas sociales a cargo del gobierno federal.

Esta experiencia se hizo extensiva a todos los programas incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, quedando establecida en un capítulo especial de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En los artículos 110 y 111 de la citada ley se detallan las

características y procedimientos para llevar a cabo las tareas de evaluación del ejercicio del gasto público, hasta constituir un sistema de evaluación del desempeño.

Al final del artículo 111 citado, se dice que “los resultados a los que se refiere éste artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos”.

Aunque de este mandato final se desprende la obligación de tomar en cuenta los resultados de la evaluación durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, esto normalmente no se hace o, al menos no se hace con la seriedad que requiere el citado mandato.

Por ello, la presente iniciativa busca corregir ese problema, agregando un inciso g) al artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de hacer obligatorio el uso de los resultados del sistema de evaluación del desempeño por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, durante el proceso de dictaminación del proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo.

Con esta obligación, los diputados dictaminadores podrán disminuir o cancelar los recursos destinados a los programas de gasto claramente ineficientes; aumentando de manera paralela los fondos orientados a los programas con impactos efectivos, demostrados mediante la evaluación de sus indicadores de desempeño.

Hacer obligatoria la elaboración y publicación anual de un diagnóstico integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales

Entre sus muchas funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva a cabo una relación y coordinación cotidiana con las áreas de administración de los gobiernos estatales y municipales.

La ejecución de muchos de los mandatos incluidos en ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, obligan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a requerir todo tipo de información de parte de los citados gobiernos.

Esa información adquiere un valor inapreciable ya que permite identificar todo tipo de problemas y deficiencias en las señaladas haciendas públicas. El conocimiento de esos problemas es muy importante, no sólo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino también para los propios gobiernos estatales y municipales, con el fin de que puedan comparar su situación con la de sus pares. Además, el conocimiento de esa información resulta crucial para los legisladores, quienes son los encargados de modificar la legislación correspondiente.

Por ello, en la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2003 se incluyó por primera vez un artículo, el 33, instruyendo al Ejecutivo para que realizara un Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Hacienda Públicas Estatales y Municipales. Dicho estudio fue realizado y publicado en la página electrónica de la propia Secretaría.

Durante los siguientes cuatro años, se siguió incluyendo esa obligación en las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios de 2004 (artículo 36), 2005 (artículo 36), 2006 (artículo 35) y 2007 (artículo 30). En la página electrónica de la Secretaría de Hacienda se encuentran disponibles los citados estudios, para los cinco años.

Sin embargo, a partir de 2008 desapareció la obligación de llevar a cabo ese estudio. Lo preocupante es que la Secretaría de Hacienda continúa recopilando toda la información pertinente, teniendo una gran ventaja de conocimiento, no sólo sobre los gobiernos estatales y municipales en lo individual, sino sobre los mismos legisladores, quienes requieren esos elementos para corregir situaciones perniciosas.

Por ello, la presente iniciativa busca corregir esa anomalía, pero, en lugar de tratar de regresar esa obligación a la Ley de Ingresos de la Federación, con vigencia de sólo un año, se propone adicionar dos párrafos al artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de hacer obligatoria la elaboración y publicación del citado estudio, para cada año.

Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados presentamos Iniciativa con proyecto de decreto para expedir reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones al tenor del siguiente:

Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Fiscal de la Federación; y de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto Empresarial a Tasa Única, del Servicio de Administración Tributaria, de Coordinación Fiscal, del Seguro Social, Federal de Derechos y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

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

Artículo 73. ...

I. a XXVII. ...

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional; **así como legislar en materia presupuestaria y de endeudamiento de las entidades federativas y municipios sujetándose a lo dispuesto en los artículo 40, 115 y 117 de esta Constitución.**

XXVIII-B. Para expedir leyes en materia de fiscalización y evaluación del gasto público para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar la aplicación de prácticas y mecanismos armónicos y homogéneos.

XXIX. a XXX. ...

Artículo Segundo. Se **reforman** los artículos 11, párrafos primero, segundo, cuarto y sexto, 109, fracciones XV, inciso a), primer párrafo, XVIII, XIX, inciso a), fracción XXII, XXVII y penúltimo párrafo, 113, párrafo primero, 165, primer párrafo, y 190, párrafos décimo, duodécimo y decimotercero; se **derogan** las fracciones I y II, y el segundo y último párrafo del artículo 11, el

capítulo VI, “Del régimen de consolidación fiscal”, en consecuencia los artículos 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 y 78, el capítulo VII, “Del régimen simplificado”, los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 del título segundo, “De las personas morales”, la fracción VII del artículo 123, los dos últimos renglones de la fracción I del artículo 142, el segundo y tercer renglones de la fracción III del artículo 148, los artículos 220, 221, 221-A y 225, el segundo párrafo del inciso a) de la fracción XV, la fracción XXVI del artículo 109, y el párrafo undécimo del artículo 190; y se **adicionan** un antepenúltimo párrafo al artículo 113, dos renglones al quinto párrafo del artículo 127, dos últimos renglones al segundo párrafo del artículo 143 y dos últimos renglones al primer párrafo del artículo 154, las fracciones XIX, XX y XXI al artículo 167, y la fracción III al artículo 177, todos de la **Ley del Impuesto sobre la Renta**, para quedar como sigue:

Artículo 6. (...)

(Se deroga)

(Se deroga)

Artículo 9.-A. (...)

I (...)

II. Tratándose de los activos fijos, gastos y cargos diferidos, se calculará el promedio de cada bien, actualizando su saldo pendiente de deducir en el impuesto sobre la renta al inicio del ejercicio o el monto original de la inversión en el caso de bienes adquiridos en el mismo y de aquéllos no deducibles para los efectos de dicho impuesto, aun cuando para estos efectos no se consideren activos fijos.

El saldo pendiente de deducir o el monto original de la inversión a que se refiere el párrafo anterior se actualizarán desde el mes en que se adquirió cada uno de los bienes y hasta el último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se calcula el valor del activo. El saldo actualizado se disminuirá con la mitad de la deducción anual de las inversiones en el ejercicio, determinada conforme a los artículos 37 y 43 de esta ley. No se llevará a cabo la actualización por los bienes que se adquieran con posterioridad al último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se calcula el valor del activo.

En el caso del primer y último ejercicio en el que se utilice el bien, el valor promedio del mismo se determinará dividiendo el resultado obtenido conforme al párrafo anterior entre doce y el cociente se multiplicará por el número de meses en los que el bien se haya utilizado en dichos ejercicios.

(Se deroga)

III. a IV. (...)

Artículo 11. Las personas morales que distribuyan dividendos o utilidades deberán calcular y enterar el impuesto que corresponda a los mismos, aplicando la **tasa de 35 por ciento**. Para estos efectos, los dividendos o utilidades distribuidos se adicionarán con el impuesto sobre la renta que se deba pagar en los términos de este artículo. Para determinar el impuesto que se debe adicionar a los dividendos o utilidades, éstos se deberán multiplicar por el factor de **1.5385** y al resultado se le

aplicará la tasa establecida en este párrafo. El impuesto correspondiente a las utilidades distribuidas a que se refiere el artículo 89 de esta ley, se calculará en los términos de dicho precepto.

(Se deroga)

Los dividendos o utilidades que provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta que establece esta ley, **pagarán ocho por ciento adicional, el cual tendrá el carácter de definitivo.**

Cuando los contribuyentes a que se refiere este artículo distribuyan dividendos o utilidades y como consecuencia de ello pague el impuesto que establece este artículo, no podrán acreditar dicho impuesto.

I. (Se deroga)

II. (Se deroga)

(Se deroga)

Artículo 14. (...)

I. Se calculará el coeficiente de utilidad correspondiente al último ejercicio de doce meses por el que se hubiera o debió haberse presentado declaración. El resultado se dividirá entre los ingresos nominales del mismo ejercicio.

II. a III. (...)

Artículo 31. (...)

I. a XX. (...)

XXI. (Se deroga)

XXII. a XXIII. (...)

Artículo 43. Las pérdidas de bienes del contribuyente por caso fortuito o fuerza mayor, que no se reflejen en el inventario, serán deducibles en el ejercicio en que ocurran. La pérdida será igual a la cantidad pendiente de deducir a la fecha en que se sufra. La cantidad que se recupere se acumulará en los términos del artículo 20 de esta ley.

Artículo 45-C. (...)

I. a III. (...)

IV. (Se deroga)

Artículo 63. (...)

(Se deroga)

Capítulo V Del Régimen de Consolidación Fiscal

(Se deroga)

Artículo 64. (Se deroga)

Artículo 65. (Se deroga)

Artículo 66. (Se deroga)

Artículo 67. (Se deroga)

Artículo 68. (Se deroga)

Artículo 69. (Se deroga)

Artículo 70. (Se deroga)

Artículo 71. (Se deroga)

Artículo 72. (Se deroga)

Artículo 73. (Se deroga)

Artículo 74. (Se deroga)

Artículo 75. (Se deroga)

Artículo 76. (Se deroga)

Artículo 77. (Se deroga)

Artículo 78. (Se deroga)

Capítulo VI Del Régimen Simplificado

(Se deroga)

Artículo 79. (Se deroga)

Artículo 80. (Se deroga)

Artículo 81. (Se deroga)

Artículo 82. (Se deroga)

Artículo 83. (Se deroga)

Artículo 84. (Se deroga)

Artículo 85. (Se deroga)

Capítulo VIII De las Obligaciones de las Personas Morales

Artículo 86. (...)

I. a XVI. (...)

XVII. (Se deroga)

XVIII. a XX. (...)

Título IV De las Personas Físicas

Disposiciones Generales

Artículo 109. (...)

I. a XIV. (...)

XV. Los derivados de la enajenación de

a) La casa habitación del contribuyente, siempre que el monto de la contraprestación obtenida no exceda de quinientas mil unidades de inversión y la transmisión se formalice ante fedatario público. Por el excedente se determinará, en su caso, la ganancia y se calcularán el impuesto anual y el pago provisional en los términos del capítulo IV de este título, considerando las deducciones en la proporción que resulte de dividir el excedente entre el monto de la contraprestación obtenida. El cálculo y entero del impuesto que corresponda al pago provisional se realizará por el fedatario público conforme a dicho capítulo.

Se deroga

XVIII. Los que se reciban por herencia o legado, **que no excedan de quinientas mil unidades de inversión;**

XIX. Los donativos en los siguientes casos:

a) Entre cónyuges o los que perciban los descendientes de sus ascendientes en línea recta, **que no excedan de quinientas mil unidades de inversión;**

XXII. Los percibidos en concepto de alimentos por las personas físicas que tengan el carácter de acreedores alimentarios en términos de la legislación familiar aplicable.

XXVI. Se deroga.

XXVII. Los provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, siempre que en el año de calendario los mismos no excedan de 50 veces el salario mínimo general

correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año. Por el excedente se pagará el impuesto en los términos de esta ley.

XXVIII. (...)

La exención aplicable a los ingresos obtenidos por concepto de prestaciones de previsión social se limitará cuando la suma de los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados o aquellos que reciban, por parte de las sociedades cooperativas, los socios o miembros de las mismas y el monto de la exención exceda de una cantidad equivalente a **quince** veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año; cuando dicha suma exceda de la cantidad citada, solamente se considerará como ingreso no sujeto al pago del impuesto un monto hasta de un salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año. Esta limitación en ningún caso deberá dar como resultado que la suma de los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados o aquellos que reciban, por parte de las sociedades cooperativas, los socios o miembros de las mismas y el importe de la exención, sea inferior a siete veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año.

Artículo 113. ...

Las retenciones a que se refiere este artículo, que se hagan a los servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios, serán 100 por ciento participables

Artículo 123. (...)

I. a VI. (...)

VII. (Se deroga)

Artículo 127. (...)

Contra el pago provisional determinado conforme a este artículo, se acreditarán los pagos provisionales del mismo efectuados con anterioridad **y los pagos efectuados por el impuesto local sobre los ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales.**

Artículo 133. (...)

I. a XVI. (...)

XVII. (Se deroga)

XVIII. a XX. ...

Artículo 136-Bis. Las entidades federativas con las que se celebre el convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta sección, deberán cobrar el impuesto respectivo, mediante el cobro de los pagos provisionales y del impuesto del ejercicio.

Las entidades federativas recibirán como incentivo el cien por ciento de la recaudación que obtengan.

Para los efectos de este artículo, cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, efectuarán los pagos mensuales a que se refiere este artículo a cada entidad federativa en la proporción que representen los ingresos de dicha entidad federativa respecto al total de sus ingresos.

Artículo 142. Las personas que obtengan ingresos por los conceptos a que se refiere este capítulo, podrán efectuar las siguientes deducciones:

I. Los pagos efectuados por el impuesto predial correspondiente al año de calendario sobre dichos inmuebles, así como por las contribuciones locales de mejoras, de planificación o de cooperación para obras públicas que afecten a los mismos.

Artículo 143. (...)

El pago provisional se determinará aplicando la tarifa que corresponda conforme a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 127 de esta ley, a la diferencia que resulte de disminuir a los ingresos del mes o del trimestre por el que se efectúa el pago, el monto de las deducciones a que se refiere el artículo 142 de la misma, correspondientes al mismo periodo. **Asimismo se acreditarán como pagos provisionales, el impuesto local pagado sobre los ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.**

Artículo 148. (...)

I. y II. (...)

III. Los gastos notariales, impuestos y derechos, por escrituras de adquisición y de enajenación, pagados por el enajenante. Asimismo, serán deducibles los pagos efectuados con motivo del avalúo de bienes inmuebles.

Artículo 154. Los contribuyentes que obtengan ingresos por la enajenación de bienes inmuebles, efectuarán pago provisional por cada operación, aplicando la tarifa que se determine conforme al siguiente párrafo a la cantidad que se obtenga de dividir la ganancia entre el número de años transcurridos entre la fecha de adquisición y la de enajenación, sin exceder de 20 años. El resultado que se obtenga conforme a este párrafo se multiplicará por el mismo número de años en que se dividió la ganancia, siendo el resultado el impuesto que corresponda al pago provisional, **al cual se le podrá acreditar el impuesto local por los ingresos por enajenación de bienes inmuebles.**

Artículo 165. Las personas físicas **no** acumularán a sus demás ingresos, los percibidos por dividendos o utilidades. Asimismo, **dichas personas físicas considerarán como impuesto sobre la renta definitivo el determinado en los términos del artículo 11 de esta ley. Se deberá solicitar la constancia a que se refiere la fracción XIV del artículo 86 de esta ley, en informar en la declaración anual, las cantidades retenidas por impuesto sobre la renta y el monto de los dividendos o utilidades obtenidas.**

Artículo 167. Se entiende que, entre otros, son ingresos en los términos de este capítulo los siguientes:

(...)

XIX. Los que se obtengan por la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas cuando su enajenación se realice a través de bolsas de valores concesionadas en los términos de la Ley del Mercado de Valores o acciones emitidas por sociedades extranjeras cotizadas en dichas bolsas de valores, una vez realizadas las deducciones siguientes:

1. Al precio de venta de la acción se le deducirá el costo de adquisición de la misma, incluso las comisiones cobradas por el intermediario, o bien el promedio de costo de adquisición de las acciones de esa emisora, en caso de haberse realizado su adquisición en más de un acto de compra. El costo de adquisición de las acciones será calculado conforme el último párrafo del artículo 24 de esta ley debiendo el intermediario financiero proporcionar una constancia a la persona física enajenante respecto de dicho costo. La diferencia obtenida con este procedimiento se actualizará conforme lo establece el artículo 7 de esta ley.

2. Cuando el resultado obtenido sea positivo se considerará una ganancia por concepto de la enajenación de acciones en un mercado de valores reconocido. Al ingreso gravable obtenido por el procedimiento descrito se le aplicará una tasa de siete por ciento por concepto de impuesto sobre la renta, en caso de que el tiempo entre la adquisición de las acciones y su venta sea mayor a doce meses, mismo que deberá ser retenido por las casas de bolsa o intermediarios a través de los cuales se realice la operación de venta, entregándose un comprobante fiscal de la retención al contribuyente. En caso de que el tiempo promedio transcurrido entre la adquisición y la venta de las acciones sea de doce meses o menor, se aplicará una tasa de 17 por ciento, reteniéndose de igual manera la contribución por el intermediario bursátil y entregando un comprobante a la persona física enajenante.

3. En el caso de que el valor de venta de las acciones sea inferior al valor promedio de compra de las mismas, las pérdidas calculadas con método similar al descrito para conocer las ganancias gravables, en la fracción 1 anterior, serán acreditables contra el total del Impuesto Sobre la Renta a cargo del contribuyente en el año fiscal en que se realice la venta, y en los subsiguientes, hasta por un máximo de cinco años en total.

4. El contribuyente informará en su declaración anual del impuesto sobre la renta los ingresos obtenidos por el concepto descrito en esta fracción y las retenciones que le fueran realizadas por los intermediarios bursátiles, para cada una de las transacciones, sin embargo estos ingresos no deberán acumularse a los restantes que obtenga el contribuyente durante el ejercicio fiscal, por los demás conceptos especificados en la Ley, por lo cual los ingresos gravados conforme lo descrito en la fracción 2 anterior, no tendrá efecto de acumulación al impuesto sobre la renta que deberá pagarse por los restantes conceptos de la ley, en su caso. En caso de registrarse pérdidas se procederá como se ha descrito en la fracción 3 anterior.

5. Los residentes en el extranjero que inviertan en los mercados de valores de México, podrán beneficiarse de los acuerdos internacionales para evitar la doble tributación que el gobierno de México tenga vigentes con otros gobiernos extranjeros.

XX. Los ingresos que deriven de la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas o de títulos que representen exclusivamente a dichas acciones, en bolsas de valores ubicadas en mercados extranjeros reconocidos a que se refiere la fracción II del artículo 16-C del Código Fiscal de la Federación, pagarán la tasa de 17 por ciento. Los contribuyentes serán responsables de incluir en su declaración anual del impuesto sobre la renta en México, en el apartado correspondiente, cada una de las enajenaciones realizadas en los mercados de valores en mercados reconocidos en el extranjero, declarando las ganancias obtenidas, deduciendo las

pérdidas a que hubiere lugar, y realizando los pagos correspondientes en forma anual. En todo caso deberán comprobarse en forma fehaciente las enajenaciones, ganancias, y en su caso las pérdidas. En los casos en que las bolsas de valores se ubiquen en países con los que existan acuerdos intergubernamentales de coordinación fiscal para evitar la doble tributación, los contribuyentes podrán acogerse a los beneficios a que hubiere lugar.

XXI. Los ingresos que las personas físicas obtengan por la enajenación de acciones fuera de las bolsas señaladas, las efectuadas en ellas como operaciones de registro o cruces protegidos o con cualquiera otra denominación que impidan que las personas que realicen las enajenaciones acepten ofertas más competitivas de las que reciban antes y durante el periodo en que se ofrezcan para su enajenación, aun y cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les hubiese dado el trato de operaciones concertadas en bolsa de conformidad con el artículo 179 de la Ley del Mercado de Valores, así como en los casos de fusión o de escisión de sociedades, las acciones que se enajenen y que se hayan obtenido del canje efectuado de las acciones de las sociedades fusionadas o escidente, se acumularán al total de ingresos obtenidos por otros conceptos por las personas físicas con actividades empresariales y profesionales, y para la determinación de los pagos del impuesto sobre la renta a que den lugar, las obligaciones de declaración, y pagos, se sujetarán a lo que está dispuesto en el capítulo II, “De los ingresos por actividades empresariales y profesionales”, sección I, “De las personas físicas con actividades empresariales y profesionales”, de esta ley.

Artículo 177. ...

Contra el impuesto calculado en los términos de este artículo, se podrán efectuar los siguientes acreditamientos:

I. y II. ...

III. El importe de los pagos efectuados durante el año de calendario de los impuestos locales sobre los ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales; sobre los ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles y por los ingresos por enajenación de bienes inmuebles.

Artículo 190. Tratándose de la enajenación de acciones (...)

Tratándose de ingresos por la enajenación de acciones que se realice a través de la Bolsa Mexicana de Valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores, y siempre que dichos títulos sean de los que se coloquen entre el gran público inversionista conforme a dichas reglas generales, el impuesto se pagará aplicándose las tasas establecidas en la fracción XIX del artículo 167 de esta ley.

Párrafo 11 (Se deroga).

Los intermediarios enterarán las retenciones efectuadas conforme al párrafo anterior, a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquel en el que se efectúa la enajenación correspondiente.

Sólo para evitar la doble tributación no se pagará el impuesto a que se refiere este artículo, por los ingresos de las personas físicas o morales residentes en el extranjero que deriven de la enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas o extranjeras en bolsas de valores concesionadas en los términos de la Ley del Mercado de Valores, o de acciones emitidas por sociedades mexicanas

cotizadas en bolsas de valores ubicadas en mercados de amplia bursatilidad de países con los que México tenga celebrado un tratado para evitar la doble tributación.

Artículo 216-Bis. (...)

I. y II. (...)

a) (...)

i (...)

1 (...)

2. El valor de los activos fijos será el monto pendiente por depreciar, calculado de conformidad con lo siguiente:

i) ...

ii) El monto pendiente por depreciar se calculará disminuyendo del monto original de la inversión, determinado conforme a lo dispuesto en el inciso anterior, la cantidad que resulte de aplicar a este último monto los por cientos máximos autorizados previstos en los artículos 40, 41, 42, 43 y demás aplicables de esta ley, según corresponda al bien de que se trate, sin que en ningún caso se pueda aplicar lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente hasta 1998. Para efectos de este subinciso, se deberá considerar la depreciación por meses completos, desde la fecha en que fueron adquiridos hasta el último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se determine la utilidad fiscal. Cuando el bien de que se trate haya sido adquirido durante dicho ejercicio, la depreciación se considerará por meses completos, desde la fecha de adquisición del bien hasta el último mes de la primera mitad del periodo en el que el bien haya sido destinado a la operación en cuestión en el referido ejercicio.

iii) (...)

3. a 6. (...)

III. (...)

Artículo 220. (Se deroga)

Artículo 221. (Se deroga)

Artículo 221-A. (Se deroga)

Artículo 225. (Se deroga)

Artículo Tercero. Se **reforma** el artículo 1o., primer párrafo; se **deroga** la fracción IV del artículo 4, el segundo párrafo del artículo 7, el segundo párrafo del artículo 9, la sección II “Del acreditamiento del impuesto sobre la renta por las sociedades que consolidan fiscalmente”, en

consecuencia se derogan los artículos 12, 13 y 14, todos de la **Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única**, para quedar como sigue:

Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única, las personas físicas y las morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen y cuyos ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta hayan sido iguales o superiores a un monto equivalente a \$500,000,0000.00, en el ejercicio inmediato anterior o en el caso de iniciar operaciones, estimen que obtendrán tal cantidad, por la realización de las siguientes actividades:

(...)

Artículo 4. No se pagará el impuesto empresarial a tasa única por los siguientes ingresos:

I. a III. (...)

IV. (Se deroga)

V. a VII. (...)

Artículo 7. El impuesto empresarial a tasa única se calculará por ejercicios y se pagará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración anual del impuesto sobre la renta.

(Se deroga)

Artículo 9. Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio, mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas en el mismo plazo establecido para la presentación de la declaración de los pagos provisionales del impuesto sobre la renta.

(Se deroga)

El pago provisional se determinará restando de la totalidad de los ingresos percibidos a que se refiere esta ley en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas correspondientes al mismo periodo.

Al resultado que se obtenga conforme al párrafo anterior, se le aplicará la tasa establecida en el artículo 1 de esta ley.

Los fideicomisos a que se refiere el artículo 223 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no tendrán la obligación de efectuar los pagos provisionales a que se refiere este artículo.

Sección IIDel Acreditamiento del Impuesto sobre la Renta por las Sociedades que consolidan fiscalmente

(Se deroga)

Artículo 12. (Se deroga)

Artículo 13. (Se deroga)

Artículo 14. (Se deroga)

Artículo Cuarto. Se **reforman** los artículos 36 fracción I inciso g), el 36 Bis, primer párrafo, 39, fracción III, y 69, segundo párrafo, del **Código Fiscal de la Federación**, para quedar como sigue:

Artículo 33. Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

I. Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

a) a f) (...)

g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar **adicionalmente sólo dos modificaciones a la resolución anual** cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año. Las resoluciones que se emitan conforme a este inciso y que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales.

h) (...)

II. y III. (...)

Artículo 36 Bis. Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en el que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo. **Estas resoluciones no podrán autorizar o determinar un régimen fiscal.**

Artículo 39. El Ejecutivo federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias y crisis económicas que sean consideradas por el Congreso de la Unión como de emergencia nacional, sectorial o regional para proteger empleos.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una ley tributaria federal o tratado internacional.

II. ...

III. Otorgar los subsidios o estímulos fiscales, que expresamente le faculte la Ley de Ingresos de la Federación, los cuales tendrán la misma vigencia de dicha ley.

Artículo 69. (...)

La reserva a que se refiere el párrafo anterior no será aplicable tratándose de las investigaciones sobre conductas previstas en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni cuando, para los efectos del artículo 26 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la autoridad requiera intercambiar información con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud. De igual forma no se considerará violación a lo dispuesto en el párrafo anterior la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública, de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de investigación a que se refiere el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Congreso de la Unión, sobre información fiscal de contribuyentes, protegiendo los datos personales, para realizar estudios y dictámenes de evaluación económica de los ingresos y los egresos federales, ejercer las facultades de fiscalización de los recursos públicos y realizar la investigación objeto de las mismas.

Artículo Quinto. Se **reforman** los artículos 14 fracción III; 22 primer párrafo y 24 fracción I; se **adiciona** las fracciones IV y V al artículo 22, de la **Ley del Servicio de Administración Tributaria**, para quedar como sigue:

Artículo 14. El presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

I. y II. (...)

III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, sin que estas puedan autorizar o determinar un régimen fiscal, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno en todos los casos;

IV. y V. ...

Artículo 22. El Servicio de Administración Tributaria estará obligado a proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo federal proporcione la información siguiente al Congreso de la Unión y en los sitios de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, los cuales se pondrán a disposición de la población en general.

I. a III. (...)

IV. Información relacionada con los diferentes tratamientos fiscales especiales: sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que incluyan por lo menos para cada uno: número de contribuyentes beneficiados, recaudación aportada por tipo de impuestos –ISR personas morales, personas físicas y retención de impuestos, IVA, otros, incluyendo seguridad social–, empleos generados, balanza comercial.

V. En los sitios de Internet de la dependencia, pondrán a disposición de la población, la información en bases de datos en el programa Excel de las series históricas disponibles de cada una de las variables incluidas en los puntos anteriores.

Artículo 24. El Servicio de Administración Tributaria proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo federal informe en una sección específica en los informes trimestrales a que se refiere la fracción II del artículo 22 de esta ley, lo relativo a

I. Recaudación, saldos de los créditos fiscales, devolución de impuestos, compensación de impuestos, número de contribuyentes, por sector de actividad y por tamaño de contribuyente, el desglose deberá permitir conocer el comportamiento de cada impuesto, por tipo y por tamaño de contribuyente, por tratamiento fiscal y por sector de actividad, con el siguiente desglose:

Universo de contribuyentes obligados, número de contribuyentes que presentó declaración y recaudación neta (menos devoluciones efectuadas en el periodo)

Personas morales Grandes contribuyentes, por sector de actividad

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen normal, por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen simplificado

Maquila-Immex por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Primario por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Transporte por rangos de ingresos

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen intermedio. Personas físicas con actividad empresarial, por sector de actividad y rangos de ingresos.

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Régimen pequeños contribuyentes

IVA

ISR propio

ISR retención de impuestos

Otros

Siguiendo el mismo esquema se deberá presentar el comportamiento de las devoluciones de impuestos efectuadas en el periodo correspondiente al informe

II. a XIX. (...)

Artículo Sexto. Se **reforman** los artículos 2o., párrafos primero, quinto y décimo quinto; 2o.-A, fracción III; 32, primer y segundo párrafo; 33, primer párrafo, incisos a), b), segundo, tercer párrafo y fracción IV; 34 primer párrafo, fracción V, antepenúltimo y último párrafos; 35, primer párrafo,

incisos a), b), c), d), segundo, tercero y cuarto párrafos; y 44 primer párrafo; se **adicionan** las fracciones IX, X y XI al artículo 25; artículos 47-A; 47-B; 47-C y un último párrafo al artículo 48 todos de la **Ley de Coordinación Fiscal**, para quedar como sigue:

Capítulo IDE las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales

Artículo 20. El Fondo General de Participaciones se constituirá con 25 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.4C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t})$$

Donde:

IEi,t es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales; el impuesto predial, los derechos por suministro de agua, impuesto sobre traslado de dominio. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

Artículo 20.-A. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:

I. y II. (...)

III. 1.5 por ciento de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) y b) (...)

Capítulo VDe los Fondos de Aportaciones Federales

Artículo 25. (...)

I. a VIII. (...)

IX. Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias.

X. Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones.

XI. Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y en el Distrito Federal.

Artículo 32. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo

para efectos de referencia, a **2.57 por ciento** de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable, **0.311484 por ciento** corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y del **Distrito Federal** y **2.258516 por ciento** al Fondo para Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales**.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados y al **Distrito Federal** por conducto de la federación y a los municipios y demarcaciones territoriales, a través de los estados y del **Distrito Federal**, respectivamente, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley.

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y el **Distrito Federal**, los municipios y **demarcaciones territoriales**, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales**: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; y
- b) Fondo de Infraestructura Social Estatal y del **Distrito Federal**: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2 por ciento del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales** que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal y el del **Distrito Federal** correspondiente y el municipio y demarcaciones territoriales de que se trate.

Adicionalmente, los estados y el **Distrito Federal**, y municipios y **demarcaciones territoriales** podrán destinar hasta el 3 por ciento de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los estados y el **Distrito Federal**, los municipios y las **demarcaciones territoriales** deberán

I. a III. (...)

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios y de las **demarcaciones territoriales** lo harán por conducto de los estados y del **Distrito Federal** respectivamente.

V. (...)

Artículo 34. El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados y el **Distrito Federal**, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:

I. a IV. (...)

V. (...)

Al sumar el valor de MCHj para todos los hogares en pobreza extrema de la **entidad federativa**, se obtiene la Masa Carencial de la Entidad, determinada por la siguiente fórmula:

En donde:

MCEk = Masa Carencial de la **entidad federativa** k;

MCHjk = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en la **entidad federativa** k; y,

jk = Número total de hogares pobres extremos en la **entidad federativa** k.

Una vez determinada la masa I carencial de la **entidad federativa**, se hace una agregación similar de todos los estados y el **Distrito Federal** para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales de las entidades federativas se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada **entidad federativa**, como lo indica la siguiente fórmula:

En donde:

PEk = Participación porcentual de la **entidad** k;

MCEk = masa carencial de la **entidad** k; y

MCN = masa carencial nacional.

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada **entidad federativa** de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación, las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (Pek) que se asignará a cada **entidad federativa**.

Artículo 35. Los estados y el **Distrito Federal** distribuirán entre los municipios y las **demarcaciones territoriales** los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de

las Demarcaciones Territoriales, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y **demarcaciones territoriales** con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía. En los casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- a) Población ocupada del municipio o **demarcación territorial** que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado o del **Distrito Federal** en similar condición;
- b) Población municipal o **demarcación territorial** de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado o del **Distrito Federal** en igual situación;
- c) Población municipal o demarcación territorial que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal o del **Distrito Federal** sin el mismo tipo de servicio; y
- d) Población municipal o demarcación territorial que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado o del **Distrito Federal** en igual condición.

Con objeto de apoyar a los estados y al Distrito Federal en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las **demarcaciones territoriales** para cada estado y el **Distrito Federal**.

Los estados y el **Distrito Federal**, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las **Demarcaciones Territoriales** correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los estados y el Distrito Federal deberán entregar a sus respectivos municipios y **demarcaciones territoriales** los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la federación lo haga a los estados y el **Distrito Federal**, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y a las **demarcaciones territoriales** por parte de los gobiernos estatales y del **Distrito Federal** publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

Artículo 44. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos Federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, **sólo para efectos de referencia**, a 1.0 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. La Secretaría de Seguridad Pública formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

Artículo 47-A. El Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente a 0.35 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley.

Los montos del fondo a que se refiere este artículo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa.

La distribución del Fondo se realizará a las entidades federativas, con base en un coeficiente efectivo que se obtendrá de los Coeficientes C2 y C3 a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, bajo la siguiente fórmula:

$$CE_{i,t} = \frac{\Delta FGP_{07,t} (0.3C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t})}{\sum_i (\Delta FGP_{07,t} (0.3C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t}))}$$

Donde:

C2_{i,t} y **C3_{i,t}** son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad *i* en el año en que se efectúa el cálculo, a que hace referencia el artículo 2o. de esta ley.

Δfgp_{07,t} es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre 2007 y el año *t*.

El Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias tiene como objeto apoyar la modernización del catastro para fortalecer la recaudación de contribuciones a la propiedad inmobiliaria de las entidades federativas, considerando los ingresos inherentes al suelo nacional, como son entre otros la Zofemat, el suelo ejidal y los cuerpos de agua dulce.

Artículo 47-B. El Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones se determinará anualmente con recursos federales por un monto equivalente a 10 por ciento de la recaudación que determine la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente respecto al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) relativo a tabacos labrados, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energéticas.

$$FS_{i,t} = (.50C_1 + .50C_2)IEPS_{t,Asig}$$

En donde:

$$C_1 = .65 \left(\frac{FA_i}{\sum_i FA_i} \right) + .35 \left(\frac{ExpHTA_i}{\sum_i ExpHTA_i} \right)$$
$$C_2 = \frac{AbDep_i}{\sum_i AbDep_i}$$

Considerando que:

FSi,t corresponde al monto de los recursos con cargo al Fondo de Salud que le corresponde a la entidad federativa *i*, durante el año fiscal *t*.

IEPStAsig se refiere a la asignación total de recursos que conforman el Fondo de Salud, de acuerdo a lo establecido en este artículo.

FAi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que se considera como fumador activo, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

ExpHTAi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que nunca han fumado y que se encontraron expuestos al humo de tabaco ambiental (HTA), conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

AbDepi es el número de personas estimadas en la entidad federativa *i*, de 18 a 65 años (adultos), que presentan abuso y dependencia al consumo de alcohol, conforme a los datos generados en la última Encuesta Nacional de Adicciones.

El Fondo de Aportaciones para la Atención Preventiva y Correctiva de Problemas de Salud Pública y Adicciones tiene por objeto destinar los recursos que se recauden por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a tabaco, bebidas alcohólicas, bebidas energéticas, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energéticas, para cubrir los gastos que genera la atención de las enfermedades asociadas con las adicciones de tabaquismo y alcoholismo; gastos derivados de campañas para su prevención; a la inversión en infraestructura física hidráulica en las escuelas públicas; Y a percepciones de los servidores públicos encargados de proporcionar los servicios de salud.

Artículo 47-C. El Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los estados y en el Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.0 por ciento de la recaudación federal participable.

$$FAGEFE_{i,t} = (.20C_1 + .30C_2 + .35C_3 + .15C_4)FAGEFE_i$$

En donde:

$$C_1 = \left(\frac{MI_i}{\sum_i MI_i} \right)$$

$$C_2 = \left(\frac{PE_i}{\sum_i PE_i} \right)$$

$$C_3 = \left(\frac{ME_i}{\sum_i ME_i} \right)$$

$$C_4 = \left(\frac{\frac{1}{PIBpc_i}}{\sum_i \frac{1}{PIBpc_i}} \right)$$

Considerando que

FAGEFEt, es el total de recursos aportados al fondo para el año fiscal t, conforme lo establecido en este artículo.

FAGEFEi,t, son los recursos del Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico que le corresponde a la entidad federativa i, durante el año fiscal.

MIi es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como Microempresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PEi es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como pequeñas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último Censo Económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

MEi es el número de unidades económicas en la entidad federativa i determinadas como medianas empresas, con base en el personal ocupado total correspondiente al último censo económico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en la estratificación por número de trabajadores establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

PIBpci se refiere al producto interno bruto (PIB) per cápita de la entidad i, partiendo de la última información oficial del PIB por entidad federativa dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de la cifra de población que para dicho año haya estimado el Consejo Nacional de Población.

El Fondo de Aportaciones para la Protección y Generación de Empleos con Fomento Económico en los Estados y en el Distrito Federal tiene por objeto destinar los recursos para coinversiones

rentables y productivas y al financiamiento o al subsidio a micros y pequeñas industrias; a productores agro-pecuarios; a cooperativas; a encadenamientos productivos y a pequeños comercios del régimen simplificado o a mercados públicos para que compitan contra: las prácticas monopólicas, los oligopolios, los corporativos de importación y las transnacionales de la comercialización.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros seis meses del año a los Estados de manera ágil y directa.

La administración y aplicación del fondo en los estados y en el Distrito Federal será a través de consejos Pro-T-G-E-Empleos, que no implicarán nuevas plazas burocráticas. Estarán integrados con la representación de: el gobierno estatal, universidades, consejos de ciencia o tecnología y organizaciones de los sectores productivos, que puedan sincronizar y armonizar los recursos y las acciones de los gobiernos con los recursos y las acciones de los sectores privado y social.

Artículo 48. ...

...

...

...

...

Las dependencias y entidades de la administración pública federal responsables de distribuir entre las entidades federativas los recursos correspondientes a las Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de esta ley, tiene la obligación de publicar, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Diario Oficial de la Federación el porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y el estimado, de ser el caso, que recibirá cada entidad federativa por dichos fondos, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

Artículo Séptimo. Se **reforman** los artículos 63, párrafos primero y último, 64, fracciones II, III, IV y V, 65, fracciones I, II, III, IV, VI, VII y VIII, 66, fracciones I, II y III, 261, 263 y 264; y se **adiciona** un artículo 263 Bis, todos de la **Ley Federal de Derechos**, para quedar como sigue:

Artículo 63. Por el estudio, trámite y resolución de cada solicitud de concesión o asignación minera, se pagarán los derechos que resulten de aplicar una cuota fija de **\$40.00** al número de hectáreas que pretende amparar la solicitud:

Por el estudio, trámite y resolución de cada solicitud de prórroga de concesión minera, se pagará por concepto de derechos la misma cantidad que resulte de aplicar el **criterio** anterior.

Artículo 64. Por el estudio y trámite de las solicitudes relativas al ejercicio de los derechos que prevé la Ley Minera, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. (...)

- II. Reducción, división, identificación o unificación de superficie \$2,000.00
- III. Agrupamiento de concesiones mineras, la incorporación o separación de éstas a uno o más de ellos \$1000.00.
- IV. Expedición de duplicado del título de concesión o asignación minera \$500.00.
- V. Inscripción en el registro de peritos mineros \$500.00.

Artículo 65. Por el estudio y trámite de actos, contratos o convenios sujetos a inscripción en el Registro Público de Minería, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

- I. Inscripción de actos, contratos o convenios relativos a la transmisión de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ellas deriven \$1000.00.
- II. Cancelación de las inscripciones relativas a los actos, contratos o convenios a que alude la fracción interior \$500.00.
- III. Inscripción de sociedades mineras \$2,000.00.
- IV. Inscripción de las modificaciones estatutarias de dichas sociedades \$1000.00.
- V. (...)
- VI. Avisos notariales preventivos \$500.00.
- VII. Anotaciones preventivas para interrumpir la cancelación de las inscripciones de contratos o convenios sujetos a temporalidad \$500.00.
- VIII. Revisión de la documentación que consigne las correcciones o aclaraciones requeridas para la inscripción o cancelación de los actos, contratos o convenios mencionados en las fracciones anteriores \$500.00.

Artículo 66. Por la expedición de planos de la cartografía minera, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

- I. Por cada plano a escala 1:50,000 que corresponda a las hojas topográficas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática \$3,000.00.
- II. Por cada porción de las hojas anteriores de 5 minutos de latitud y de longitud \$500.00.
- III. Por cada porción a que se refiere la fracción anterior a escala 1:25,000 \$1000.00.

Artículo 261. Para los efectos del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos, por el derecho especial sobre hidrocarburos **para campos en el** paleocanal de Chicontepec y por el derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, a que se refieren los artículos 254, 257 Ter y 257 Quáter de esta ley, respectivamente, se considerará como recaudación federal participable.

Artículo 262. Están obligadas a pagar los derechos sobre minería que establece este capítulo todas las personas físicas o morales titulares de una concesión o que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

Artículo 263. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada, el derecho sobre minería, de acuerdo con las siguientes cuotas:

Rango de Superficie (Hectáreas) Límites		Años de vigencia Cuota por hectárea					
		Durante el primer y segundo año	Durante el tercer y cuarto año	Durante el quinto y sexto año	Durante el séptimo y octavo año	Durante el noveno y décimo año	A partir del décimo primer año
Inferior	Superior	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"	Pesos "\$"
1	30	5	7	12	23	51	85
31	100	6	8	13	25	53	90
101	500	7	9	14	27	55	95
501	1,000	8	10	15	29	57	100
1,001	5,000	9	11	16	30	58	105
5,001	50,000	10	12	17	31	59	110
50,001	En adelante	11	13	18	32	60	115

Artículo 263 Bis. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente en los meses de enero y julio, el derecho sobre explotación minera, aplicando la tasa de 5 por ciento sobre su producción bruta.

Para la atención del entorno ecológico y la problemática de los municipios donde se encuentren los depósitos minerales, se destinara el 50 por ciento de la recaudación obtenida a las entidades federativas y sus municipios.

El derecho sobre explotación minera al que se refiere el presente artículo, podrá ser acreditable contra el derecho sobre minería al que se refiere el artículo 263. Dicho acreditamiento sólo se efectuará en el ejercicio fiscal en el que se genere, por lo que en ningún caso podrá acreditarse en ejercicios posteriores.

Artículo 264. El derecho sobre minería a que se refiere el artículo 263 de la presente deberá pagarse por adelantado semestralmente en los meses de enero y julio de cada año. La entrega del título de concesión quedará condicionada al pago del semestre en curso o de su parte proporcional. Si este pago o el de cualquiera de los semestres sucesivos no se realizan al inicio del periodo correspondiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria informará a la Secretaría de Economía para que proceda a emplazar al concesionario a efecto de que en un término de 60 días subsane la situación, en caso contrario se proceda a la cancelación de la concesión en términos de la Ley Minera y su reglamento.

Artículo Octavo. Se **reforman** los artículos 107, fracción I, incisos b), numeral ii) y último párrafo; se **adiciona** un inciso g) a la fracción VIII del artículo 42; una fracción III al artículo 85; un numeral iv), a la fracción I, inciso b) y párrafos cuarto y quinto en la fracción II del artículo 107, y un último párrafo al artículo 110, todos de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, para quedar como sigue:

Artículo 42. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

a) a f) ...

g) Durante el proceso de dictaminación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá tomar en cuenta los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño señalados en los artículos 110 y 111 de la presente ley.

IX. ...

...

Artículo 85. ...

I. a II. ...

III. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se sujetará a lo siguiente:

a) La Secretaría de Educación Pública deberá:

i. Conciliar las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados durante el primer semestre de cada año;

ii . Conciliar el número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, de nivel básico y normal, por escuela, con las entidades federativas, determinando aquéllas que cuentan con registro de dicha Secretaría y las que sólo lo tienen en las entidades federativas;

iii . Incluir en su página de Internet la información que sea remitida a la Cámara de Diputados, particularmente respecto a:

1. Número y tipo de las plazas docentes, administrativas y directivas existentes, el nombre y la Clave Única de Registro de Población de quienes las ocupan, así como número de horas de nivel básico y normal, por centros de trabajo;

2. Movimientos que se realicen a dichas plazas, tales como altas, bajas y cambios en su situación;

3. Erogaciones realizadas por concepto de servicios personales vinculados a las plazas por centro de trabajo;

4. Relación de trabajadores comisionados por centro de trabajo, identificando el objeto y duración de la comisión;

5. El número y tipo de plaza que ocupan, así como el pago que reciben por concepto de servicios personales, en su caso, y analítico de plazas, tabuladores y catálogos de conceptos de percepciones y deducciones por cada entidad federativa;

iv . Coordinarse con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente a personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes completo, de acuerdo a las disposiciones aplicables. A solicitud del interesado, siempre que entregue copia del alta en el Registro Federal de Contribuyentes, los pagos no realizados por causa no imputable al personal, deberán serle reintegrados en un plazo no mayor a treinta días;

v. Enviar a la Cámara de Diputados durante el primer semestre de cada año el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente y reportar sobre la corrección de las irregularidades detectadas durante el tercer trimestre de cada año, y

vi. Vigilar el monto de las remuneraciones con cargo al fondo, informando a la Cámara de Diputados los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial correspondiente a cada entidad;

b) Las entidades federativas deberán:

i. Entregar a la Secretaría de Educación Pública toda la información prevista en el inciso a) de la presente fracción;

ii . Informar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública sobre el número total, nombres y funciones específicas del personal comisionado, así como el período de duración de la comisión, y publicar las listas correspondientes en su página de Internet;

iii . Informar trimestralmente a la Secretaría de Educación Pública los pagos realizados durante el período correspondiente por concepto de pagos retroactivos;

c) La Auditoría Superior de la Federación, dentro del marco de sus atribuciones, realizará una auditoría, luego de que haya concluido el ejercicio fiscal, sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los incisos a), b) y d) de la presente fracción. La Secretaría de la Función Pública brindará el apoyo que requiera la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas proporcionarán la información y documentación necesarias para la realización de la auditoría, de acuerdo con su ámbito de competencia. Los resultados de la auditoría se enviarán a la Cámara de Diputados a más tardar en el mes de agosto de cada año, y se harán públicos en la página de Internet de la Auditoría Superior de la Federación;

d) Para evitar el mal uso, el desvío o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas se sujetarán al Acuerdo por el que se establecen las

disposiciones de la materia, publicado el 26 de febrero de 2009, en el Diario Oficial de la Federación.

...

...

...

TÍTULO SEXTO De la Información, Transparencia y Evaluación

CAPÍTULO I De la Información y Transparencia

Artículo 107. El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos:

I. (...)

a) y b) (...)

i) (...)

ii) La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las metas de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas. **El desglose deberá permitir conocer el comportamiento de cada impuesto, por tipo y por tamaño de contribuyente, por tratamiento fiscal y por sector de actividad, en los siguientes términos generales:**

A. Contribuyentes y aportación. En cada apartado proporcionar: universo de contribuyentes obligados, número de contribuyentes que presentó declaración y recaudación neta (menos devoluciones efectuadas en el periodo).

I. Personas morales

1.1. Grandes contribuyentes, por sector de actividad

1.1.1. IVA

1.1.2. ISR propio

1.1.3. ISR retención de impuestos

1.1.4. Otros

1.2. Régimen normal, por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

1.2.1. IVA

1.2.2. ISR propio

1.2.3. ISR retención de impuestos

1.2.4. Otros

1.3. Régimen maquila-Immex por sector de actividad y a su vez por rangos de ingresos

1.3.1. IVA

1.3.2. ISR propio

1.3.3. ISR retención de impuestos

1.3.4. Otros

1.4. Régimen simplificado: transporte, por rangos de ingresos

1.4.1. IVA

1.4.2. ISR propio

1.4.3. ISR retención de impuestos

1.4.4. Otros

1.5. Régimen simplificado: campo, por rangos de ingresos

1.5.1. IVA

1.5.2. ISR propio

1.5.3. ISR retención de impuestos

1.5.4. Otros

2. Personas físicas

2.1. Régimen intermedio. Personas físicas con actividad empresarial, por sector de actividad y rangos de ingresos.

2.1.1. IVA

2.1.2. ISR propio

2.1.3. ISR retención de impuestos

2.1.4. Otros

2.2. Sueldos y salarios

2.1.1. IVA

2.1.2. ISR

2.1.3. Otros

3. Régimen pequeños contribuyentes por sector de actividad y rangos de ingresos.

3.1.1. IVA

3.1.2. ISR

3.1.3. Otros

B. Estímulos, devoluciones y crédito. Siguiendo el mismo esquema se deberá presentar el comportamiento de los estímulos y las devoluciones de impuestos efectuadas en el periodo correspondiente al informe

C. Proporcionará un informe sobre la contribución fiscal del ejercicio y número de contribuyentes en otros tratamientos especiales, como

1. Recintos fiscales especializados. Número de Empresas, otros contribuyentes, tamaño y sector de actividad.

1.1. IVA

1.2. ISR Propio

1.3. ISR Retención de impuestos

1.4. Otros

2. Contribuyentes amparados bajo los acuerdos para evitar la doble tributación, por separado, personas morales y personas físicas. Número de contribuyentes, tamaño y sector de actividad:

2.1. Nacionales

2.1.1. Operaciones en territorio nacional

2.1.1.1. IVA

2.1.1.2. ISR propio

2.1.1.3. ISR retención de impuestos

2.1.1.4. Otros

2.1.2. Operaciones en el exterior

2.1.2.1. ISR propio

2.1.2.2. Otros

2.2. Extranjeros con operaciones en México

2.2.1. Operaciones en territorio nacional

2.2.1.1. IVA

2.2.1.2. ISR propio

2.2.1.3. ISR retención de impuestos

3. Contribuyentes amparados bajo los esquemas de consolidación. Por número de contribuyentes y sector de actividad:

3.1. IVA

3.2. ISR enterado y diferido

3.3. ISR retención de impuestos

3.4. Otros

Asimismo, deberán reportarse los juicios ganados y perdidos por el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia fiscal y de recaudación; así como el monto que su resultado representa de los ingresos y el costo operativo que implica para las respectivas instituciones y en particular para el Servicio de Administración Tributaria. Este reporte deberá incluir una explicación de las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica para el gobierno federal.

Los tribunales competentes estarán obligados a facilitar a las instituciones citadas la información que requieran para elaborar dichos reportes; y

iii) ...

iv) En el primer informe de cada año deberá proporcionar información relacionada con el comportamiento en el ejercicio anual inmediato anterior, de las diferentes clasificaciones y tratamientos fiscales especiales: grandes contribuyentes, sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que incluyan por lo menos para cada uno: número de contribuyentes beneficiados, recaudación aportada por tipo de impuesto por separado –ISR personas morales, personas físicas y retención de impuestos, IVA, otros, incluyendo seguridad social–, empleos generados, balanza comercial.

La información que la Secretaría proporcione al Congreso de la Unión deberá ser completa y oportuna. Dicha información se pondrá a disposición de la población en los sitios de Internet de la Secretaría y del SAT, así como las series históricas disponibles de las variables incluidas en este artículo, por lo menos en formato Excel. En caso de incumplimiento procederán las responsabilidades que correspondan.

II. ...

...

...

...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante convenio con cada una de las entidades federativas, deberá realizar anualmente un estudio en el que se muestre un diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales, así como diversas propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno, que tengan como objetivos fundamentales dar mayor eficiencia al uso de los recursos públicos y hacer más eficaz el impacto de dichos recursos en la población. Para la realización de dicho estudio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá seguir los lineamientos técnicos que establezca la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados antes del 15 de febrero de cada año.

La realización del estudio a que se refiere el párrafo anterior será responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá publicarse en la página de Internet de dicha Secretaría, así como entregarse a la Cámara de Diputados a más tardar el último día del mes de mayo de cada año.

...

CAPÍTULO II De la Evaluación

Artículo 110. La Secretaría ...

...

...

En materia de ingresos se evaluará el costo-beneficio de los diferentes tratamientos fiscales especiales: sector primario, transporte, maquila-Immex, inversión extranjera, doble tributación, recintos fiscales especializados, repecos y los que se encuentren vigentes, que consideren el beneficio que reciben la población, la economía y las finanzas públicas por aplicar cada uno de esos tratamientos fiscales especiales.

Artículo Noveno. Se **adiciona** un segundo párrafo a los artículos tercero y undécimo transitorios de la **Ley del Seguro Social** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, para quedar como sigue:

Artículo Tercero Transitorio. (...)

El límite máximo salarial para el otorgamiento de las pensiones a que se refiere el párrafo anterior, cual sea la ley por cuyos beneficios opte el trabajador, será de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal a la fecha de tal otorgamiento. Este límite máximo salarial se aplicará a partir del primero de julio de 1997.

Artículo Undécimo Transitorio. (...)

El límite máximo salarial para el otorgamiento de las pensiones a que se refiere el párrafo anterior, cual sea la ley por cuyos beneficios opte el trabajador, será de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal a la fecha de tal otorgamiento. Este límite máximo salarial se aplicará a partir del primero de julio de 1997.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2012.

Segundo. Los decretos emitidos por el Ejecutivo federal mediante los cuales haya autorizado o determinado algún régimen fiscal dejarán de tener efectos a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La Cámara de Diputados, en el PEF para el Ejercicio Fiscal de 2012 y subsecuentes, deberá asignar los recursos necesarios para que el IMSS cubra puntualmente las pensiones a que se refiere el presente decreto con el límite salarial máximo de veinticinco salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, en apego al artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social vigente.

Cuarto. El Congreso de la Unión deberá aprobar las leyes y, en su caso, las reformas legales que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXVIII-B del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del presente decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

Quinto. Las disposiciones jurídicas que contravengan o se opongan a la presente reforma quedan derogadas.

Dado en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a 20 de septiembre de 2011.

Diputados Vidal Llerenas Morales, José Narro Céspedes (rúbricas)

DEL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERAL DEL TRABAJO, Y DEL SEGURO SOCIAL

**Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Cámara de Diputados
Congreso de la Unión**

Presente

Por este conducto, nos dirigimos muy respetuosamente a usted, a fin de hacer de su conocimiento, que en sesión ordinaria de la honorable XX Legislatura constitucional del estado de Baja California, celebrada el día **31 de agosto** del año en curso, se aprobó el siguiente

Acuerdo

PRIMERO. Se aprueba la remisión al Congreso de la Unión de la iniciativa de reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. Entre los obreros, jornaleros, **trabajadores del hogar**, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

Transitorio: Las reformas propuestas al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entrarán en vigor una vez obsequiado el trámite legislativo al que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO . Se aprueba la remisión al Congreso de la Unión de la iniciativa de reforma a los artículos 49, 127, 146, así como la denominación del capítulo XII del título sexto de la Ley Federal del Trabajo, también los artículos 331, 332, 333, 334, 337, 340, 342 y 998, así como la derogación de los artículos 338 y 339 todos del ordenamiento citado en este manual, para quedar como sigue:

Artículo 49. ...

I a III. ...

IV. Cuando se trate de trabajadores del hogar; y

...

Artículo 127. ...

I. a V. ...

VI. Los trabajadores del hogar no participarán en el reparto de utilidades, y:

Artículo 146. Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a las que se refiere el artículo 136 de esta ley por lo que toca a **los trabajadores del hogar**.

Capítulo XIII

Trabajadores del Hogar

Artículo 331. Trabajadores del hogar son los que prestan los servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia.

Artículo 332. Nos son **trabajadores del hogar** y en consecuencia quedan **sujetas** a las disposiciones generales o particulares de esta ley:

I a II. ...

Artículo 333. Los trabajadores del hogar deberán disfrutar de reposos suficientes para tomar sus alimentos y descanso durante la noche.

Artículo 334. Salvo lo expresamente pactado, la retribución de los **trabajadores del hogar** comprende, además del pago en efectivo, los alimentos y la habitación.

Artículo 337. Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

I. Guardar consideración a los **trabajadores del hogar**, absteniéndose de todo **maltrato** de palabra o de obra;

II. ...

III. El patrón deberá cooperar para la instrucción general de **trabajadores del hogar** de conformidad con las normas que dicten las autoridades correspondientes.

IV. Afiliar al Instituto Mexicano del Seguro Social a los trabajadores del hogar y pagar las contribuciones correspondientes.

Artículo 338. Se deroga.

Artículo 339. Se deroga.

Artículo 340. Los **trabajadores del hogar** tienen las obligaciones especiales siguientes:

I. a II. ...

Artículo 342. Los **trabajadores del hogar** podrán dar por terminada en cualquier tiempo la relación de trabajo, dando aviso al patrón con ocho días de anticipación.

Artículo 998. Conforme a lo dispuesto en el artículo 992, al patrón que no facilite al **trabajador del hogar** que carezca de instrucción, la asistencia a una escuela primaria, se le impondrá multa por el equivalente de 3 a 15 veces el salario mínimo general.

Transitorio: El presente decreto entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO. Se aprueba la remisión al Congreso de la Unión la iniciativa de Reforma los artículos 12, 13 en su fracción II, y el inciso b de la fracción II del artículo 222 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I. Las personas que de **conformidad con los artículos 20, 21 y 331 de la Ley Federal del Trabajo**, presenten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones;

II. a III. ...

Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio.

I. ...

II. (Se deroga)

III. a V. ...

Artículo 222. La incorporación voluntaria de los sujetos a que se refiere el presente capítulo, se realizará por convenio y se sujetará a las siguientes modalidades:

I. ...

II. El esquema de aseguramiento, para los sujetos que señala este capítulo, comprende:

a) ...

b) Se deroga

c) a e) ...

Transitorio: El presente decreto entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

TRANSITORIO: El Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá un plazo de 90 días para hacer las adecuaciones reglamentarias y administrativas derivadas de la presente reforma.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3352-I, miércoles 21 de septiembre de 2011

Sin otro particular, y agradeciendo de antemano la atención que se sirva otorgar al presente, hago propicia la ocasión para reiterarle nuestra distinguida consideración.

Atentamente

Mexicali, Baja California, a 31 de agosto de 2011.

Diputado Carlos Murguía Mejía (rúbrica)

Presidente

Diputada Virginia Noriega Ríos (rúbrica)

Secretaria

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUADALUPE ACOSTA NARANJO, DEL PRD, Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Planteamiento del problema

En virtud de que las mayorías hegemónicas que le dieron sustento al viejo sistema presidencial han desaparecido como resultado de la construcción de un marco jurídico electoral más justo que reconoce la pluralidad de la sociedad mexicana, el régimen presidencial vigente se ha hecho disfuncional para afrontar los enormes retos que tiene nuestro país en el presente. La presente iniciativa pretende dotar al sistema político de herramientas que le permitan fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la construcción de mayorías plurales de gobierno con base en coaliciones gubernamentales y legislativas que le den soporte al Ejecutivo, cuando éste opte por esta modalidad en circunstancias específicas.

Argumentos

La democracia mexicana ha caminado ya, en los últimos 15 años, confirmándose como la vía que los mexicanos, sus partidos, corrientes, intereses, visiones y pulsiones han elegido para organizar su coexistencia y para competir por los cargos y las responsabilidades del poder público.

Es un triunfo de carácter histórico, pues nunca antes, en ningún otro momento de la historia nacional, habíamos podido establecer las condiciones materiales, las leyes y las instituciones que nos permiten vivir y desarrollarnos en esta enorme conquista de nuestra civilización.

Un contexto de amplias libertades: de pensamiento, expresión, manifestación y organización; partidos políticos nacionales bien arraigados; elecciones libres; leyes que propician la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos; instituciones electorales abiertas, transparentes y confiables; una opinión pública actuante e inquisitiva; una sociedad civil alerta y activa; un reconocimiento internacional a toda esta construcción histórica son, todas, las condiciones fundamentales que faltaron en otras épocas para poder erigir esa convivencia democrática que es preciso ensanchar y defender.

No obstante, hace 15 años, la competencia democrática empujó nuevos y más complejos fenómenos para los que la política y la elaboración política del país no estaban suficientemente preparados. La llegada de la pluralidad –un hecho decisivo y venturoso– y un valor cardinalmente democrático, no solo se convirtió en un fenómeno reconocible a simple vista y que recorre toda la sociedad mexicana, sino que además, esa pluralidad “colonizó al Estado” y obtuvo asiento en todas las instituciones y organismos del Estado, especialmente en el Congreso de la Unión.

Antes de 1997, habían ocurrido y estaban ocurriendo un buen número de novedades que modificaban todos los días y de un modo duradero, nuestra realidad estatal: la Cámara de Diputados acababa de trascender la mayoría del partido del Presidente y por primera vez, una suma de partidos forjaba una alianza mayor por sobre la bancada del Revolucionario Institucional.

En aquellos años sumaban ya diez Congresos locales que habían equilibrado la representación y cuya mayoría no respondía al gobernador en turno. Los municipios –entre ellos los más importantes

del país- ya eran un archipiélago plural ocupado por las combinaciones mas disímbolas. La Ciudad de México había sido ganada en elecciones legítimas por el principal partido de la izquierda y casi todas las metrópolis –de Jalisco a Monterrey y de Tijuana a Mérida, pasando por Veracruz o por Torreón– también habían mutado de partido gobernante y en la variedad y composición de sus cabildos.

A partir del año 2000, la alternancia no sólo implicó la remoción pacífica del poder presidencial luego de 70 años de gobiernos de un mismo partido, sino que a la vez, el propio poder presidencial fue más débil y acotado ¹ . El Ejecutivo antecesor, el Presidente Zedillo, pudo contar con una mayoría en el Senado los últimos tres años de su gobierno, el Presidente Fox en cambio, no tuvo esa condición, y lo que es más, no tuvo nunca a ninguna de las dos Cámaras con mayoría propia. Y por si fuera poco, Fox empezó su gobierno frente a una veintena de gobernadores que no eran de su partido.

La Presidencia, el ejercicio del poder presidencial debía cambiar, y debía hacerlo rápido, porque el ecosistema que le rodeaba se ramificaba y se complicaba. Formal y constitucionalmente era la misma construcción, pero realmente había menguado en su papel y en sus capacidades. Así, al menos desde 1997, los Presidentes mexicanos deben hacer grandes esfuerzos para aprobar cada presupuesto anual, para sacar adelante esta o aquella iniciativa puntual, para conseguir alguna reforma importante.

Conforme el pluralismo ha tomado sus asientos, el Congreso dejó de ser el acompañante de primera instancia del gobierno federal y se convirtió en su primera y más importante complicación. De modo que la alternancia pudo haber sido el episodio más espectacular y más acariciado por políticos, partidos y estudiosos, pero a la larga, no fue el más decisivo.

Visto así, con perspectiva histórica, el hecho principal de nuestra transición democrática fue la dispersión efectiva del poder del Estado y por lo tanto, la creciente dificultad para poder gobernar.

En gran parte, la salida del autoritarismo consistió precisamente en esto: acotar al Presidente reivindicando la centralidad constitucional del legislativo. En 1991, el Presidente Salinas disfrutó el último Congreso acompañante pues tenía el 64 por ciento de los diputados. Desde entonces, la realidad, la matemática del Legislativo (por no hablar de los gobernadores y otros poderes constitucionales) no ha hecho sino limitar y complicar las capacidades presidenciales. En 1997 el Presidente Zedillo solo contaba con un 47.6 por ciento de los diputados, pero ya con el PAN en Los Pinos, el vuelco fue dramático: el Presidente Fox no tuvo en la Cámara de Diputados ni siquiera mayoría relativa, pues la bancada más grande, el 41 por ciento, pertenecía al PRI. La tendencia siguió profundizándose hasta llegar al segundo tramo del sexenio del Presidente Felipe Calderón, con el Congreso mas adverso para un Presidente del que se tenga memoria: la fracción parlamentaria mas numerosa en Diputados le pertenece al Revolucionario Institucional con una cuasimayoría del 48 por ciento.

Es esto, lo que ha cambiado duraderamente a la política de México durante los últimos ² 15 años y la tendencia que probablemente se confirmará en la siguiente década.

Reformas democráticas del presidencialismo

El subcontinente latinoamericano, ha vivido un tránsito similar: después de treinta años, la democracia en América Latina tiene un rostro inequívocamente presidencialista, como en México, la construcción de su nuevo pluralismo ha sido posible con el formato y las bases históricas

presidencialistas, y eso le ha permitido uno de los períodos de vida democrática más duraderos de su historia.

No obstante las transiciones democráticas, han transformado el presidencialismo histórico de América Latina para asimilar, mediante dosis diversas, a modelos y mecanismos de control parlamentario. Es el presidencialismo el que ahora muda por efecto de la lucha política democrática, y su mutación se ha multiplicado en varias direcciones, conforme los regímenes pluralistas se asientan.

La tendencia es clara: moderar, acotar, modular la acción presidencial y armonizarla con las facultades y obligaciones del otro poder democrático: el legislativo. Y esta senda de reformas al presidencialismo histórico de América Latina, ha sentado sus reales modificando, sobre todo, ocho elementos de la gobernación ³ :

- 1) La distribución de atribuciones, la capacidad de incidir en la vida y operación del otro poder, ejecutivo-legislativo ó legislativo-ejecutivo;
- 2) La conformación del Poder ejecutivo (unipersonal, o compartir la gestión con los ministros);
- 3) Las facultades propias del Presidente (legislativas, definición del presupuesto público, poder de veto; atribuciones en emergencias; expedición de decretos; los mecanismos para emitir decretos-ley);
- 4) El control de la agenda;
- 5) La convocatoria a referéndum o plebiscito;
- 6) La designación y remoción de ministros;
- 7) Las diversas funciones del gabinete;
- 8) El control legislativo sobre el ejecutivo (moción de confianza; censura; informes; pregunta parlamentaria; interpelaciones e investigaciones).

Como se ha dicho, esas ocho variables han conformado la agenda de reforma institucional. Como se ve, las transiciones democráticas, han transformado el Presidencialismo histórico de América Latina para asimilar, mediante dosis diversas, a modelos y mecanismos del Parlamentarismo.

Siguiendo la tipología propuesta por Jorge Carpizo, la reforma al presidencialismo ha producido ya “presidencialismos”, en plural, en América Latina, de modo que ya podemos hablar de una compleja tipología

Tipos de presidencialismo

TIPOS DE PRESIDENCIALISMO

Presidencialismo puro	Presidencialismo predominante	Presidencialismo con matices parlamentarios	Presidencialismo parlamentarizado
Brasil Chile Ecuador Honduras México	República Dominicana	Bolivia Costa Rica El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay	Argentina Colombia Guatemala Perú Uruguay Venezuela

Como se desprende de la ciencia política y del derecho comparado, México es uno de los países que si bien han transitado a la democracia como el conjunto de naciones latinoamericanas, su ruta no ha consistido en modificar las bases de funcionamiento del presidencialismo heredado desde el siglo XIX y reflejado aún en la Constitución de 1917. La propuesta que se presenta a esta soberanía, consiste precisamente, en aprender las lecciones que provienen de América Latina, dar ese viraje y atender, para mejorar, las condiciones de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, reconociendo dos hechos decisivos y repetidos durante los últimos 15 años: una pluralidad cada vez más intensa en el electorado y en la composición del Congreso de la Unión y, derivado de ello, una mayor dificultad en sus relaciones recíprocas y una mayor complejidad en las condiciones de gobernación.

Una reforma con sentido histórico

En un documento reciente denominado “Equidad Social y Parlamentarismo”, diagnóstico general del presente mexicano y que no evade uno solo de los debates fundamentales de la actualidad, intelectuales y mexicanos de la talla de José Woldenberg, Enrique Provencio, Rolando Cordera, Raúl Trejo Delarbre, Adolfo Sánchez Rebolledo, Lorenzo Córdova, Pedro Salazar, Ricardo Becerra, Luis Salazar, y otros más, apuntan el sentido que tiene la modificación del régimen de gobierno:

“... la gran tarea de nuestra incipiente democracia no consiste en restringir el pluralismo político –lo que en todo caso la volvería aún más frágil, más precaria y expondría ante nuevas pulsiones violentas a la propia democracia ganada– sino en transformar al Estado en un Estado de derecho capaz no sólo de reconocer, sino de garantizar universalmente, las garantías fundamentales de todos los mexicanos, rompiendo así los círculos viciosos del clientelismo y del patrimonialismo. Como lo prueba toda la experiencia histórica y a pesar de las leyendas antiestatistas en curso, sólo un Estado fuerte, eficaz y eficiente crea las condiciones de una sociedad civil fuerte, exigente y organizada, así como una verdadera y cabal ciudadanía. Sólo un Estado que garantiza universalmente los derechos sociales hace posible el ejercicio igualitario de los derechos de libertad, de los derechos civiles y de los propios derechos políticos. Y sólo un Estado legitimado por su capacidad de garantizar esos derechos puede regular con eficacia y eficiencia los poderes fácticos que inevitablemente surgen en una sociedad abierta y plural. En esto último la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su papel de Tribunal Constitucional, tiene una responsabilidad mayúscula porque de sus interpretaciones y decisiones depende que los derechos sociales sean, finalmente, reconocidos como derechos fundamentales que guardan una relación de interdependencia con los derechos de libertad y con los derechos políticos. Y, sobre todo, que

puedan ser exigibles y deban ser garantizados ante el Estado y ante los poderes privados que tradicionalmente los han amenazado.

Se trata, como es evidente, de una tarea de largo aliento que requiere de esfuerzos y compromisos sostenidos y que no puede reducirse a modificaciones legales puntuales. Lo que sin duda requiere de la formación de coaliciones y mayorías capaces de trascender intereses puramente electorales y de coyuntura, pero no de mayorías al servicio del presidente en turno, sino de verdaderos gobiernos de coalición sustentados en acuerdos públicos y transparentes y en proyectos de largo plazo. Y en este sentido el mayor obstáculo, otra vez lo subrayamos, no es el pluralismo político sino un presidencialismo que a lo largo de toda la historia mexicana ha mostrado sólo ser eficaz cuando se vuelve autoritario. Cesarismo, bonapartismo y populismo son, han sido y serán las patologías inevitables de un régimen que identifica la jefatura del Estado con la de gobierno. Y la personalización de la política, hoy agravada por los modernos medios de comunicación, es también una consecuencia inevitable de los sistemas presidenciales. Por todo ello, la construcción de un verdadero Estado social y democrático de derecho, garante efectivo de los derechos fundamentales de todos los mexicanos, parece exigir la discusión del reemplazo del régimen presidencial por un régimen parlamentario, que entre otras cosas haga posible distinguir claramente a los gobiernos y sus mayorías contingentes del Estado y sus funciones permanentes”.

Continuamos la cita por su absoluta relevancia:

“Realizar esta operación –que bien podríamos llamar histórica— requiere de un salto cultural y político de la mayor importancia. Las bases sociales de los partidos no parecen preparadas para encarar ese desafío, pero tampoco las dirigencias, líderes y, menos aún, los candidatos. Hacia las elecciones del 2012, cuando la democracia mexicana haya cumplido 15 años, el único vaticinio cierto es éste: ninguno de los partidos obtendrá mayoría congresual. Gobernar sin mayoría volverá a ser el dato estructural, y para resolver el acertijo será preciso arriesgar un tipo de gobierno de coalición inexplorado en nuestra historia política. Y si los actores políticos no son capaces de extraer las lecciones básicas de la post-transición, viviremos una nueva versión —más o menos frustrante, más o menos paralizada— de los sexenios previos, sea cual sea el partido que resulte ganador.

Ahora bien, si el país es capaz de abandonar el libreto de la era política anterior, entonces México sería testigo de un proceso inédito, pluralista, más propiamente democrático: la forja de una mayoría legislativa entre partidos diferentes o hasta enfrentados para poder gobernar. Allí está el cambio más importante, el hecho político que ante los ojos de todos abriría una nueva época en México: compartir el poder”.

Para fortuna de esta propuesta planteada por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática y de la discusión en general sobre la necesidad de un cambio de régimen, el pasado miércoles 14 de septiembre, los senadores Manlio Fabio Beltrones, del Grupo Parlamentario del PRI, José González Morfín del Grupo Parlamentario del PAN, Carlos Navarrete Ruiz, del Grupo Parlamentario del PRD, presentaron una iniciativa que contiene diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de hacer avanzar la conformación de gobiernos de coalición.

Este hecho nos reanima a varios legisladores federales pertenecientes a diferentes grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados a impulsar ese debate y colocar en el seno de nuestra Cámara la propuesta de este mecanismo esencial para el acuerdo democrático, como lo supone la

figura del gobierno de coalición, con su teoría de los dos motores: El Presidente de la República podrá optar por el Gobierno de Coalición, en cuyo caso acordará las políticas públicas convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores. Asimismo someterá a cada uno de los secretarios de despacho y por separado a ratificación del Senado por mayoría simple de los miembros presentes y en sus recesos por la Comisión Permanente. Si en el primer nombramiento no se alcanzara la mayoría de votos, el Presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto, que deberá ser votado en los mismos términos y condiciones que el primero; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría de votos, el Presidente de la República hará el nombramiento definitivo. Dota además al Presidente de la República de voz en las Cámaras del Congreso por sí o a través del Secretario de Gobernación, para presentar iniciativas, informes o responder a preguntas, mediando solicitud para hacerlo o por invitación o requerimiento de alguna de las Cámaras de Congreso, en los términos de esta Constitución y en las leyes que de ella emanen.

Compartimos en términos generales el sentido práctico de la propuesta de reformas constitucionales en la Cámara de Senadores, sin embargo consideramos fundamental adicionarle la figura del Jefe de Gabinete, en determinadas circunstancias y con sus atribuciones específicas, como el instrumento clave para concretar el nuevo modelo de régimen político.

Estamos conscientes que se trata de una plataforma de despegue deliberativo que tiene como propósito arribar a un nuevo arreglo constitucional que privilegie el acuerdo para el desarrollo democrático, en justicia y libertad. Ello nos impone abrir no sólo en ambas cámaras sino en el conjunto de la sociedad un gran diálogo para la construcción de un programa de gobierno de coalición en México.

Cambios en la Constitución

La propuesta pasa por una modificación sustancial a la mecánica de la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, sea el que sea el candidato triunfante en la elección presidencial y sea el que sea el partido con mayoría en la Cámara de Senadores y de Diputados, de modo que el Congreso no se convierta en el inmediato obstáculo del Presidente, pero sobre la base de un compromiso político y programático, transparente, que sustente una coalición de gobierno duradera en el tiempo.

En este contexto, ponemos a su consideración un conjunto de reformas que buscan el fortalecimiento del Poder Legislativo ya que se trata de dotar al Congreso de la Unión de mecanismos que aumenten su capacidad fiscalizadora, controladora y ratificadora sobre acciones y decisiones del Poder Ejecutivo.

En el esquema que proponemos en esta iniciativa, es necesario que el Poder Ejecutivo pueda incurrir en una modalidad que le permita dividirse en dos ámbitos, uno, en el del Estado, garante de las instituciones y de nuestros principios constitucionales, y otro, del gobierno, responsable y guía de la administración pública y de la elaboración e instrumentación de las políticas públicas.

En un régimen cada vez más plural, cuando el partido que resulte victorioso en la elección presidencial cuente con un respaldo muy amplio y con mayoría en las cámaras, o con una presencia muy sólida en las mismas, podrá establecer su gobierno en los términos actuales en el marco de un sistema presidencial pluripartidista.

Sin embargo, cuando el partido que logre mayoría no tenga por sí mismo el suficiente consenso y apoyo para formar gobierno, se requiere de instrumentos específicos para la construcción de consensos y de la elaboración de políticas de Estado que dicten la pauta de desarrollo presente, de medio y largo plazo del país, tareas inequívocas del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado; y por otra parte se requiere de un articulador del Poder Ejecutivo, un Jefe de Gabinete, en el ámbito de la administración pública, que sea responsable de la misma y en todo tiempo esté en el ejercicio de una relación fluida, permanente y estable con el Congreso de la Unión. Por supuesto que la relación entre estas dos figuras tendría que ser de estrecha colaboración, de complementariedad y de absoluta transparencia. No se trata de un primer ministro, puesto que su naturaleza es diferente; el Jefe de Gabinete dimana de un régimen presidencial.

El Jefe de Gabinete guarda una relación de dependencia con el Presidente de la República, pero también goza de atribuciones que le son propias en cuanto a la operatividad de las mismas y sin embargo no pueden entrar en contradicción con las del Presidente de la República.

Por tanto, más que reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo se trata de diseñar un contrapeso más fuerte en el Poder Legislativo que obligue al Ejecutivo a observar estrictamente sus facultades, a rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión, por el bien de la República.

El Jefe de Gabinete tiene la legitimidad que le confiere, la designación del Presidente de la República y la ratificación de la Cámara de Diputados. El Jefe de Gabinete deberá preferentemente pertenecer al partido mayoritario en el Congreso, o gozar de la confianza del mismo, sea este partido el mismo al que pertenece el Presidente u otro distinto, ya que le sería más sencillo consolidar los acuerdos y las coaliciones de mayoría necesarios para la buena marcha del gobierno establecidas bajo ciertas circunstancias por el Presidente de la República. El Jefe de Gabinete quedaría expuesto a la posibilidad de una moción de censura promovida por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores, y en caso de ser ésta moción de censura aprobada por los dos tercios de los legisladores presentes, significaría el cese inmediato del encargo del citado funcionario. Al mismo procedimiento quedarían también expuestos todos los integrantes del gabinete presidencial, con excepción del Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien es ratificado por la Cámara de Diputados, misma que estaría facultada para iniciar el procedimiento de la moción de censura en su contra.

Después de hacer diversos estudios de política comparada con regímenes que han instrumentado modalidades parlamentarias en regímenes presidenciales, y de observar la naturaleza y el comportamiento del sistema de partidos en México en las últimas dos décadas, se concluye que la mejor fórmula para la aprobación y ratificación tanto del Jefe de Gabinete, como eventualmente de la del resto del gabinete presidencial, es la de mayoría absoluta de la Cámara de Senadores, o bien de la Comisión Permanente, si fuere el caso, salvo en el caso del Secretario de Hacienda y Crédito Público, el cual es ratificado en la Cámara de Diputados.

Esto es debido a que de esta forma se promueve un esquema de coaliciones y alianzas duraderas por un lado, pero también se posibilita la formación de mayorías con algunas variantes, es decir, con cuando menos dos combinaciones de distintos partidos políticos relevantes, para darle flexibilidad y margen de maniobra al Jefe de Estado en caso de enfrentar algunas crisis de gobierno, en donde pudiera disolver eventualmente su coalición gobernante en caso de ruptura entre los socios que conforman la misma y tuviera la posibilidad de buscar una nueva mayoría gobernante a través de una coalición distinta, con un nuevo Jefe de Gabinete al frente de la misma.

La fórmula de dos tercios para ratificar a los integrantes del gabinete presidencial, incluido el Jefe de Gabinete, representa un esquema sumamente rígido en donde se corre grave riesgo de parálisis política ya que aún para alguna coalición de partidos será muy complicado arribar a la conformación de dos tercios y matemáticamente sólo es posible una única coalición de partidos relevantes, lo que no ofrece ningún margen de maniobra en caso de crisis de gobierno, salvo la disolución de la coalición y de la legislatura y el llamamiento a nuevas elecciones, lo que no está previsto en el andamiaje constitucional de un sistema político presidencial como el nuestro. Por estas razones proponemos la formulación de mayoría absoluta para la ratificación de los integrantes del gabinete presidencial, tal y como está desarrollada en párrafos anteriores.

Ahora bien, la capacidad de remover al responsable directo de la administración pública del país, le otorga al sistema político cierta flexibilidad para afrontar situaciones críticas en donde la figura presidencial no queda expuesta a una crisis de legitimidad. El cambio de un Jefe de Gabinete puede significar, si así lo demanda la representación política, un cambio de rumbo y orientación dentro de un mismo período presidencial, lo que equivaldría en los hechos a un cambio de gobierno entendido estrictamente en su dimensión de los negocios de la administración pública.

El Jefe de Gabinete no tiene un carácter de vicepresidente ya que el mecanismo de sustitución del Jefe de Estado por ausencia temporal o definitiva queda en los mismos términos que lo establece nuestra Ley Fundamental y el Jefe de Gabinete estaría impedido para ser presidente de la República en el periodo inmediato posterior. También estaría impedido este funcionario para ocupar la presidencia de la república de manera provisional o interina durante el periodo de su encargo.

El Presidente de la República tiene la legitimidad que le confieren las elecciones populares y su cargo es irrenunciable y dura seis años. En el régimen democrático que proponemos, el Jefe de Estado es sujeto de juicio político y de juicio de procedencia, en los términos que lo marca la ley para otros servidores públicos, incluido el Jefe de Gabinete y representantes populares.

El partido político que haya ganado una elección con una mayoría relativa amplia o absoluta, tiene el legítimo derecho de formar un gobierno por sí solo, en un esquema presidencial tradicional.

De igual forma, el partido político que haya ganado una elección con una mayoría relativa y que logre construir una coalición estable de mayoría, tiene también el legítimo derecho de formar un gobierno, en un esquema presidencial con elementos parlamentarios. En todo caso, se trata de que la oposición efectivamente confiera un voto de confianza a ese nuevo gobierno que reúne dos cualidades: primera, que ganó una elección, y segunda, que forma una coalición estable de mayoría bajo acuerdos programáticos, legislativos y públicos. No olvidemos, que esa coalición gobernante, tendría de todos modos que construir consensos más amplios para cualquier proyecto de reforma constitucional, la cual requiere de mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y la mayoría simple de los congresos locales de las entidades federativas que dan cuerpo al Constituyente Permanente; y que justamente, esta labor de construcción de consensos sería la principal de la figura propuesta, en estos casos, es decir, la del Jefe de Gabinete presidencial.

Por las razones expuestas con anterioridad hemos descartado totalmente la pretensión de establecer como requisito, en caso de que el Ejecutivo recurra al esquema presidencial con elementos parlamentarios, para ratificar al Jefe de Gabinete y al resto de los integrantes del mismo gabinete por mayoría calificada, ya que cualquier coalición, o mejor dicho en términos teóricos, cualquier *gran coalición* de esas dimensiones carecería de incentivos reales para buscar acuerdos con los partidos políticos en la oposición -a esa gran coalición-, y podría significar la exclusión permanente de cuando menos una fuerza política relevante que represente al tercio menor del electorado y del

Congreso de la Unión; incluso para cualquier reforma constitucional, este tercio menor –pero relevante– podría quedar sistemáticamente excluido.

No obstante lo anterior, la fórmula de moción de censura o de remoción de algún miembro del gabinete o incluso del mismo Jefe de Gabinete Presidencial, bajo el precepto de mayoría calificada de dos tercios, e incluso con la solicitud elaborada por cuando menos la mitad de los integrantes de la Cámara de Diputados, o de la Cámara de Senadores en el caso del Procurador General de la República, como lo proponemos, es absolutamente viable y conveniente, ya que ofrece un mecanismo de remoción pero sólo bajo el supuesto de que se configure una evidencia tan contundente que produzca una mayoría calificada en contra de la gestión de algún integrante del gabinete presidencial, y ofrece el resguardo de la estabilidad en los altos cargos de la función pública, dado la dificultad relativa que constituye conformar en este tiempo de pluralidad política una mayoría calificada.

Es por ello que proponemos a esta soberanía la siguiente iniciativa tendiente a conferirle a nuestro sistema presidencial tradicional, una alternativa en donde el propio titular del Ejecutivo pueda solicitar al Congreso de la Unión el establecimiento de un gobierno de coalición con un programa de gobierno avalado por los partidos políticos integrantes de la coalición y sustentado en una coalición parlamentaria estable, con una agenda legislativa común. En este esquema las Cámaras del Congreso de la Unión contarían con mayores facultades y quedarían diferenciadas las responsabilidades del Poder Ejecutivo en cuanto al ámbito del Estado y del gobierno, siendo el propio Presidente de la República el titular indiscutible del Poder Ejecutivo y responsable del ámbito del Estado, y el Jefe de Gabinete responsable de las tareas del gobierno.

Por la magnitud y envergadura de esta iniciativa, será preciso que una vez que se dictaminen y aprueben las reformas aquí propuestas, el Congreso de la Unión, deberá darse a la tarea de analizar las leyes secundarias que se vean implicadas en los alcances de esta reforma constitucional como lo será la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de este Congreso de la Unión y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras, y proponer las reformas conducentes.

Fundamento legal

Los suscritos, diputados federales integrantes de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto por los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con:

Proyecto de Decreto

Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 29, 69, 70, 74, 76, 82, 89, 90, 91, 93, 102, 110, 111 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ampliar las facultades del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, dotándolos de un jefe de gabinete y de mecanismos para construir gobiernos de coalición sustentados en coaliciones legislativas estables en circunstancias específicas.

Artículo Único. Se **reforman**, los artículos 29, 69, 70, la fracción II del artículo 76, la fracción VI del artículo 82, 90, 93, 102, 110, 111 y 131 y se **adicionan** la fracción VII del artículo 74, y sus párrafos primero y segundo; los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 76; la fracción VII del artículo 89 y sus párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, quinto y sexto, y la

fracción XIX del mismo artículo; el numeral 1 del artículo 91; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo **con el Jefe del Gabinete, en su caso,** y con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

...

...

...

...

Artículo 69. ...

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

Artículo 70. ...

...

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados **y de los senadores,** según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en **las Cámaras. En su caso, también determinará las formas y procedimientos para la formación y disolución de coaliciones legislativas, a petición expresa del Presidente de la República.**

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

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

I. a VI. ...

VII. Ratificar, por mayoría absoluta de los diputados que integran la cámara, el nombramiento que haga el Presidente de la República del Secretario de Hacienda y Crédito Público y empleados superiores de Hacienda, en caso de que haya solicitado la formación de un gobierno de coalición a las cámaras del Congreso de la Unión.

Solicitar por mayoría absoluta de los diputados que integran la cámara, una moción de censura para el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que cuando menos haya desempeñado su cargo durante seis meses y éste haya sido ratificado por la misma cámara.

Aprobar por mayoría calificada de los diputados presentes al momento de la votación, una moción de censura para el Secretario de Hacienda y Crédito Público que cuando menos hayan desempeñado su cargo durante seis meses y éste haya sido ratificado por la misma cámara. En caso de aprobarse esta moción de censura, el servidor público implicado deberá ser cesado inmediatamente de su encargo por el Presidente de la República.

VIII. ...

Artículo 76. ...

I. ...

II. Ratificar por mayoría absoluta de los senadores que integran la cámara, el nombramiento que el Presidente de la República haga del Jefe de Gabinete, de los Secretarios de Despacho, sólo en el caso de que el Titular del Ejecutivo haya solicitado a las cámaras del Congreso de la Unión la formación de un gobierno de coalición; del Procurador General de la República, Ministros, de los Agentes Diplomáticos, cónsules generales, coroneles, y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

Solicitar por mayoría absoluta de los senadores que integran la cámara, una moción de censura para el Jefe de Gabinete, para los Secretarios de Despacho, y para el Procurador General de la República, siempre y cuando éstos hayan sido ratificados por la misma cámara.

Aprobar por mayoría calificada de los senadores presentes al momento de la votación una moción de censura para el Jefe de Gabinete, para los Secretarios de Despacho, y para el Procurador General de la República, que cuando menos hayan desempeñado su cargo durante seis meses, siempre y cuando éstos hayan sido ratificados por la misma cámara. En caso de aprobarse esta moción de censura, el servidor público en cuestión deberá ser cesado inmediatamente de su encargo por el Presidente de la República.

III. a XII. ...

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

I. a la V. ...

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún estado, ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y no haber sido Jefe de Gabinete en el periodo inmediato anterior.

VII. ...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. a la XVI. ...

XVII. Podrá optar por el gobierno de coalición, en cuyo caso acordará las políticas públicas, iniciativas, mediante convenio en el que se especifique los objetivos del gobierno común y el número de legisladores que lo sustenten.

En tal caso solicitará la ratificación a la Cámara de Senadores, del Jefe de Gabinete, de los Secretarios de Despacho, del Procurador General de la República, de los agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Si en el primer nombramiento del Jefe de Gabinete y de los Secretarios de Despacho no se alcanzara la mayoría absoluta de votos de los integrantes de la cámara, el Presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría absoluta de votos de los integrantes de la cámara, el Presidente de la República hará el nombramiento definitivo.

Al Jefe de Gabinete y a los Secretarios de Despacho los podrá remover libremente o como resultado de una moción de censura aprobada por la Cámara de Senadores.

Al Procurador General de la República podrá removerlo libremente o como resultado de una moción de censura presentada por esta misma Cámara.

A la Cámara de Diputados, solicitará la ratificación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y de los empleados superiores de Hacienda, a quienes podrá remover libremente o como resultado de una moción de censura aprobada por la misma Cámara.

Si en el primer nombramiento del Secretario de Hacienda y Crédito Público no se alcanzara la mayoría absoluta de los votos de los integrantes de la cámara, el Presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría absoluta de votos de los integrantes de la cámara, el Presidente de la República hará el nombramiento definitivo.

XVIII. a XVIII. ...

XIX. El Presidente de la República tendrá voz en las Cámaras del Congreso por sí o a través del Jefe de Gabinete, en su caso, o del Secretario de Gobernación, para presentar iniciativas, informes o responder preguntas, mediando solicitud para hacerlo o por invitación o requerimiento de alguna de las Cámaras del Congreso, en los términos de esta Constitución y de las leyes que de ella emanen.

XX. ...

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de la **Jefatura de Gabinete en su caso**, de las Secretarías de Estado

y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales en la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Artículo 91. Para ser **Jefe de Gabinete** o Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

I. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gabinete son las siguientes:

- a) **Participar en la administración general del país.**
- b) **Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para asumir las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el Presidente de la República, con el refrendo del secretario de despacho del ramo al cual el acto o reglamento se refiera.**
- c) **Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete con los secretarios de despacho, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente.**
- d) **Concurrir a las sesiones del Congreso de la Unión a las que sea convocado.**
- e) **Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.**
- f) **El Jefe de Gabinete no podrá desempeñar simultáneamente otra secretaría de despacho ni cargo alguno de elección popular.**
- j) **El Jefe de Gabinete no podrá desempeñar el cargo de presidente de la república en el periodo inmediato posterior al de su encargo, ni sustituir como presidente provisional o interino al presidente de la república en caso de ausencia definitiva del mismo durante el tiempo de su encargo.**

Artículo 93. El **Jefe de Gabinete** y los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos y tareas.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar **al Jefe de Gabinete en su caso**, a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

...

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

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso.

Artículo 102-A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación de la **Cámara de Senadores** o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el **Presidente de la República, o a través de una moción de censura de la Cámara de Senadores la cual deberá ser aprobada por el voto de la mayoría calificada de los legisladores presentes.**

...

...

...

...

...

B. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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, el **Presidente de la República, el Jefe de Gabinete**, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, 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 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, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, de sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, **el Presidente de la República, el Jefe de Gabinete**, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y

aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Presidente de la República podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrara en vigor a partir del 1º de diciembre de 2012.

Segundo. Al entrar en vigor el presente decreto, deberán impulsarse en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura al Congreso de la Unión, las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Notas

1 Véase, Becerra, Ricardo. "Pecado de la ciencia política mexicana". 6/VI/2012.

2 Véase, Equidad social y parlamentarismo: argumentos para el debate de una época. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2010.

3 Becerra, Ricardo y Daniel Zovatto. 30 años de vida democrática en América Latina. Nexos, noviembre de 2010.

Palacio legislativo de San Lázaro, a los 22 días del mes de septiembre de 2011.

Diputados: Armando Ríos Piter, Javier Corral Jurado, Sami David David, Guadalupe Acosta Naranjo, César Nava Vázquez, Miguel Ángel García Granados, Ilich Augusto Lozano, Carlos Pérez Cuevas, Pablo Escudero Morales, José Luis Jaime Correa, Manuel Clouthier Carrillo, Víctor Hugo Círiga Vázquez, Arturo Santana Alfaro, Jesús Alberto Cano Velez, Carlos Samuel Moreno Terán, Agustín Castilla Marroquín, Mary Telma Guajardo Villarreal, Óscar Arce Paniagua.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 103 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

La Constitución es la norma suprema de nuestro país, en ella están consagrados los derechos y las garantías del individuo y la forma en que se organiza el poder público. La Constitución contiene los principios sobre los que funciona nuestro estado de derecho, y ella misma contiene la forma en que ésta puede ser reformada.

Hace unos años, la Constitución era reformada de acuerdo a los intereses del Jefe del Poder Ejecutivo que estuviera en turno, y de unos años a la fecha la Constitución ha sufrido modificaciones impulsadas por el Poder Legislativo, siendo algunas de ellas cuestionadas por su naturaleza y legitimidad entre algunos sectores de la sociedad mexicana.

Es por ello que resulta de gran importancia el cuestionarnos qué principios consignados en la Constitución deberían considerarse irreformables y en el caso de que éstos fueran modificados cuál sería el medio legal a través del cual los gobernados podrían impugnar dichas modificaciones. Cabe señalar que al hablar de reformas a la Constitución, me estaré refiriendo a aquellas reformas que limitan, violan, impiden o prohíben el ejercicio de los derechos humanos o fundamentales y no a aquellas que las amplían.

Como bien sabemos, en el año 2007 se hicieron diversas reformas a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, misma que fueron aprobadas el 13 de septiembre y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre del mismo año; dentro del decreto de reformas entre otras cosas prohibió a las televisoras la transmisión de contenidos con la imagen de funcionarios públicos; ordena que el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación es exclusivamente a través de la contratación que haga el Instituto Federal Electoral (IFE); modifica el criterio para el cálculo del financiamiento público a los partidos políticos, prohíbe a terceros contratar o difundir mensajes de radio y televisión que puedan influir en las preferencias electorales de los votantes, modifica los plazos para las campañas electorales, establece la renovación escalonada de los consejeros electorales del Consejo General del IFE y de los Magistrados de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros aspectos no menos importantes.

Cabe destacar que algunas de las reformas aprobadas fueron controvertidas en el hecho de que para algunos ciudadanos restringen y violan ciertos derechos humanos contenidos en la propia Constitución, en especial la posibilidad de que terceros o los mismos partidos políticos puedan contratar directamente espacios en radio y televisión para dar a conocer sus opiniones en materia político-electoral ya que inhibe la libertad de expresión en todas sus dimensiones. Sin embargo, no existe un medio legal que permita impugnar dichas reformas constitucionales, por lo que hace que los gobernados en su mayoría se encuentren en estado de indefensión frente a las autoridades encargadas de reformar la Constitución, quienes al realizar las reformas conducentes, estos están en la posibilidad de ejercer con plena libertad sus facultades para restringir o suprimir ciertos derechos o garantías históricamente otorgados hacia los gobernados.

En consecuencia, nos encontramos ante la necesidad de buscar un medio jurídico que le permita a los gobernados defenderse de las decisiones del Poder Legislativo cuando éste apruebe reformas a la Constitución que violen o restrinjan derechos o garantías individuales consagradas en ésta.

Por lo que la presente iniciativa pretende otorgarle al gobernado el mecanismo jurídico a efecto de que pueda impugnar aquellas reformas a la Carta Magna que considere son violatorias de los derechos fundamentales, humanos o garantías individuales reconocidos en éste.

Argumentación

Cuando se da una reforma a la Constitución que se considera violatoria de los derechos humanos, de las garantías individuales y de los principios fundamentales consagrados en la misma, resulta necesario acudir a la legislación vigente y analizar qué puede hacer el gobernado en contra de dichas reformas.

A este respecto se destaca la observancia e inviolabilidad de la Constitución en donde el artículo 128 constitucional dispone lo siguiente:

“Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

Por su parte, en el artículo 135 de la Constitución se establece el procedimiento para que ésta pueda ser reformada y/o adicionada, estableciendo que para ello se requiere el voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y que éstas sean aprobadas además por la mayoría de las legislaturas de los Estados, creándose así el poder revisor de la Constitución.

Por otro lado, el artículo 136 habla sobre la inviolabilidad de la Constitución, ordenando lo siguiente:

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

Al interpretar las anteriores disposiciones de manera integral, como un todo, para tener una mejor comprensión de lo que mandata la ley, nos encontramos que si bien es cierto la Constitución contiene el procedimiento formal a efecto de reformar o adicionar la misma, este procedimiento debiera respetar ampliamente ciertos principios de irreformabilidad que otorguen certeza y certidumbre al marco jurídico vigente en virtud de que, en primer lugar, todos los funcionarios están obligados a cumplir con la Constitución así como de las normas que de ella emanen. En segundo lugar, porque la vigente Norma Suprema en su artículo 103 ha abierto la posibilidad de que los Tribunales de la Federación puedan resolver toda controversia por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Por otro lado, existen ciertas disposiciones que constituyen las decisiones políticas fundamentales de nuestro estado de derecho y que no pueden ser desconocidas por ninguna autoridad, dichas

decisiones constituyen límites implícitos para reformar la Constitución y ante ellos el Poder Legislativo tiene que sujetarse al reformar la Constitución.

En este sentido, el amparo como el mecanismo jurídico de control constitucional por excelencia en beneficio para el gobernado procede, de acuerdo a la reforma constitucional publicada el pasado 17 de agosto de 2011, en contra de normas generales, actos u omisiones resaltando el hecho de que, la reforma de agosto suprimió el término de “leyes” a lo cual de acuerdo con el maestro Alfonso Noriega “el amparo contra leyes es el que tiene mayor categoría política y trascendencia jurídica, porque en él precisamente se ejerce la función de control de la constitucionalidad y, con ello, el mantenimiento –o conservación– de la pureza de la ley fundamental”.

No obstante, la reforma aludida suplió el término de “leyes” por el de “normas generales” sin que explícitamente se circunscriba a los decretos de reforma constitucional siendo objeto y motivo de la presente propuesta de reforma por quien suscribe.

De este modo, tenemos que a partir de octubre – mes en que entrará en vigor la reforma constitucional– cualquier particular podrá promover según sea el caso, un juicio de amparo en contra de normas generales, actos u omisiones de cualquier autoridad, en el entendido de que sólo el Poder Judicial, en función de la promoción de un juicio de amparo, es quien ejerce el contrapeso hacia los otros poderes y ninguno de ellos puede quedar eximido de que sus actos sean revisados por el Poder Judicial federal quien es el guardián de que se cumpla el orden constitucional, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es miembro.

Por su parte, el artículo 105 constitucional dispone los casos en los que proceden las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, dentro de los cuales en ningún momento y lugar se permite que un particular, un gobernado, promueva alguno de estos dos juicios, por lo que su único recurso de control constitucional es el referido juicio de garantías.

Con respecto a la ley reglamentaria del artículo 103 constitucional, la Ley de Amparo prohíbe la interposición del amparo por aquellas personas a las que el acto reclamado no les cause un perjuicio personal y directo, lo que se ha utilizado para limitar la posibilidad que los gobernados promuevan el amparo en contra de reformas a la Constitución, bajo el argumento de que no se actualiza el agravio personal y directo; sin embargo, con la reforma constitucional antes aludida, esta ley deberá ser reformada de acuerdo a las nuevas disposiciones constitucionales.

Reformas a la Constitución

Como ya se mencionó anteriormente, hace unos años la Constitución era reformada preeminentemente por iniciativa del Jefe del Poder Ejecutivo en turno y, en los últimos años ésta ha sido reformada con base en mayores consensos y acuerdos desde el propio interior del Poder Legislativo en su potestad que le prescribe el artículo 71 constitucional respecto a los legisladores en su pleno derecho de iniciativa.

No obstante, en el último lustro se han aprobado algunas reformas de rango constitucional donde se han vulnerado ciertos derechos y garantías de los individuos que en su momento legítimamente fueron reconocidos y garantizados por el Estado, limitando la participación cívica y las libertades públicas más por situaciones coyunturales principalmente del orden político-electoral que por razones de Estado.

Uno de los casos más controvertidos ante la opinión pública de recién contexto fue el referente a la reforma constitucional en materia electoral del año 2007, en donde quedó demostrado que el derecho fundamental de la libertad de expresión fue sujeto a cambios y/o modificaciones fuera del espíritu que le dio origen, vigencia, legalidad y legitimidad como un derecho humano de alcance universal.

Ahora bien, muchos críticos de la tan sonada reforma se han cuestionado respecto a ¿cuáles son los límites que contiene nuestra Constitución para su reforma?

En respuesta a lo anterior nuestra propia Constitución contiene tres límites fundamentales para las reformas a ésta:

- El primero consiste en el proceso que debe seguirse para que la reforma sea válida: se requiere el voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y el voto por mayoría de las legislaturas locales, quienes constituyen el poder revisor (artículo 135 constitucional), siendo éste el límite formal.
- El segundo es el límite material consistente en la inviolabilidad de los principios contenidos en la Constitución, los cuáles constituyen las decisiones políticas fundamentales sobre las que está construido nuestro estado de derecho, y dentro de las que se encuentran las garantías individuales (artículo 136 constitucional).
- El tercero es la obligación que tienen todos los funcionarios de obedecer y hacer obedecer la Constitución (artículo 128 constitucional).

Si el poder revisor no cumple con éstos tres límites no se puede considerar que sean válidas las reformas, esto a pesar de que no exista resolución alguna por parte del Poder Judicial Federal o de otro Poder que se haya atrevido a revisar no sólo el proceso formal de reforma sino el material de la misma, en la que se haga una valoración verdadera del contenido material de la reforma y determine si es o no válida.

¿Tiene el poder revisor de la Constitución las mismas facultades que el poder constituyente?

Para poder estar en posibilidad de determinar quién puede modificar la Constitución y qué es lo que puede modificar válidamente, debemos distinguir entre el Poder Constituyente, quien es el creador de nuestra Constitución Política de 1917, y el poder revisor creado por el Poder Constituyente para reformar la Constitución.

Las características del poder constituyente son:

- Fueron convocados por Venustiano Carranza para que se reunieran en Querétaro con el objetivo común de crear una nueva Constitución;
- Se reunieron de forma conjunta y no dispersa;
- Actuó de forma unitaria e indivisible;
- No tuvo reglas para crear la nueva Carta Magna;

- Instituyó el poder revisor de la Constitución con facultades para reformarla siguiendo los principios contenidos en ella;
- Partió de la Constitución de 1857 sin embargo modificó algunas decisiones políticas fundamentales, por ejemplo incorporó los derechos sociales, fortaleció al Poder Ejecutivo frente a los otros Poderes, introdujo la libertad religiosa, creó la educación laica y gratuita impidiendo a las asociaciones religiosas el verse involucradas en la educación, entre otras cosas.

Por otra parte, el poder revisor:

- Fue creado por el Poder Constituyente, por lo que es un poder instituido y derivado;
- No puede actuar libremente, ya que se debe ajustar al procedimiento formal de reforma impuesto por el artículo 135 de la Constitución, siendo así un Poder causal del mandato del Constituyente;
- Las reformas que haga deben sujetarse a los principios contenidos en la Constitución, tal como lo marca el artículo 136 de la misma, por lo que no puede realizar cualquier reforma y mucho menos aquellas que van en contra de los derechos de los gobernados y de las libertades individuales;
- No es una asamblea unitaria e indivisible, ya que primero se requiere de la votación del Congreso de la Unión y posteriormente se pasa a las votaciones de las Legislaturas Locales quienes actúan de forma independiente y separada;
- Ejercita las facultades que la Constitución le confiere con el ingrediente extra de que ahora los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano poseen vigencia plena y guían el actuar del poder público conforme a la normatividad jurisdiccional y de competencias.

En consecuencia, lo anterior implica resolver el dilema respecto a qué: si nuestra Constitución es formalmente una estructura normativa flexible que asume cambios o modificaciones por el poder constituido o revisor, ¿cuáles pueden ser las reglas o las bases más idóneas y legítimas para que puedan realizarse reformas principalmente en la parte dogmática?

Tampoco podemos considerar que el poder revisor sea igual al poder constituyente y, por lo tanto, no puede actuar de forma independiente y desapegada de la norma constitucional existente, cambiando los principios fundamentales que contiene la norma suprema de la Unión.

Definición de los principios o decisiones políticas fundamentales

Tal como lo menciona el licenciado Ramón Sánchez Medal, “las decisiones políticas fundamentales son las decisiones intangibles que actúan como límites de la reforma de la Constitución y que deben ser observadas por el poder revisor.”

También se puede decir que son las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de un pueblo.

Desde el punto de vista del derecho constitucional las decisiones fundamentales en la Carta Magna de 1917, se reducen a las siguientes: soberanía del pueblo (artículo 39), sistema representativo federal (art. 40), derechos humanos y sus garantías (artículos 1 a 28 y 123), división de poderes (art.

41, 49 y 124), separación de la Iglesia y del Estado (artículos 3, 5, 27, fracción II, y 130), control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades constituidas mediante el juicio de amparo (arts. 103 y 107) e irreformabilidad de las decisiones fundamentales (artículo 136).

De acuerdo con el artículo 136 de la Carta Magna, éstos principios no pueden ser cambiados, ni siquiera por una reforma constitucional, ya que éstos deben de ser observados en cualquier momento incluyendo al poder revisor, ya que es una autoridad más, supeditada al artículo antes mencionado. En todo caso si se quisiera hacerles un cambio tendría que ser por otro medio, no a través del poder revisor que solamente está en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el poder constituyente y sólo la vía más legítima en la que pudiera validarse tales cambios sería a través de un mecanismo de democracia directa como lo es el referéndum, sin embargo, en nuestro sistema jurídico del orden federal es aun insubsistente este instrumento de participación ciudadana.

Las garantías individuales

Dentro de las decisiones políticas fundamentales se encuentran las garantías individuales, que constituyen actualmente una preocupación en el sentido de que se sigue discutiendo en la academia, en los foros, en los centros de investigación y de profesionistas si es o no posible reformarlas en contra de los gobernados.

Sin entrar en disertaciones sobre la naturaleza y origen de los derechos humanos y de las garantías individuales, de forma general podemos considerar que las garantías individuales son los derechos humanos o del hombre, inherentes a él por su propia naturaleza, reconocidos por el Estado, que al ser elevados a rango constitucional se convierten en garantías individuales, considerándose que ésta es una forma de garantizar su cumplimiento.

Las garantías individuales están contenidas dentro de nuestra Carta Magna de 1917 y se dividen en:

- Garantías de igualdad: como la prohibición de leyes especiales, la cancelación de fueros especiales y privilegios, etcétera.
- Garantías de libertad: dentro de las que se encuentran la libertad de trabajo, la libre expresión de ideas, la libertad de imprenta, el derecho de petición, la libertad de reunión y asociación, de posesión y portación de armas, la de tránsito, la religiosa, la de circulación de correspondencia, la de educación.
- Garantías de seguridad: como la irretroactividad de las leyes, garantía de audiencia, exacta aplicación de la ley en materia penal, garantías de legalidad en materia civil.
- Garantías de propiedad.

Estas garantías constituyen un límite para el poder del Estado frente a los gobernados. Muchas de ellas fueron incorporadas a la Constitución desde su entrada en vigor en 1917 y otras han sido incorporadas con el paso del tiempo, pero lo que importa es que todas han sido conquistas de los gobernados frente al poder del Estado, dividido en los tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y una vez que han sido reconocidas en la Constitución no es conveniente para nuestro sistema democrático, republicano y liberal que por cuestiones coyunturales del orden político-electoral se modifique su status quo en el entramado jurídico al desconocer o limitar derechos o garantías atribuibles a los gobernados que por sí mismos son logros históricos devenidos por la

evolución y consolidación de nuestro sistema político, ya que, de hacerlo de manera recurrente quedaría al libre arbitrio de las circunstancias y de quien detenta el poder público en ese momento.

Por lo que al ser las garantías individuales una protección del gobernado frente al poder del Estado (entiéndase los tres Poderes y órdenes de gobierno) considero que ninguna de ellas puede ser modificada, limitada o eliminada, ni siquiera a través de una reforma constitucional ya que esto nos pondría en un grave estado de indefensión ante el poder de ciertos intereses políticos o económicos.

Ahora bien, en caso de que esto sucediera, esa reforma constitucional (entiéndase una limitación o derogación de las garantías individuales), el Poder Judicial debería de estar en posibilidad de determinar si esa modificación implica una violación o una eliminación de la garantía, lo que en su caso llevaría a ordenar que se dejara de aplicar dicha reforma.

Límites a las garantías individuales

El artículo 1 de la Constitución dispone que todo individuo gozará de las garantías que otorga la misma, las cuáles no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Los casos y condiciones en las que las garantías individuales pueden restringirse están contenidas en el artículo 29 de la norma suprema, el cuál señala sólo pueden restringirse en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

En tal virtud, las garantías individuales sólo pueden restringirse y suspenderse en los casos que ordena el artículo 29 constitucional, los cuales son limitativos y no pueden ampliarse, por lo que el poder revisor no puede limitar ni derogar una garantía contenida en la Constitución pues no se encuentra dentro de los supuestos del artículo 29 ni de ningún otro artículo, y en caso de hacerlo, se estaría violando los artículos 1o., 29, 128 y 136 de la Constitución.

Observancia de la Constitución

Aunado al límite formal (artículo 135 constitucional) y al material (artículo 136), para poder reformar la Constitución encontramos una disposición que obliga expresamente a todos los funcionarios a prestar la protesta de guardar la Constitución, lo que significa que todos aquellos que tengan una función en uno de los Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben de cumplir con la norma suprema y hacerla cumplir.

Lo anterior implica que cuando el poder revisor ejerce sus facultades al reformar la Constitución no puede hacerlo de manera libre y autónoma, sino que debe de cuidar que no se violen los principios fundamentales que contiene nuestra Carta Magna, sobre todo aquellos principios relacionados con las garantías individuales, encontrándose imposibilitado para suprimirlas o limitarlas, ya que en caso de hacerlo estaría dejando de cumplir con lo dispuesto por el artículo 129 de la Constitución y debería de ser responsable de ello.

En consecuencia, podemos determinar que para que se pueda considerar válida una reforma a la Constitución ésta debe ser realizada por el poder revisor, quien deberá de observar que se cumplan con los principios fundamentales contenidos en la norma suprema, y que si se llegara a dar el caso de que la reforma viole o derogue alguno de ellos, la autoridad debe de ser responsable por ello, a efecto de garantizar un verdadero estado de derecho.

Lo que no está permitido a las autoridades les está prohibido

El principio general de derecho que dispone que “lo no permitido a las autoridades expresamente, les está prohibido”, indica que las autoridades sólo están facultadas a realizar lo que les está permitido expresamente.

De acuerdo con Rafael de Pina y con Rafael de Pina Vara en su *Diccionario de Derecho*, “los principios generales del derecho son criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del legislador”. En nuestro derecho los principios generales de derecho se encuentran expresamente reconocidos en el artículo 14 constitucional.

En tal virtud, debemos de interpretar este principio general de derecho, aunado a lo dispuesto por los artículos 1, 29 y 136 de la Constitución, en el sentido de que por una parte no existe disposición legal expresa alguna que le permita al poder revisor reformar los principios fundamentales de la Carta Magna, en especial las garantías individuales y, por otra, sí existen disposiciones expresas que indican cuándo pueden ser limitadas o suspendidas las garantías individuales y otras disposiciones que obligan a mantener inviolables esos principios fundamentales.

Amparo en contra de las reformas constitucionales violatorias de los principios fundamentales, y en específico de las garantías individuales

De acuerdo con lo expresado líneas arriba, se infiere que no es aceptable en Estado democrático y de Derecho que la Constitución sea reformada en contra de las decisiones políticas fundamentales (en especial de las garantías individuales), y que, de hacerlo, es necesario tener un medio jurídico de defensa a disposición de los gobernados a través del cual se puedan impugnar dichas reformas.

Por consiguiente, considero que el amparo puede ser ese medio necesario que nos ayude a resolver este problema, tal y como ya lo ha aceptado y legislado (aunque de manera parcial) recientemente el Congreso Mexicano respecto a hacer posible el juicio de amparo tendiente a restituir derechos o garantías derivadas por el incumplimiento de normas generales o contra actos u omisiones de la autoridad.

Su procedencia

La reforma constitucional del 17 de agosto de 2011, dispone en su artículo 103 sobre los casos de procedencia del juicio de amparo, pudiéndose interponer en contra de normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte (fracción I); y en contra de invasión de esferas (fracción III).

El amparo es un medio de defensa que tiene el particular en contra de actos de autoridad ya sea que provengan del Poder Legislativo, Ejecutivo o del Judicial en los diversos órdenes de gobierno o contra quien detente o forme parte del poder público.

Tanto la Constitución como la Ley de Amparo establecían de manera genérica el concepto de “leyes”, sin especificar cuáles leyes, por lo que debemos de entender que el amparo procedía en contra de todas las leyes, actualmente, con la reforma constitucional mencionada, se suprime la palabra “leyes” y se establecen los términos de “normas generales” y “omisiones” de la autoridad

que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, de tal suerte que el término “normas generales” extiende sus alcances sobre cualquier acto ya sea legislativo como lo puede ser un decreto de ley o de reforma, o sobre disposiciones o normas administrativas en su carácter reglamentario, o sobre resoluciones judiciales.

Sin embargo, no está por demás dejar en claro que la Constitución es una Ley puesto que contiene normas jurídicas obligatorias y generales, pero es una Ley jerárquicamente superior a todas las demás y es una Ley fundamental de la que surgen las demás leyes de nuestro sistema de derecho, quedando por encima de ellas. La propia Constitución en sus artículos 40 y 133 se refiere a ella como “ley suprema”, de lo que se desprende que la Constitución es una ley, por lo que jurídicamente pudo ser viable en definitiva que los gobernados interpusieran el juicio de amparo en contra de las reformas que se hicieron a esa Ley Suprema en el año 2007 en materia electoral.

En consecuencia, debe establecerse explícitamente precedente el amparo que se interponga en contra de las reformas a la Constitución por las siguientes razones:

- La Constitución se refiere a ella como ley y además, con la reforma de agosto de 2011, amplía su ámbito de validez en cuanto a los alcances del término normas generales, en el sentido de que su fuerza normativa es general, abstracta y obligatoria y que, ya ha sido validada por el máximo tribunal la autoaplicabilidad de sus disposiciones internas en ausencia de leyes secundarias o reglamentarias.
- Asimismo, no existe disposición legal alguna que le impida de manera expresa al particular el interponer el amparo en contra de las reformas a la norma suprema que es la Constitución, por lo que en atención del principio general de derecho que dispone que lo no prohibido expresamente a los particulares les está permitido, debe declararse precedente el amparo.

Legitimación para promover el juicio de amparo

Tradicionalmente se ha estimado que el juicio de garantías sólo puede ser promovido por aquellos a los que les cause un perjuicio la ley o el acto reclamado, en ese caso aquellas personas a las que les cause un perjuicio la reforma constitucional que viole o limite las decisiones políticas fundamentales, deben de estar en aptitud de promover el juicio de amparo, ya sea en su entrada en vigor o en su primer acto de aplicación. Esta situación queda bien ejemplificada con la reforma Electoral aprobada el 13 de septiembre del 2007, publicada en el Diario Oficial el 13 de noviembre del mismo año, la cual en algunas de sus partes fue creada ex profeso después de las elecciones del 2006, afectando en específico a los consejeros electorales que con motivo de esta reforma debieron de abandonar sus funciones previamente a que se completara el periodo de funciones para el cual fueron elegidos.

Pero qué pasa con aquellas personas a las que no les causa un perjuicio personal y directo pero que consideran que dicha reforma viola o limita las garantías individuales, ¿pueden ellas interponer el juicio de amparo?, ¿qué pasa con el principio de agravio personal y directo?

Considero que para el caso específico sobre el que se trata, cualquier gobernado debe de estar en posibilidad de interponer el juicio de amparo, ya que estamos hablando de esas decisiones políticas fundamentales sobre las que se basa el estado de Derecho al cuál se tiene que someter dicho individuo y de alguna u otra forma le perjudica esa reforma, aunque no le cause un perjuicio en ese momento de manera directa y personal, pero al modificarse dichos principios se ve afectado todo el sistema legal al que está sujeto y eso le repercute. Por lo que en este caso debe dejarse de aplicar el

principio de agravio personal y directo que rige en el juicio de amparo y debe de aceptarse la posibilidad de promover el juicio de amparo.

No obstante de esta apreciación, cabe destacar que la reforma constitucional al artículo 107 publicada en agosto de 2011, establece lo siguiente:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Como podemos ver, la reforma trata de subsanar parte de lo que hemos esbozado en cuanto a la relatividad de las sentencias y sus alcances ya que plantea que la posibilidad de que en un juicio de amparo indirecto en revisión y por segunda ocasión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, procediendo la Corte a informar a la autoridad emisora correspondiente, además de que en caso de que exista jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora y, agotado el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Reforma constitucional electoral aprobada el 13 de septiembre del 2007

Tal y como ya lo hemos comentado anteriormente, el ejemplo más recurrente para contextualizar la procedencia o no del juicio de amparo contra reformas constitucionales, es respecto a la reforma realizada por el Congreso de la Unión en el año 2007 en materia electoral, publicada en el Diario Oficial el 13 de noviembre, en donde limita el derecho a la libre contratación; el libre ejercicio de la libertad de expresión; restringe la garantía individual de acceso a la información y además, impide a los particulares la contratación de los medios de comunicación para manifestar sus ideas respecto de los candidatos a elección popular.

Dicha reforma afecta no sólo a aquellos para los que estaba dirigida, sino que le impide en lo futuro a cualquier persona el ejercer su derecho de expresar sus ideas respecto a ciertos candidatos o respecto a las elecciones; y, si bien es cierto que no se causa un perjuicio personal y directo, si deja en estado de indefensión a los gobernados frente a las distintos partidos políticos o de personas que detentan el poder público por lo que debería de existir un medio de defensa.

Se destaca sobre este hecho concreto – la interposición del amparo contra la reforma constitucional en materia electoral - que desde un inicio existió la renuencia o negativa de un Juzgado de Distrito para admitir la promoción de tal recurso por un grupo de particulares que se inconformaron ante la reforma. No obstante el 29 de septiembre del año 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el primero de 42 amparos que promovieron organismos empresariales y un grupo de intelectuales contra las reformas constitucionales en materia electoral.

En una resolución histórica y con una votación de seis votos contra cuatro, la Corte resolvió que las modificaciones a la Constitución sí pueden ser combatidas mediante juicio de amparo, y ordenó a un juzgado de Jalisco que desechó un recurso del Centro Empresarial de ese estado dictar otro acuerdo para que admitiera el amparo.

La resolución en este primer recurso promovido por el organismo jalisciense no tomó en cuenta cuestiones de fondo como posibles irregularidades en el procedimiento legislativo de reforma constitucional, sin embargo, abrió la puerta para que las modificaciones constitucionales pudieran ser impugnadas mediante el juicio de amparo, cosa que más tarde en su facultad de atracción la Suprema Corte de Justicia resolvió de fondo contravirtiendo la determinación anterior y dando un revés al resolutivo primero.

Se destaca en esa fecha la interpretación del ministro Ortiz Mayagoitia donde expuso que debido a un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se vinculó al Estado mexicano para generar medios de defensa accesible independientemente de quién o dónde se cometa la violación a las garantías.

En este sentido, Ortiz Mayagoitia subrayó que México tiene la obligación vinculante de crear medios de defensa para la protección de los derechos humanos y por tanto le corresponde crear las condiciones favorables para que todas las violaciones puedan ser reparadas internamente.

No fue sino hasta el 28 de marzo de 2011, cuando la Corte desechó totalmente el juicio de amparo promovido desde el inicio por los particulares anteriormente mencionados.

Por siete votos contra cuatro, el pleno de la Corte resolvió que “de otorgarse la protección de la justicia federal a los demandantes, se establecería para ellos –dijo el ministro Jorge Pardo Rebolledo– un régimen de excepción en el cual sólo ellos estarían exentos de cumplir las disposiciones de la reforma impugnada”. Y que, “de otorgarse el amparo –recalcó Pardo

Rebolledo–, se crearía tanto regímenes constitucionales como amparos se hayan concedido en razón de muy diversas reformas”.

En la respectiva sesión del pleno de la SCJN de aquella fecha, la mayoría de los ministros cambió su criterio y en lugar de ponderar la improcedencia del amparo, se pronunció a favor de confirmar el sobreseimiento dictado en primera instancia por el juzgado de distrito que inicialmente conoció del juicio.

En su intervención, Pardo Rebolledo opinó que la Corte, como tribunal constitucional, sí puede revisar el procedimiento de reformas a la carta magna previsto en el artículo 135 constitucional; pero señaló que el juicio de amparo no es la vía idónea para ejercer ese control.

Dijo que tal como está constitucionalmente diseñado el juicio de amparo, impide dicho control, debido a que uno de los principios de este medio de defensa es la relatividad de las sentencias; es decir, la imposibilidad de dictar una resolución de efectos generales.

En este sentido, prosiguió que de otorgarse la protección de la justicia a los demandantes se establecería para ellos un régimen de excepción, en el que sólo ellos estarían exentos de cumplir las disposiciones de la reforma.

Por lo que el resolutivo de la improcedencia del amparo ratifica la facultad exclusiva del IFE para contratar tiempo en radio y televisión para propaganda electoral y distribuirlo luego entre los distintos partidos.

Conclusiones

Resulta muy peligrosa la determinación que existe hasta ahora sobre la imposibilidad de promover un juicio de amparo en contra de las reformas constitucionales, ya que el Poder Legislativo está quedando excluido del sistema de pesos y contrapesos que debe de existir.

En tal virtud, es muy importante encontrar una solución a este problema y considero que la mejor opción es el juicio de amparo que es una institución que ya funciona en nuestro país.

Debemos de recordar que solo hay un verdadero Estado de Derecho cuando todas las autoridades no pueden contrariar la Constitución, por lo que el tema resulta de gran importancia y trascendencia.

Si bien la Constitución establece los casos en que las garantías individuales pueden ser suspendidas o limitadas, además ordena la observancia obligatoria de la Constitución y la inviolabilidad de sus principios, el poder revisor no está facultado explícitamente para efectuar reformas que limiten o deroguen los principios generales y en especial las garantías individuales.

En consecuencia, debemos de declarar procedente la interposición del juicio de amparo en contra de las reformas Constitucionales, el cual podrá ser promovido por parte de cualquier individuo que se encuentre en la República Mexicana y que esté supeditado a nuestras leyes, sin importar si le causa o no un perjuicio personal y directo; en el entendido de que la reforma constitucional de 2011 moderniza atinadamente parte de la relatividad de las sentencias que se dicte en función de una controversia vía juicio de amparo repercutiendo así a todas las personas hayan promovido o no un juicio.

Por lo expuesto, someto a la consideración de ésta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto con base a la siguiente:

Fundamentación

De conformidad con la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en lo dispuesto en el numeral 1, fracción I del artículo 6; y del numeral 1, fracción VIII del artículo 239 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 fracción I del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Único. Se reforma la fracción I artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por decretos de reforma constitucional, normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

...

...

Transitorios

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

Segundo. Quedan sin efecto todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, recinto de la Cámara de Diputados, a los 22 días del mes de septiembre del año dos mil once.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL, Y GENERAL DE SALUD, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER BERNARDO USABIAGA ARROYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Javier Bernardo Usabiaga Arroyo, integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXIX-E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77, numeral 1, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se deroga el inciso f), fracción III, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Sanidad Animal, y General de Salud, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México, como en el resto del mundo, es imposible concebir el abasto de alimentos de origen animal para consumo humano, sin la existencia de la importante labor que desempeñan los establecimientos dedicados al faenado y al sacrificio de animales mejor conocidos como “rastros”.

En territorio nacional coexisten dos tipos de Rastros que se distinguen, no sólo por el régimen jurídico que les aplica, sino también por las prácticas que ejecutan en las funciones que desempeñan, los servicios que prestan y particularmente por el régimen de inspección y vigilancia sanitario al que se sujetan, estos se conocen como: a) rastros municipales o tipo inspección de la Secretaría de Salud (TSS), y b) rastros tipo inspección federal (TIF).

En el país, los rastros municipales surgieron como establecimientos que tendrían como finalidad resolver una problemática sanitaria que se vivía a principios del siglo XX, relativa a la contaminación del suelo y del agua a consecuencia de sangre, vísceras, esquilmos y demás desechos resultado de la matanza de animales criados en los domicilios, para el posterior consumo de estos como alimento de sus habitantes o bien, para su expendio como alimento cárnico.

Derivado de lo anterior, en 1917 en el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en el artículo 115, fracción III, inciso f), se estableció que la división territorial, política y administrativa denominada Municipio tendría a su cargo el servicio de rastro, el cual se constituyó como un servicio público que tiene como objetivo principal proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de animales mediante los procedimientos más convenientes para el consumo de la población. ¹

La prestación del servicio de rastro previsto en la Carta Magna se pensó como la ejecución de diversas actividades que permitieran proporcionar a la población carne que reuniera condiciones higiénicas y sanitarias para su consumo, facilitando la realización de una adecuada comercialización y suministro de carne para consumo humano, logrando un mejor aprovechamiento de los subproductos derivados del sacrificio de animales y evitando la matanza clandestina en casas y domicilios particulares.

El rastro municipal en el país refiere a los establecimientos radicados en instalaciones físicas que pueden ser propiedad del municipio, para ser destinadas al sacrificio de animales que posteriormente serán consumidos por la población como alimento cárnico, dichas instalaciones pueden ser concesionadas a particulares, este tipo de establecimientos son supervisados por la autoridad sanitaria estatal o municipal con líneas dictadas por la Secretaría de Salud.

La instauración de los establecimientos tipo inspección federal, destinados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, conocidos como rastros TIF, tienen su origen en la década de los cuarenta, a raíz de la crisis que se generó en México de 1946 a 1955, como resultado de la diseminación de la fiebre aftosa, situación zoonosana que impactó de manera negativa en la actividad ganadera nacional y en los servicios relacionados con ella, como es el sacrificio de animales.

Como medida para erradicar la fiebre aftosa entre los años cuarenta y cincuenta, el gobierno mexicano instauró medidas drásticas consistentes en el sacrificio masivo de ganado enfermo o sospechoso de haber sido contagiado con objeto de frenar la diseminación de esa enfermedad. Esta acción gubernamental se conoció como “rifle sanitario”.

El rifle sanitario promovió que se exterminara cualquier vestigio vivo que constituyera un foco de infección del virus de fiebre aftosa, al sacrificar a todos los animales enfermos incluyendo aquellos que potencialmente podrían desarrollar la enfermedad, con ello se logró un combate exitoso a la epizootia. Sin embargo, se generaron efectos negativos en el ámbito económico, toda vez que por los riesgos zoonosanos que pudieran dar lugar a la diseminación de la fiebre aftosa, Estados Unidos cerró la frontera al ganado en pie y las entidades federativas del norte del país que tenían excedentes en la producción pecuaria, dejaron de exportar anualmente 500 mil cabezas de ganado al vecino país del norte.²

Para resolver los efectos negativos que produjo la instauración del rifle sanitario en las exportaciones de ganado, el gobierno federal fomentó la producción y oferta de carne procesada, a consecuencia de ello se reguló la implantación de una nueva modalidad de establecimientos dedicados al sacrificio de animales que se sujetaran a las estrictas normas vigentes de la regulación sanitaria y zoonosana aplicada en Estados Unidos, las que por mucho superaban sus prácticas, a la sanidad que prevalecía en los rastros municipales existentes en ese momento en nuestro país, es así como en México se instituye la creación de los establecimientos tipo inspección federal (TIF), conocidos también como rastros TIF.

El proyecto de establecer rastros TIF en el país se ha mantenido con gran éxito desde sus inicios. Muestra de ello es el informe presentado en 1949, por el Presidente Miguel Alemán en el que se señaló que se había logrado exportar carne enlatada y congelada en una cantidad equivalente a 507 mil cabezas de ganado, alimento procesado que compensaba la cantidad de becerros vivos que no habían sido exportados a Estados Unidos por las restricciones sanitarias imperantes en aquella época.

En la actualidad, en México coexisten las dos modalidades de rastros, con marcadas diferencias en el manejo que por separado realizan las autoridades a las que les compete tanto su inspección como su verificación, no obstante que en ambos establecimientos se sacrifican animales que se destinan como alimento para consumo humano y lamentablemente son evidentes los distintos resultados de la operación de ambos establecimientos, en particular, en lo relativo a la inocuidad, la calidad y la sanidad de los productos y subproductos cárnicos.

A la fecha existen alrededor de 2 mil 500 rastros y mataderos municipales en todo el territorio nacional y la autoridad que los inspecciona y verifica la encabeza la Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), en coordinación con las autoridades sanitarias estatales y, en su caso, autoridades sanitarias municipales.

En noviembre de 2008, la Cofepris planteó la necesidad de regionalizar los rastros municipales, toda vez que dicho órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Salud, reconoció la deficiencia que existe en la mayoría de los rastros y mataderos municipales, en lo que respecta a la ejecución de las prácticas de manufactura y de higiene durante el sacrificio, faenado, almacenamiento y transporte de carne de animales destinada al consumo humano.³

La afirmación de la autoridad sanitaria deriva de la necesidad urgente de modernizar los rastros municipales, en atención a que la carne es un producto susceptible a la contaminación que puede causar enfermedades a su consumidor y es indispensable reforzar el control sanitario en sus instalaciones operadas por este tipo de rastros.

La insuficiencia de erradicar los riesgos de contaminación a la carne que se procesa en los rastros municipales, no sólo se vincula con la modernización de sus instalaciones, también con las prácticas instauradas en su procesamiento, así como a las pruebas de laboratorio que se aplica a los animales, previo, durante y posteriormente a su sacrificio.

Aun cuando la normatividad sanitaria a la que se sujetan los rastros municipales, prevé la identificación de contaminación en la carne, que potencialmente provoca enfermedades como la cisticercosis, teniasis, fiebre tifoidea, intoxicación alimentaria bacteriana, paratifoidea, salmonelosis y shigelosis,⁴ recientes contingencias zoonosológicas han demostrado la vulnerabilidad de las prácticas realizadas en los rastros municipales, dando lugar a contaminación en los productos cárnicos por sustancias nocivas a la salud humana como lo son las sustancias betaagonistas, conocidas como “anabólicos”.

En marzo de 2002 se presentaron diversos casos de contaminación en la carne procesada en varios rastros municipales en todo el territorio nacional, al existir tanto en el músculo como en las vísceras, particularmente en el hígado de los animales sacrificados, cristales de una sustancia denominada clorhidrato de clenbuterol.

Para atender esta contingencia y en cumplimiento de sus atribuciones legales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) emitió un acuerdo mediante el cual se activaba el dispositivo nacional de emergencia de sanidad animal, con objeto de establecer un procedimiento eficaz de detección del uso clorhidrato de clenbuterol, producto empleado en la engorda del ganado, que deja residuos en los productos cárnicos consumidos por el humano, y estos a su vez, constituyen un riesgo a la salud del consumidor, toda vez que ésta sustancia puede causar trastornos graves al sistema cardiovascular humano.⁵

Para asegurar la inocuidad de los alimentos de origen pecuario destinados a consumo humano, la Sagarpa expidió la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-015-ZOO-2002, “Especificaciones técnicas para el control del uso de betaagonistas en los animales”, a fin de ejercer un control más estricto en el uso de sustancias entre las que se encuentra el clorhidrato de clenbuterol, debido a los riesgos zoonosológicos y de salud pública que representa el uso de estos insumos químicos teniendo en cuenta que, al no estar autorizados por la Sagarpa, se contraviene las buenas prácticas pecuarias que debe observar la actividad ganadera.

Adicionalmente a los instrumentos que de manera emergente se produjeron para el control del uso del clorhidrato de clembuterol, la Sagarpa ha venido trabajando en la actualización de los lineamientos normativos que regulan las pruebas que identifiquen el uso de las sustancias betaagonistas y otras igualmente contaminantes, ejemplo de ello es el constante perfeccionamiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-004-ZOO-1994, “Grasa, hígado, músculo y riñón en aves, bovinos, caprinos, cérvidos, equinos, ovinos porcinos. Residuos tóxicos. Límites máximos permisibles y procedimientos de muestreo”, cuyas últimas incorporaciones se han publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 12 de mayo de 2011.

En este orden de ideas, se ha manifestado que hay graves deficiencias en la operación de los rastros municipales, los cuales se sujetan a los lineamientos sanitarios que dicta la Secretaría de Salud. Sin embargo, estos instrumentos no han sido lo suficientemente contundentes para garantizar la inocuidad de los productos cárnicos que consume la población en general.

En algunas prácticas tradicionales y recurrentes de los rastros que no están siendo reguladas, ni verificadas por autoridades ambientales, se identifican como actividades que fomentan focos de infección que ponen en riesgo la salud pública y propician contaminación al ambiente, ejemplo de ello son los notorios problemas de manejo y tratamiento de desechos constituidos básicamente por vísceras, sangre, huesos y demás esquilmos resultado de las prácticas realizadas en estos establecimientos, situación que lamentablemente se reitera constantemente, cuando tales desechos son vertidos a los ríos, a los prados e incluso a la vía pública de diversas localidades a lo largo del territorio nacional.

A diferencia del panorama actual que se observa en los rastros municipales, el esquema de los establecimientos tipo inspección federal dedicados al procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, consolidado a lo largo de 60 años, ha crecido con notoria presencia en todo el territorio nacional, incrementando su número de usuarios, con la ventaja de contar con el aval del reconocimiento nacional e internacional de las prácticas ejecutadas en el sacrificio de animales y en el procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano.

En la actualidad hay 361 establecimientos TIF distribuidos en 27 entidades federativas. ⁶ Los estados que no cuentan con este tipo de rastros son Baja California Sur, Colima, Morelos, Oaxaca y Quintana Roo. Sin embargo se tiene noticia de que estas entidades federativas son usuarias de los servicios de los rastros TIF situados en los territorios estatales contiguos.

En términos de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Federal de Sanidad Animal se considera por mandato de ley que las actividades de sanidad animal tienen como finalidad establecer las buenas prácticas pecuarias tanto en la producción primaria como en los establecimientos tipo inspección federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de los bienes de origen animal para consumo humano.

Derivado de lo anterior, la Ley Federal de Sanidad Animal establece que la regulación, verificación, inspección y certificación del procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano en establecimientos tipo inspección federal se deberán llevar a cabo respecto a la atención de riesgos sanitarios por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación coordinadamente con la Secretaría de Salud, de conformidad con el ámbito de competencia de cada una de estas dependencias del Ejecutivo federal.

En congruencia con lo expuesto, podemos afirmar que en México coexisten dos modalidades de establecimientos dedicados al sacrificio de animales para consumo humano que no obstante a que

desarrollan actividades similares, como se puede apreciar en el siguiente cuadro comparativo, ambos tipos de rastros no han sido igual de eficientes, dado que los resultados en la inocuidad y en la calidad de los productos cárnicos que generan no son las mismas:

RASTROS TIF	RASTROS MUNICIPALES
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Matanza, que comprende: <ul style="list-style-type: none"> ○ Degüello ○ Evisceración. ○ Corte de Cuernos. ○ Limpia de Pieles. ○ Lavado de Visceras. ➤ Manejo de Canales que consiste en: <ul style="list-style-type: none"> ○ Corte y Deshuese de Carnes. ○ Piezado y Obrador ➤ Empacadora de Carnes: <ul style="list-style-type: none"> ○ Frescas ○ Procesadas ○ Adicionadas ○ Alhumadas ➤ Almacenamiento con refrigeración o congelación (Frigorífico) ➤ Transformación, como la generación de sutura clínica (hilos para cerrar heridas) ➤ Industrialización de Esquilmos que consiste en: <ul style="list-style-type: none"> ○ Aprovechamiento de desechos cárnicos para la producción de harinas y comprimidos destinados al alimento de animales. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Matanza, que comprende: <ul style="list-style-type: none"> ○ Degüello ○ Evisceración. ○ Corte de Cuernos. ○ Limpia de Pieles. ○ Lavado de Visceras. ➤ Manejo de Canales que consiste en: <ul style="list-style-type: none"> ○ Corte y Deshuese de Carnes. ➤ Comercialización directa, a los establecimientos en los que se expenden los productos derivados del sacrificio de ganado ➤ No prestan este servicio ➤ No prestan este servicio ➤ No prestan este servicio

Aun cuando los rastros municipales o inspeccionados por la Secretaría de Salud se rigen por normas oficiales mexicanas, concretamente por la NOM-194-SSA1-2004, “Productos y servicios. Especificaciones sanitarias almacenamiento, transporte y expendio”, es cuestionable su funcionalidad ya que por las deficientes prácticas aplicadas en estos establecimientos, se siguen presentado evidentes riesgos de contaminación por el mal manejo de esquilmos, sin restar importancia a los casos de contaminación directamente identificados en los productos cárnicos ahí tratados.

La implantación y el cumplimiento de buenas prácticas de manejo y manufactura, suelen ser medidas efectivas para garantizar la inocuidad de cualquier alimento, en el caso de los cárnicos, se considera que la instrumentación de este tipo de prácticas no sólo en el sacrificio de animales sino, también, en los expendios conocidos popularmente como “carnicerías”, propiciaría que los alimentos de origen animal consumidos por la población en general sean sanos e inocuos.

En congruencia con lo anterior, es importante señalar que actividades como el piezado de canales práctica usual que se desarrolla en las carnicerías, dada la naturaleza de su proceso, implica riesgos de contaminación a la carne de consumo humano, por lo que resulta indispensable la existencia de una norma que regule las buenas prácticas de manejo y de manufactura aplicadas en los expendios durante el tratamiento de dichos productos cárnicos.

De aplicarse la regulación que establezca las buenas prácticas de manejo y de manufactura a los productos cárnicos puestos a disposición del consumidor en las carnicerías, correspondería a la Secretaría de Salud inspeccionar y verificar a través de pruebas de laboratorio la realización de las buenas prácticas de manejo y de manufactura, reflejadas en la inocuidad y calidad de los cárnicos, teniendo la potestad como autoridad competente de ordenar el retiro total de la venta del producto, para proceder a su acondicionamiento, o bien a su destrucción, todo ello en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, instancia gubernamental responsable de la trazabilidad de los productos agroalimentarios.

Por ello se considera que las normas aplicables a los establecimientos tipo inspección federal conocidos como rastros TIF, tienden a ser más integrales y más efectivas al considerar el estado de salud de animal previo a su sacrificio, estipulando los mecanismos para su desplazamiento, con precaución antes de ser sacrificados. Asimismo, la matanza o sacrificio en estos establecimientos se lleva a cabo con estricto arreglo a normas que establecen métodos de insensibilización para disminuir su sufrimiento ⁷ y coadyuvar a que en el proceso de sacrificio, el animal no sea sobreestimulado provocando que experimente angustia y dolor que se refleja en los productos cárnicos comestibles que presentan residuos hormonales tóxicos.

Aunado a lo anterior, el esquema de supervisión y vigilancia que ha venido desempeñando la Secretaría de Salud en los rastros competencia del municipio, ha sido a todas luces insuficiente e ineficaz, toda vez que fuertes problemáticas como la contaminación en productos cárnicos causada por el uso de sustancias betaagonistas, no han sido combatidas por completo.

Derivado de lo antes expuesto, la incorporación de la Sagarpa en un esquema de coordinación con la Secretaría de Salud, como el que está previsto en la Ley Federal de Sanidad Animal resulta idóneo para empezar a resolver las contingencias generadas en los esquemas pasados, teniendo como premisa fundamental el bienestar del pueblo mexicano y la importancia de la salud pública derivada de un sistema eficaz de buenas prácticas en la producción primaria así como en los diversos procesos aplicables al sector pecuario.

La presente iniciativa pretende lograr los objetivos siguientes:

- La atención eficaz de contingencias que alteren a la producción primaria pecuaria y a los servicios vinculados con el sector, como lo es el sacrificio de animales, tales como el uso de sustancias betaagonistas en ganado, mediante un sistema de supervisión y vigilancia por parte de la Sagarpa en coordinación con la Secretaría de Salud, como dispone la Ley Federal de Sanidad Animal.
- Regular de manera eficaz y puntual las prácticas realizadas en los establecimientos conocidos como rastros, con el fin de que estos centros de sacrificio eleven sus estándares de inocuidad, sanidad y calidad en sus prácticas y en sus productos cárnicos, reduciendo los riesgos a la salud de sus consumidores y fortaleciendo su confiabilidad, al mismo tiempo que se mejora sustancialmente la comercialización de estos productos.
- Promover entre los rastros, la adopción de prácticas aplicadas en el esquema de los establecimientos tipo inspección federal mejor conocidos como rastros TIF, con objeto de que en lo posible los rastros en general, evalúen los beneficios que pueden generar mediante su incorporación a dicho esquema, tales como la posibilidad de participar en procesos de industrialización de productos y subproductos de origen animal destinados al consumo humano,

tomando en consideración que la certificación TIF es reconocida internacionalmente como la garantía que avala los productos de exportación.

- Por último, y como punto de mayor relevancia, la procuración del bienestar de la población, mediante el desarrollo de sistemas que garanticen la inocuidad, sanidad y calidad de los productos y subproductos de origen animal cuyo destino último son los hogares mexicanos, logrando de este modo la entera confianza por parte del consumidor, de que los productos provenientes de los rastros mexicanos son de la más alta calidad.

Para alcanzar la materialización de los objetivos señalados, la presente Iniciativa propone derogar el inciso f) de la fracción III del artículo 115 constitucional con la finalidad sustraer de la responsabilidad directa de los municipios la prestación de los servicios relacionados al sacrificio de animales para consumo humano, en la inteligencia de que se ejercerán las facultades que en materia de sanidad pecuaria y salud pública tienen atribuidas las autoridades federales en términos de lo previsto en la Ley Federal de Sanidad Animal.

En segundo término, se realizan diversas adiciones en la Ley Federal de Sanidad Animal con objeto de incorporar los rastros y, en general, todos los establecimientos dedicados al procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano en los que se llevan a cabo procesos de corte y deshuese, empaque, marinado, calibrado de intestinos, productos de carne molida, elaboración de comidas con bienes de origen animal, embutidos, deshidratación, maduración, curado, ahumado, elaboración de manteca y chicharrón, enlatado de bienes de origen animal o almacenamiento frigorífico, la regulación e instrumentación de las buenas prácticas pecuarias y de manufactura aplicables en la producción primaria y a los establecimientos tipo inspección federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano. Se considera sumamente importante regular las prácticas de los rastros y de los demás establecimientos dedicados al procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano y seguir distinguiendo la certificación TIF, dado que este último es un esquema consolidado desde hace poco más de 60 años y este distintivo garantiza la inocuidad y la calidad de los productos cárnicos mexicanos destinados a la exportación.

Por último, se proponen modificaciones de la Ley General de Salud para que la regulación, verificación, inspección y certificación de las buenas prácticas de sacrificio tanto en los rastros como en los establecimientos tipo inspección federal se sujeten a lo previsto en la Ley Federal de Sanidad Animal, en el marco de la coordinación que debe prevalecer entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesa y Alimentación y la Secretaría de Salud.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que deroga el inciso f) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federal de Sanidad Animal, y General de Salud

Artículo Primero. Se deroga el inciso f) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. y II. ...

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

a) a e) ...

f) Derogado.

g) a i) ...

...

...

...

IV. a X. ...

Artículo Segundo. Se reforman y adicionan los artículos 1, 2, 4, 51, 73, 105 y 108 de la Ley Federal de Sanidad Animal, para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente ley es de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto fijar las bases para: el diagnóstico, prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas que afectan a los animales; procurar el bienestar animal; regular las buenas prácticas pecuarias aplicables en la producción primaria; **en los establecimientos dedicados al procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano, en los rastros y en los** establecimientos tipo inspección federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, esto último coordinadamente con la Secretaría de Salud de acuerdo al ámbito de competencia de cada Secretaría; regular los establecimientos, productos y el desarrollo de actividades de sanidad animal y prestación de servicios veterinarios; regular los productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos. Sus disposiciones son de orden público e interés social.

Artículo 2. Las actividades de sanidad animal tienen como finalidad: diagnosticar y prevenir la introducción, permanencia y diseminación de enfermedades y plagas que afecten la salud o la vida de los animales; procurar el bienestar animal; así como establecer las buenas prácticas pecuarias en la producción primaria y en los establecimientos tipo inspección federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de los bienes de origen animal para consumo humano; **así como en los rastros y en los demás establecimientos dedicados al procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano que no cuentan con certificación tipo inspección federal expedida por la Secretaría.**

...

Artículo 4. Para los efectos de la ley se entiende por

...

...

Análisis de peligros y control de puntos críticos: Sistema de reducción de riesgos de contaminación que se aplica en la producción primaria, en los establecimientos tipo inspección federal dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal, **así como en los rastros y demás establecimientos dedicados al procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano** que permite identificar y prevenir peligros y riesgos de contaminación de tipo biológico, químico o físico; que pueden afectar la integridad de los bienes de origen animal;

...

Buenas prácticas de manufactura: Conjunto de procedimientos, actividades, condiciones, controles de tipo general que se aplican en los establecimientos que elaboran productos químicos, farmacéuticos, biológicos, aditivos o alimenticios para uso en animales o consumo por éstos; así como en los establecimientos tipo inspección federal dedicados al sacrificio de animales, y procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano; **en los rastros y demás establecimientos dedicados al procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano**, con el objeto de disminuir los riesgos de contaminación física, química o biológica; sin perjuicio de otras disposiciones legales aplicables en materia de salud pública;

Buenas prácticas pecuarias: Conjunto de procedimientos, actividades, condiciones y controles que se aplican en las unidades de producción de animales, en los establecimientos tipo inspección federal; **en los rastros y demás establecimientos dedicados al procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano**, con objeto de disminuir los peligros asociados a agentes físicos, químicos o biológicos, así como los riesgos zoonosarios en los bienes de origen animal para consumo animal; sin perjuicio de otras disposiciones legales aplicables en materia de salud pública;

...

Establecimientos: Las instalaciones ubicadas en territorio nacional en donde se desarrollan actividades de sanidad animal o se prestan servicios veterinarios, sujetos a regulación zoonosaria o de buenas prácticas pecuarias en términos de esta ley y su reglamento, **incluidos aquellos donde se procesan, manejan, acopian, envasan, empacan, refrigeran o industrializan bienes de origen animal, incluyendo los que realicen las actividades referidas de manera informal o para autoconsumo;**

...

Procesamiento primario: El desarrollo de actividades que comprenden la matanza, faenado, manejo de canales, obrador y comercialización directa de productos derivados del sacrificio, así como, el acopio, envasado, empacado, refrigeración y congelado de los mismos.

...

Rastro: Establecimiento dedicado al sacrificio de animales en el cual se desarrollan actividades de matanza, manejo de canales, faenado y obrador; así como la comercialización directa de los productos derivados del sacrificio, las que no comprenden el procesamiento de bienes de origen animal realizado en los establecimientos tipo inspección federal y están sujetos a la regulación de la Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Salud de acuerdo con el ámbito de competencia de cada secretaría.

...

Sistemas de reducción de riesgos de contaminación: Medidas y procedimientos establecidos por la Secretaría para garantizar que los bienes de origen animal se obtienen durante su producción primaria, procesamiento en establecimientos tipo inspección federal **y sacrificio en rastros** en óptimas condiciones zoonosanitarias, y de reducción de peligros de contaminación, física, química y microbiológica a través de la aplicación de buenas prácticas de producción y buenas prácticas de manufactura;

...

Artículo 6. Son atribuciones de la Secretaría

I. a LV. ...

LVI. Regular y certificar la aplicación de buenas prácticas pecuarias en unidades de producción primaria, **en** establecimientos TIF dedicados al sacrificio y procesamiento de bienes de origen animal; **en rastros y en los demás establecimientos dedicados al procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano ;**

LVII. ...

LVIII. Expedir disposiciones en materia de buenas prácticas pecuarias en unidades de producción primaria, **en** establecimientos TIF dedicados al sacrificio y procesamiento de bienes de origen animal; **en rastros y en los demás establecimientos dedicados al procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano ;**

LIX. Certificar, verificar e inspeccionar la aplicación de las buenas prácticas pecuarias en establecimientos TIF; **en rastros y en los demás establecimientos dedicados al procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano** , así como de las actividades de sanidad animal relacionadas directa o indirectamente con la producción y procesamiento de bienes de origen animal; sin perjuicio de otras disposiciones legales aplicables en materia de salud pública;

LX. a LXIII. ...

LXIV. Certificar establecimientos tipo inspección federal; **rastros y demás establecimientos dedicados al procesamiento primario de bienes de origen animal**

para consumo humano , de acuerdo con su ámbito de competencia, sin perjuicio de las atribuciones que en la materia tenga la Secretaría de Salud;

LXV. a LXXI. ...

Artículo 17. La Secretaría, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias de la administración pública federal, determinará las medidas en materia de buenas prácticas pecuarias que habrán de aplicarse en la producción primaria, **en el procesamiento de bienes de origen animal en establecimientos TIF; en los rastros y en los demás establecimientos dedicados al procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano**, para reducir los contaminantes o riesgos zoonosarios que puedan estar presentes en éstos.

...

Artículo 73. La Secretaría previo análisis, podrá autorizar la movilización en todo el territorio nacional de bienes de origen animal de las distintas especies que se **sacrifiquen en rastros, así como los que se procesen en establecimientos tipo inspección federal, incluyendo los bienes de origen animal que se procesen en los demás establecimientos dedicados a ello, aun cuando no hayan obtenido la certificación TIF** , con certificado zoonosario de movilización, siempre y cuando la materia prima no tenga restricción para la movilización y cuenten con un sistema de trazabilidad y proceso que garanticen el control de riesgo requerido, de acuerdo a lo que se establezca en el reglamento de esta ley.

Artículo 105. La Secretaría expedirá las disposiciones de sanidad animal, que establezcan las características, condiciones, procedimientos, operación y especificaciones zoonosarias o las relativas a buenas prácticas pecuarias, que deberán reunir y conforme a las cuales se instalarán y funcionarán los siguientes establecimientos:

I. a III. ...

IV. Los rastros que sacrifiquen animales para abasto y los que lleven a cabo actividades de procesamiento primario de bienes de origen animal destinados al consumo humano o que impliquen un riesgo zoonosario ;

V. a XV. ...

...

Artículo 108. La Secretaría determinará, en disposiciones de sanidad animal y de inocuidad en los bienes de origen animal, las buenas prácticas pecuarias, buenas prácticas de manufactura y actividades de sanidad y de bienestar animal que deberán observar los rastros y establecimientos de procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano para obtener su autorización de instalación y operación. Asimismo, la Secretaría promoverá que estos establecimientos obtengan el carácter de tipo inspección federal una vez que se cumpla con lo dispuesto en esta ley

y su reglamento, y en las disposiciones de sanidad animal y de inocuidad aplicables a los bienes de origen animal que se procesen.

Tanto los establecimientos TIF como los demás dedicados al sacrificio de animales o al procesamiento primario de bienes de origen animal, deberán tener a su servicio durante las horas laborables, cuando menos un médico veterinario responsable autorizado para fines de control de bienestar animal, de vigilancia epidemiológica, otras medidas zoonositarias y de buenas prácticas pecuarias.

...

Artículo Tercero. Se reforman y adicionan los artículos 17 Bis y 197 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 17 Bis. ...

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios

I. a V. ...

VI. Ejercer el control y vigilancia sanitarios de los productos señalados en la fracción II de este artículo, de las actividades relacionadas con los primeros, de su importación y exportación, así como de los establecimientos destinados al proceso de dichos productos y los establecimientos de salud, **con independencia de las facultades que en materia de procesos y prácticas aplicables en los establecimientos dedicados al sacrificio de animales y procesamiento primario de bienes de origen animal para consumo humano, tenga la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Sanidad Animal ;**

VII. a XIII. ...

Artículo 197. Para los efectos de esta ley, se entiende por proceso el conjunto de actividades relativas a la obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro al público de los productos a que se refiere el artículo 194 de esta ley.

La Secretaría ejercerá las facultades relacionadas con el conjunto de actividades que en el ejercicio de su desempeño desarrollan los establecimientos dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal para consumo humano, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Sanidad Animal.

Transitorios

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

Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Ejecutivo federal contará con un término de 180 días naturales para realizar las adecuaciones pertinentes a los reglamentos que ejecutarán las autoridades correspondientes en lo que respecta a la regulación, verificación, inspección y certificación de las prácticas que se realicen en los rastros de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Sanidad Animal.

Tercero. Quedan sin efectos las disposiciones que facultan a autoridades municipales para inspeccionar, verificar o certificar las prácticas y demás actividades desempeñadas en los rastros.

Cuarto. Queda sin efecto toda disposición que contravenga lo previsto en el presente decreto.

Quinto. Los municipios que a la entrada en vigor del presente decreto presten los servicios de rastro dispondrán de un plazo de cuatro años, contados a partir de la entrada en vigor del presente instrumento, para facilitar la transición de la prestación de estos servicios a particulares interesados en operar establecimientos dedicados al sacrificio de animales para consumo humano.

Los municipios que en el plazo señalado en el párrafo anterior no inicien la transición referida estarán obligados a cerrar sus instalaciones, absteniéndose de prestar los servicios de rastro.

Sexto. Para la debida instauración del presente decreto, el Ejecutivo federal instruirá a las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de Salud a efecto de que, en un plazo no mayor de 90 días, suscriban las bases de coordinación que determinarán el ejercicio de las atribuciones que, en materia de inspección y vigilancia de la calidad, sanidad e inocuidad de los productos procesados en rastros y en establecimientos dedicados al procesamiento primario de los productos derivados del sacrificio, les confieren la Ley Federal de Sanidad Animal, la Ley General de Salud y las demás disposiciones aplicables.

Notas

1 Extraído del apartado 1, “El servicio público municipal de los rastros”, de la guía técnica 15, *La administración de rastros municipales*, emitida por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, adscrito a la Secretaría de Gobernación. URL: http://www.inafed.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia15.htm

2 Exposición de *Antecedentes del sistema tipo inspección federal*, trabajo elaborado por la Academia Veterinaria Mexicana, AC, y el Senado de la República de la LXI Legislatura, en abril de 2011.

3 Datos extraídos de la nota “Cofepris plantea regionalizar los rastros para mejorar el control sanitario de la carne”, incluido en la sección *Información Relevante* del sitio de Internet de la Cofepris generado en noviembre de 2008 y consultado en mayo de 2011 en la URL http://www.salud.gob.mx/unidades/cofepris/notas_principales/rastros2.ht ml

4 “*Shigelosis*: Infección bacteriana que afecta la zona intestinal, que se transmite mediante la contaminación de alimento o agua, al vivir la bacteria que la ocasiona en las heces de la persona infectada”, referencia obtenida en el sitio de Internet del Departamento de Salud de Virginia (Virginia Department of Health).

5 Acuerdo por el que se activa el dispositivo nacional de emergencia de sanidad animal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 2002.

6 Dato extraído del Directorio de Establecimientos Tipo Inspección Federal, integrado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agropecuaria. Actualizado al 28 de febrero de 2011. URL: <http://www.senasica.gob.mx/?id=743>

7 Véase el contenido de la Norma Oficial Mexicana NOM-033-ZOO-1995, “Sacrificio humanitario de los animales domésticos y silvestres”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2006, con modificación publicada el 16 de julio de 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de septiembre de 2011.

Diputado Javier Bernardo Usabiaga Arroyo (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RICARDO LÓPEZ PESCADOR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José Ricardo López Pescador, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., fracción I, 77, 78, 182 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de proponer un nuevo diseño institucional para la organización del Poder Judicial de la Federación, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La inseguridad que priva en nuestro país, derivada de la acción más decidida de la delincuencia organizada para disputar territorios e imponer su voluntad por encima del Estado de derecho, desafía, no sólo a la organización política estatal, sino a la sociedad misma. El avance de los grupos delictivos ha puesto de manifiesto la red de complicidades que existe entre personas que tienen encomendada una función pública y los integrantes de la delincuencia organizada.

Esa connivencia hace ineficaz el aparato de seguridad nacional, así como las políticas públicas para mejorar las áreas de procuración e impartición de justicia. El propio Presidente de la República ha denunciado públicamente la ineficacia del sistema judicial en nuestro país, y la vulnerabilidad de los cuerpos encargados de la procuración de justicia.

Las reformas aprobadas en materia penal, cuya implementación se encuentra en proceso, mediante la cual se implantó en México un nuevo sistema de enjuiciamiento e incorpora los juicios orales, así como la más reciente acción ciudadana que pretende enfatizar sobre la necesidad de videograbar los procesos penales, a partir de la exhibición del documental denominado *Presunto culpable*, son medidas buenas y deseables, pero insuficientes, por estar referidas a un ámbito limitado del grave problema, más amplio y complejo de la justicia mexicana que, sin duda, se extiende a todos los procedimientos judiciales de las diversas ramas del derecho.

Por esa razón, se requiere de la participación decidida e imaginativa de todos los sectores de la sociedad mexicana, para diseñar propuestas con una incidencia transversal que modifique radicalmente nuestro sistema de administración de justicia, en todos los aspectos que resulta deseable y necesario mejorar, sin desatender las prácticas positivas que han probado su eficacia. Esta propuesta de reforma constitucional se inscribe en ese contexto, toda vez que pretende ser el sustento de una verdadera política pública que modifique la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, con tres objetivos centrales: **1.** hacer viable la independencia a los jueces, incluso respecto de entes del propio sistema judicial, evitando la determinación política y subjetiva que impera en el nombramiento y promoción de los servidores del Poder Judicial; **2.** separar de manera definitiva y sin excepciones de ninguna índole las funciones jurisdiccionales de las relativas a la administración y gobierno de la organización judicial que desafortunadamente en el Poder Judicial Federal de México continúan desempeñándose por la Suprema Corte, circunstancia que pone en una situación muy vulnerable a los señores ministros, en la medida en que cualquier error, o alguna

decisión que se estime inoportuna, en la administración de recursos públicos podría utilizarse como medida de presión, por los factores reales de poder para orientar la resolución tendenciosa en casos difíciles y sujetos a interpretación, además del natural conflicto de intereses que se generan con esa función no jurisdiccional; y **3.** otorgar al Consejo de la Judicatura Federal funciones para que administre el estatuto del Ministerio Público, medida que en forma gradual conducirá, sin duda, a la autonomía de esa institución, por un medio institucional y seguro.

Las vertientes de la reforma se fundan en la experiencia de la consolidación de los consejos de la Magistratura y de la Judicatura que sin restricciones o limitaciones se han implantado, con gran convicción política y visión de Estado, respetándoles la independencia y autonomía que requieren, en países pertenecientes al mismo sistema que el nuestro, donde han dado magníficos resultados y han contribuido como en el caso italiano a minar los índices de corrupción y el restablecimiento de la paz social y del estado de derecho, opacando la acción de las mafias y fincando las responsabilidades a los servidores públicos, sin distinción alguna.

La iniciativa propone reformar los artículos 94, 97, 99, 100 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 94, con la finalidad de eliminar la excepción de que el Consejo de la Judicatura Federal asuma las funciones de administración, vigilancia y disciplina en el ámbito, respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta extraña excepción es típica de México, por eso se propone derogarla, con la finalidad de que el Consejo asuma en plenitud las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

El último párrafo del artículo 97 debe modificarse para precisar que los magistrados de circuito y los jueces de distrito deberán protestar el desempeño de su encargo, en los términos exigidos por la Constitución, exclusivamente ante el Consejo de la Judicatura, derogándose la obligación de hacerlo ante la Suprema Corte, formalismo mediante el cual se acentúa la visión de dependencia de los jueces respecto de la Suprema Corte, cuando de manera práctica debe protestarse el cargo, ante la autoridad que tiene la facultad exclusiva para designar a esos servidores judiciales.

Se propone modificar los párrafos segundo, décimo y décimo segundo del artículo 99 con la finalidad de reconocer las facultades que debe tener el Consejo de la Judicatura Federal en materia de administración, vigilancia, disciplina y presupuestales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derogando las que dan sustento y otorgan esas facultades a la Comisión especial de integración mixta, donde se reconoce participación a dos magistrados de la Sala Superior de ese Tribunal, uno de ellos el Presidente quien asumía además la presidencia de dicha Comisión. Asimismo, se propone modificar el sistema de elección de los magistrados electorales que integran las Salas Regionales, para que los designe, mediante procedimientos objetivos, imparciales y transparentes el Consejo de la Judicatura Federal, eliminando la participación de los órganos políticos que actualmente concurren para su designación, es decir el presidente de la república y el Senado de la República.

La iniciativa que someto a consideración de esta soberanía, propone una reforma profunda del artículo 100 de la Constitución, que afecta a los párrafos, primero, segundo, cuarto, quinto, séptimo, octavo y décimo, con la finalidad de cambiar la naturaleza jurídica del Consejo por el de un organismo público autónomo, el cual asumirá las funciones no jurisdiccionales de los tribunales, en forma autónoma e independiente de las atribuciones jurisdiccionales exclusivas de los jueces, además, la autonomía planteada permitirá al consejo administrar el estatuto del Ministerio Público, evitando el posible conflicto de intereses, entre las funciones ministeriales de investigación o de parte acusatoria en los procesos, que la representación social asume, y las propiamente jurisdiccionales.

Para que el renovado Consejo de la Judicatura Federal cumpla con las nuevas atribuciones que se le otorgan, se propone modificar su composición y estructura. De esta forma se plantea que el Consejo se integre por once consejeros, uno de ellos los presidirá, por periodos de dos años. El órgano contará con dos secciones, una para atender las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial y la otra para administrar el estatuto del Ministerio Público. El presidente del Consejo, quien en términos que establezca la ley tendrá la representación del mismo y dirigirá las sesiones del pleno, no integrará sección.

Asimismo, se propone que de los once consejeros seis, es decir, la mayoría, provengan de la rama judicial, dos designados por el Ejecutivo federal y tres por el Senado de la República, los designados por éstos órganos de representación popular, deben provenir preferentemente de la actividad profesional independiente, de la academia y del servicio público no judicial, para cumplir con el propósito de evitar la toma de decisiones con visión parcial. Se incorpora un novedoso sistema de elección de los consejeros provenientes del ámbito judicial, mediante la elección por lista, prohibiendo la propaganda, campañas o cualquier acto de proselitismo, sancionándose con la pérdida permanente a ser electo para ese encargo a quienes infrinjan dicha prohibición. Los electores conformarán un Colegio Electoral de Juzgadores Federales, al que concurrirán en forma individual los señores ministros, magistrados y jueces de distrito, en circunstancias de igualdad, para elegir y ser electos Consejeros. Los procedimientos electorales y la conformación de los órganos electorales, incluyendo la Comisión encargada de vigilar, declarar resultados y resolver impugnaciones, estarán regulados por la ley, apegándose a los principios enunciados. Esta forma de elección que impide la politización de los procesos, pero garantiza que el órgano encargado del estatuto de los jueces y ministerio público no esté sujeto a una decisión autoritaria, ni obedezca a grupo de poder alguno, le permitirá actuar en sus decisiones de manera imparcial y permeará a todo el sistema, concretándose la posibilidad de que los servidores públicos que tienen encomendadas labores de procuración y administración de justicia sean personas con verdadera vocación, con el perfil y la capacitación adecuada, para aplicar invariablemente el contenido de la norma jurídica.

Por otra parte, se reconoce al Consejo la facultad para emitir acuerdos generales que sólo serán impugnados por las partes a quienes les cause un agravio, ante la Suprema Corte. De igual forma, se elimina la potestad de la Suprema Corte para dictar los lineamientos que debe acatar el Consejo para emitir Acuerdos en el ámbito de su competencia. Se deja como potestativa la atribución del Consejo para recabar opinión de la Suprema Corte o del procurador general de la República, sin que sea vinculatoria, en la emisión de Acuerdos generales, con la finalidad de respetar el grado de autonomía constitucional que se otorga al organismo.

Finalmente se plantea dar un paso inicial en un proceso que podría ser gradual, para que en el ámbito de una institución consolidada, como lo es el Consejo de la Judicatura Federal, se administre fuera del ámbito del Poder Ejecutivo el estatuto del Ministerio Público, por primera vez, después de la emisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que redundará en una autonomía, especialización y posibilidad de una carrera ministerial que pudiere alternarse con la judicial, por eso se establece la atribución correspondiente del Consejo en el artículo 102 del texto fundamental.

Las propuestas que someto a su consideración trastoca de manera radical el modelo institucional de organización judicial, pero resulta una medida necesaria, para ubicar la acción legislativa a la altura de las circunstancias que exige nuestro país, no olvidemos que estamos en una situación de emergencia y no podemos darnos el lujo de seguir esperando el transcurso del tiempo para tomar las determinaciones que nos corresponde, y nos exigen las nuevas generaciones, por encima de los privilegios de la jerarquía judicial, pues el modelo actual fue rebasado en varios de sus

componentes, y por ello solicito iniciar el diálogo constructivo que genere los concesos en torno a la reforma constitucional contenida en la presente iniciativa.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman, adicionan y derogan los artículos 94, 97, 99, 100 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 94. ...

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes .

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 97. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 99. ...

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento, **conforme a la autorización del Consejo de la Judicatura Federal** .

...

...

I. ...

II. ...

...

...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. El Consejo de la Judicatura Federal resolverá los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, en los términos que establezca la Ley.

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

...

...

...

...

...

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, al Consejo de la Judicatura Federal. El presupuesto del Tribunal será preparado por el citado Consejo que lo integrará al proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. El Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

...

Los Magistrados Electorales que integren la sala Superior serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales serán designados por el Consejo de la Judicatura Federal, siguiendo el mismo procedimiento para el nombramiento de los magistrados de Circuito del Poder Judicial de la Federación** . La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

...

...

...

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un organismo público autónomo con independencia de gestión y presupuestaria, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Consejo se integrará por once miembros; seis Consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación, electos por el Colegio Electoral de Juzgadores Federales, órgano que estará integrado por la totalidad de los señores ministros, magistrados y jueces, quienes concurrirán individualmente y sin diferencia tendrán derecho a un voto. La elección de los consejeros se realizará mediante la votación por listas, quedando estrictamente prohibido cualquier acto de proselitismo, campaña o difusión, por parte de los juzgadores con posibilidad de ser electos Consejeros, sancionándose a los infractores con la inhabilitación permanente para ser considerado a ese cargo. La Ley Orgánica establecerá los requisitos de elegibilidad, regulará el procedimiento de elección, así como la conformación administrativa y competencia del Colegio Electoral de Juzgadores Federales y de los órganos encargados de vigilar, declarar los resultados y resolver las impugnaciones del proceso de elección de los Consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación. Los otros cinco Consejeros serán designados dos por el Presidente de la República y tres por el Senado de la República, de profesionistas independientes, académicos o servidores públicos que no provengan de la carrera judicial o de las áreas de procuración de justicia. El primer día hábil de cada dos años, el Pleno del Consejo elegirá de entre sus miembros al Consejero presidente.

...

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados, jueces y **agentes de ministerio público federa** 1, así como de los demás asuntos que la ley determine. **Se conformarán dos secciones compuesta por 5 Consejeros, una encargada del estatuto judicial y la otra del estatuto del ministerio público, alternándose el 1º de enero de cada año los integrantes de las secciones; el presidente del Consejo de la Judicatura Federal no integrará ninguna de las secciones. Los consejeros, con independencia de la sección a la que se les adscriba, deberán participar en las comisiones del Consejo .**

Los Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

...

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial y **del ministerio público, las cuales se regirán** por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. El Consejo podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia y al Procurador General de la República, opinión para expedir los acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal y del estatuto del ministerio público. La ley establecerá los términos y procedimientos para impugnar, por parte de los afectados, mediante recurso de revisión los referidos acuerdos ante el Pleno de la Suprema Corte, mismos que podrán inaplicarse a los recurrentes cuando se haya decretado su invalidez, por mayoría de cuando menos ocho votos de los señores ministros.

...

El Consejo elaborará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, incluyendo el de la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Ministerio Público de la Federación. El presupuesto así elaborado será remitido por el Presidente del Consejo de la Judicatura para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá al Consejo de la Judicatura Federal .

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos agentes serán nombrados y removidos por el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el estatuto que establezca la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículos Transitorios

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

Segundo. Los Consejeros que están en funciones las concluirán, según el periodo para el que fueron electos, con excepción del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dejará su función de Presidente del Consejo al momento en que se integre el nuevo Consejo de la Judicatura Federal. Para complementar la nueva integración, los órganos encargados de elegir o designar lo harán en un plazo de sesenta días a partir de que entre en vigor la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría General de la República, para incorporar las reformas contenidas en el presente decreto.

Tercero. El legislador ordinario deberá realizar la reforma legal para incorporar el contenido del presente Decreto, dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a la entrada en vigor de éste instrumento.

Cuarto. La alternancia de los Consejeros en las secciones en que se divide a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 100 del texto reformado de la Constitución, se realizará a partir del primer día del año calendario del que entre en funciones el nuevo Consejo de la Judicatura, siempre que se hubieren tenido, en esa primera ocasión, una adscripción mínima de seis meses en las secciones, antes de la fecha de cambio, de lo contrario por única ocasión para regularizar esa circunstancia, se prorrogará por el periodo del año calendario siguiente la adscripción en las secciones.

Quinto. La transferencia de los recursos materiales, financieros y presupuestarios, así como la reasignación de los servidores públicos en términos de la presente reforma se realizará sesenta días después de la entrada en vigor de la reforma legislativa señalada en los artículos segundo y tercero transitorios.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la ciudad de México, Distrito Federal, a 22 de septiembre de 2011.

Diputado José Ricardo López Pescador (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE MARY TELMA GUAJARDO VILLARREAL Y SUSCRITA POR JUVENTINO VÍCTOR CASTRO Y CASTRO, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Es de todos conocidos los atropellos y las violaciones a los derechos humanos y garantías individuales, cometidas por diversas autoridades judiciales, ministeriales e incluso militares, en agravio de los particulares.

Tales perjuicios se han suscitado cuando dichas autoridades ejecutan supuestas órdenes de cateo, atentando flagrantemente contra el Principio de Seguridad y Resguardo en el domicilio, del que todo particular debe gozar.

Argumentos

El cateo es un mandato judicial que se efectúa con el objeto de llevar el registro y allanamiento de un domicilio particular para inspeccionarlo, a fin de buscar personas u objetos que estén relacionados con la investigación de un delito.

A) Antecedentes

En la Constitución de 1857, el cateo se contemplaba en el artículo 16 de la siguiente manera: “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”.

Con lo anterior, queda de manifiesto que el mencionado artículo tenía como principal objetivo dar mayor precisión al texto, frenar las detenciones arbitrarias y establecer un equilibrio entre el particular y la autoridad.

Por su parte, el Constituyente de 1917 estableció que era indispensable que las órdenes de cateo se liberarán por escrito, en virtud de que en el proyecto de decreto, no precisaba si dicha orden fuera verbal o escrita, por lo que se señaló que la misma precisamente debería ser por escrito, a fin de que el individuo a quien se le aprendiera, tuviera una idea general respecto del asunto o delito que se le imputara.

Lo anterior, quedó plasmado en el artículo 16, el cual citaba: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento... En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y **que será escrita**, 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, una 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”.

De esta manera queda de manifiesto que el espíritu del Constituyente de 1917, preocupado por la protección a sus gobernados estableció expresamente que toda orden de cateo debía de ser por escrito.

Este requisito que consideró el Constituyente indispensable, no fue casualidad, ya que al establecer que las órdenes de cateo tenían que ser por escrito, es decir, tenía que ser mostrado gráficamente al destinatario el acto de molestia, era con el objeto de que este constatará que la orden proviene de una autoridad competente y se encuentre debidamente fundada y motivada.

Lo anterior, como argumento jurídico se sostiene en el sentido de que la ley otorga a las autoridades sus atribuciones y éstas no se materializan sino hasta que se hallan por escrito.

En este contexto, el particular que va a recibir una orden de cateo, debe recibir el mandamiento por escrito antes de que el acto se realice, o bien, simultáneamente a su realización, para que no exista duda de su veracidad, fundamentación y motivación.

El hecho de que una orden de cateo sea por escrito, es en virtud de que tal derecho es el mínimo que el Estado debe procurar a sus gobernados, bajo la garantía de seguridad dentro del domicilio, además de la certeza que debe tener el gobernado respecto de su persona, papeles, familia, posesiones y derechos, afín de que sean respetados por la autoridades; y si ésta debe afectarlos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de lo anterior, es preciso recordar que el 10 de junio del año en curso, se realizaron reformas a la Carta Magna, que convierten en innegable el reconocimiento de los efectos jurídicos plenos de los instrumentos en nuestro derecho interno, tales reformas, dan pauta para que los derechos humanos sean reconocidos y observados por todas las autoridades en México.

Fundamento Legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentamos Iniciativa con proyecto de reforma constitucional.

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo undécimo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ordenamientos a modificar

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma undécimo párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir **y por escrito**, a solicitud del Ministerio Público, 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.

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

Único. Esta reforma entrará en vigor a los ciento veinte días de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2011.

Diputados: Mary Telma Guajardo Villareal, Juventino Víctor Castro y Castro (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ENRIQUE TORRES DELGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Enrique Torres Delgado, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en los artículos 6o., numeral 1, fracción II, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros satisfactores. Representa un espacio físico indispensable para que las familias se establezcan y puedan desarrollar plenamente en la sociedad.

De este modo, el derecho a disfrutar una vivienda digna se presenta como un derecho humano básico para construir sociedades material y socialmente democráticas. Frente a este reto, el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades en la obtención de una vivienda, así como el mantenimiento de un medio ambiente sustentable capaz de satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones.

El derecho a una vivienda digna y decorosa, es un derecho esencial, se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25, párrafo primero, que a la letra dice:

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...

También se encuentra reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En este instrumento los Estados Parte “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso, alimentación, vestido y vivienda adecuados.”

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), organismo creado para la verificación del cumplimiento del PIDESC por parte de los Estados firmantes, entre ellos México, elaboró la Observación General Número 4 con el fin de profundizar en los elementos y el contenido mínimo que una vivienda debe tener para poder considerar que las personas tienen su derecho a la vivienda plenamente garantizado. Dicha observación establece la accesibilidad en la adquisición de un inmueble y también el acceso al agua potable, la seguridad jurídica, la habitabilidad, la adecuación cultural, entre otros elementos del derecho a la vivienda. Aún cuando las familias puedan contar con una construcción, si ésta carece de alguno de estos elementos no pueden ser considerada la vivienda como digna.

En nuestro país, lamentablemente existen miles de personas que no disfrutan del derecho humano a una vivienda. El problema de la desigualdad social que enfrenta México tiene una de sus más grandes manifestaciones en el rezago habitacional. La pobreza en la que muchos mexicanos viven, les obliga a asentarse en lugares que carecen de servicios como acceso a agua, drenaje, centros de salud, medios de transporte hacia los centros de trabajo, etcétera. Estas personas no sólo tienen que conformarse con moradas que carecen de lo esencial para ser consideradas dignas, sino que además algunas se establecen en zonas catalogadas de alto riesgo por estar asentadas sobre fallas geológicas, mantos acuíferos sobre explotados, suelos erosionados, en peligro de deslaves e inundaciones. Sólo en nuestro país se estima que varios millones de personas están asentadas en zonas de alto riesgo que ponen en peligro su vida.

Al déficit de vivienda nueva se suman otros problemas como la proliferación de asentamientos humanos irregulares, el deterioro del medio ambiente y el crecimiento anárquico de los centros urbanos, entre otros. Todo esto ha conducido a prácticas inequitativas entre diferentes grupos sociales, marginando a la población de escasos recursos a condiciones inhumanas de vida.

Así, México al igual que el resto de los países latinoamericanos, presenta los mismos rasgos con relación al problema de la vivienda, a saber: a) la necesidad de construir nuevas viviendas en crecimiento; b) asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo; y c) incremento considerable en la tasa de urbanización.

Frente a este problema, las familias pobres son las más perjudicadas, ya que al no contar con los recursos suficientes para adquirir una vivienda decente, se ven en la necesidad de construir “infraviviendas” en zonas marginales o llevar a cabo procesos de autoconstrucción. Así, la política de vivienda popular en nuestro país debe circunscribirse a una estrategia global que establezca alternativas para familias de todos los niveles socioeconómicos.

También existe el hecho de que en muchas ocasiones las autoridades permiten y avalan estos asentamientos por falta de control o seguimiento sobre los problemas de la zona, ya que acredita áreas de vivienda sin tomar en cuenta la falta de infraestructura o abasto de servicios, al igual que el riesgo que los suelos representan a la vida de quienes ahí construyen sus casas.

Existen decenas de miles de familias en nuestro país que viven en una situación de riesgo, tan sólo hay que recordar que en el caso de Veracruz se inundaron 26 mil casas y 72 mil familias sufrieron pérdidas en su patrimonio y en su vivienda, además de los importantes daños que dejaron los huracanes y lluvias en otras entidades del país como Nuevo León (con 20 mil casas afectadas), Oaxaca, Tabasco y Chiapas. Y es que cada año los fenómenos naturales obligan a reubicar familias, pero lo importante es que no vuelvan a asentarse desarrollos habitacionales en esas zonas.

Los asentamientos humanos irregulares son producidos por la falta permanente de disponibilidad de suelo susceptible de ser desarrollado en orden, y de mecanismos jurídicos de incorporación que permitan una expansión urbana sana. Trayendo con ello consecuencias, y entre éstas algunas se consideran más importantes, como son la incidencia de enfermedades infecciosas: el cólera, la paratifoidea, la salmonelosis, la fiebre tifoidea, el dengue y el paludismo.

Muchas veces, el área donde están construidas estas viviendas es suelo peligroso, propensas a deslaves con las lluvias. Ha muerto mucha gente por este motivo debido a que queda enterrada en el lodo o es arrastrada por la corriente de agua en su desplazamiento a niveles de cota más baja.

La falta de una vivienda adecuada también se manifiesta en la ausencia de privacidad, familias completas viven en un solo ambiente de pocos metros cuadrados y que funciona como único dormitorio y cocina. Las instalaciones sanitarias son inexistentes dado que no hay conexiones de drenaje. También es inexistente la provisión de agua potable ya que no existe normalmente una conexión con la red de agua potable de la ciudad. Por supuesto, no hay pavimento ni teléfono. No hay tampoco electricidad, aunque muy a menudo, la gente roba el fluido mediante ganchos metálicos que cuelgan de los conductores aéreos y que corren sobre o cerca de la propiedad.

Como es de esperarse, no hay hospitales, escuelas ni centros de primeros auxilios ni tampoco transporte, dado que las calles existentes no son más que pasajes estrechos y zigzagueantes, y muchos de ellos sin salida.

A pesar de las evidentes violaciones al derecho a la vivienda que sufren los habitantes de esta delegación, el riesgo latente en el que se encuentra la población de esta demarcación y la existencia del Fondo Nacional para Desastres Naturales, los problemas entre el gobierno federal y los gobiernos locales, así como los trámites burocráticos, han interferido con la obtención de recursos para la prevención y reparación del área afectada.

Esto constituye una violación al derecho y un incumplimiento de la obligación del Estado de destinar el máximo de recursos y de garantizar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir, tal y como lo establece la Observación General 4 elaborada por el Comité. Asimismo, esta Observación indica como elementos principales la habitabilidad, asequibilidad y el lugar. En estos componentes el CDESC indica que los Estados Parte deben garantizar una vivienda libre de riesgos estructurales y que ésta no sea un riesgo para la seguridad física de sus ocupantes. Es responsabilidad de las autoridades el poder garantizar a estas familias, que en caso de ser necesario, abandonen sus residencias y sean atendidos no sólo en albergues, sino que se les facilite la reubicación en una vivienda adecuada, como medida de resarcimiento por el patrimonio que dejan.

Ciertamente, aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes:

a) *Seguridad jurídica de la tenencia* . Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura* . Una vivienda no se considera adecuada si sus habitantes no cuentan con servicios básicos como agua potable, energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos y drenaje.

c) *Asequibilidad* . Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados parte deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y

niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d) *Habitabilidad*. Una vivienda no es adecuada sino es habitable, es decir, si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente y protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos. La OMS considera a la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) *Accesibilidad*. Los grupos en situación de discriminación o marginación deben de tener acceso pleno y sostenible a los recursos necesarios para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños y las niñas, las personas con discapacidad, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos.

f) *Ubicación*. La vivienda no es adecuada si se localiza en un lugar que no ofrece acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al establecer si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una “vivienda adecuada” en concordancia con los instrumentos internacionales. Por esta razón, no debemos ignorar estos problemas, como legisladores tenemos la obligación de tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, incluyendo las características de una vivienda que se considere digna y decorosa a efecto de reconocer la importancia el derecho de toda persona a una vivienda adecuada y a una mejora continua de las condiciones de su existencia.

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

Decreto que reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 4o. (Se deroga el párrafo primero)

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. **Se considerará como vivienda digna y decorosa a aquella que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de construcción, habitabilidad, salubridad, asequibilidad, ubicación, disponibilidad de servicios básicos, brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su tenencia, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales.**

La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...

Transitorio

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

Diputado Enrique Torres Delgado (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER BERNARDO USABIAGA ARROYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El Diputado Federal Javier Bernardo Usabiaga Arroyo, legislador de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXIX-E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 77, numeral 1, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Honorable Asamblea la presente Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los principios constitucionales del reparto de la tierra consignados en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, fueron sin lugar a dudas la solución a un problema que aquejaba a millones de mexicanos en los comienzos del siglo pasado, dicha situación estuvo agravada por la explotación de clases desfavorecidas que a su vez fue el peldaño principal sobre el cual, el poder político de ese entonces sentó las bases para el progreso de nuestra nación.

Derivado de lo anterior, la evolución de la que ha sido objeto el marco constitucional y legal que regula la propiedad social de tierras repartidas y registradas en favor de los ejidatarios, los comuneros y los pequeños propietarios desde 1917 hasta 1992, ha logrado definir lo que hoy se identifica como el territorio social en el que viven, se desarrollan y desempeñan sus actividades como parte de la población económicamente activa, los sujetos agrarios.

En ese contexto, con el reconocimiento que expresamente se hace en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales preceptuado en la fracción VII del artículo 27, se consagra en el Sistema Jurídico Mexicano, la protección de la propiedad que tienen sobre su tierra los sujetos agrarios, tanto para el asentamiento humano como para que ésta sea destinada a la realización de actividades productivas.

No obstante ello, la situación actual del campo tiene su origen en una serie de circunstancias que han convergido funestamente en el andamiaje agrario, cuya aparición y permanencia han arrastrado al exceso a un modelo que en un principio, sirvió para la resolución de un problema vinculado con la inequidad en la propiedad de tierras que acontecía en ese entonces, en el territorio nacional. En este sentido, resulta oportuno e indispensable realizar una revisión de estas circunstancias, no en el ánimo de referenciar una verdad absoluta como solución al problema agrario, sino como un ejercicio de reflexión que nos acerque a la concreción de acuerdos y a la apertura al diálogo que poco a poco, restrinja la malversación y las visiones inexactas que buscan darle soluciones parciales a la problemática agraria.

En este orden de ideas, a poco más de 10 años de haber iniciado el siglo XXI, es evidente que haciendo una evaluación real y honesta de los resultados que en materia de desarrollo ha obtenido el sector social conformado por los sujetos agrarios; no se aprecia una mejora sustantiva en la elevación de la calidad de vida, asimismo no resulta notorio algún beneficio material dado el decremento reflejado en los indicadores de producción rural; en consecuencia el bienestar social y

económico de los ejidatarios, los comuneros y los pequeños propietarios es mínimo desde la perspectiva colectiva y peor aún, desde la perspectiva en lo individual, no obstante el reforzamiento de los esquemas jurídicos que actualmente se aplican en materia de protección de la propiedad agraria.

La problemática social del sector agrario se ha recrudecido, no sólo con los fenómenos de migración campo-ciudad, o incluso de migración a nivel internacional de los sujetos agrarios, también ha contribuido a ello, la falta de medios educativos en el entorno de los núcleos de población agraria, así como la utilización limitada de los esquemas de parcelamiento establecidos en la Ley Agraria y sus reglamentos.

Aunado a lo anterior el índice de pobreza alimentaria de la población rural que de acuerdo con las últimas estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social asciende a 29.3% del total de la población de dicho sector, ¹ es consecuencia directa de la falta de oportunidades en el sector. Las posibilidades de que el productor promedio pueda hacer de su actividad productiva un negocio competitivo, son prácticamente nulas cuando se toman en cuenta las deficiencias del marco organizacional de los núcleos de población agraria, así como el marco regulatorio vigente en materia agraria.

En la actualidad, según datos desprendidos del Censo de Población y Vivienda 2010 integrado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la edad promedio de los integrantes de los núcleos de población agraria oscila entre los 58 y 60 años de edad, dicho fenómeno se presenta agravado y con mayor recurrencia, como el resultado de la constante migración de niños y jóvenes a las ciudades que cuentan con más y mejores servicios, o bien dada la condición laboral precaria que presenta la población de las localidades cuya vocación económica se concentra en actividades agropecuarias, por lo que jóvenes y adultos se trasladan a otros países en búsqueda de mejores oportunidades laborales.

El marco jurídico actual limita el derecho de propiedad de los ejidatarios sobre la disposición efectiva de las parcelas destinadas a la realización de actividades productivas, esta limitación implica que los ejidatarios están imposibilitados para poder vender sus tierras a terceras personas, cuando así convenga a sus intereses en tiempo y forma, sin que antes agoten un procedimiento ante la Asamblea Ejidal previsto en la Ley Agraria, el cual no en todos los casos resulta expedito y directo; derivado de lo anterior la presencia de operaciones de carácter fraudulento de compraventa de parcelas cultivables está a la orden del día.

En el afán de conservar las condiciones jurídicas en las que se concibe a la propiedad agraria, el Gobierno Federal ha instrumentado acciones de política pública orientadas a mantener la propiedad social de la tierra concedida a los núcleos de población ejidales y comunales, ejemplo de ello es el programa agrario denominado “Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural” (FIPP) creado en el 2008, el cual fue diseñado con el objeto de dar a la tierra rural, usos más eficientes y productivos conforme a su vocación, protegiendo la propiedad de los sujetos agrarios y fomentando la coinversión pública y privada.

Sin menoscabo de los posibles resultados favorables que pueda tener la instrumentación del FIPP, es importante señalar que de 2008 a la fecha, sólo el 5.4% de los ejidatarios y los comuneros han sido beneficiados con este programa, es decir, sólo 224,868 ² de un total de 4,210,830 ³ ejidatarios y comuneros que habitan en el todo el territorio nacional, no han trasladado la propiedad de sus tierras, en las que aparentemente, a consecuencia de este programa, se fomentó la coinversión pública y privada en actividades, las que no necesariamente promueven el giro productivo

agropecuario, ejemplo de ello son las inversiones gestionadas en el FIPP orientadas a la generación de riqueza en los sectores minero, turístico, inmobiliario e industrial.

En consecuencia, la apertura de la oferta de tierras cultivables por parte de quien actualmente detenta los derechos parcelarios sobre dichas extensiones de tierras, no sólo brindaría la certeza jurídica necesaria para la validez y pulcritud en la realización de las mencionadas operaciones, al mismo tiempo aportaría la seguridad de mantener la vocación productiva de las tierras cultivables o de aquellas destinadas a la producción pecuaria.

Por otra parte, la atomización de la tierra, vista como otro de los problemas que aqueja a la propiedad agraria, no sólo ha sido ignorado, indirectamente ha sido propiciado pues las extensiones de tierra en las que se llevan a cabo actividades productivas, son cada vez más pequeñas y si adicionalmente, tomamos en cuenta la limitación al derecho de propiedad del ejidatario sobre las parcelas cultivables, tenemos espacios productivos pequeños, cuyo usufructo le pertenece a una sola persona que no puede producir en cantidades mayores, imposibilitados para incrementar su riqueza, y en el caso de decidirse a vender su predio, está condicionada a tener severas dificultades para transmitir el dominio de su tierra.

Este fenómeno, impide que la producción se torne en un negocio rentable para el ejidatario y para el país, por lo que es necesario realizar una revisión de la regulación vigente y optar por brindar al ejidatario la oportunidad de expandir su actividad o bien, en los casos en los que la actividad productiva fragmentada no sea rentable para el sujeto agrario, y éste pueda optar por transmitir el dominio de su parcela.

Teniendo en cuenta lo anterior, cada vez es más urgente la necesidad de que el ejidatario migre de un modelo de producción individual y tradicional, a un esquema de Unidad Productiva en el que impere la inversión por parte de sus integrantes y la eficiencia en los procesos productivos, haciendo que el campo mexicano se consolide como una industria competitiva, en la que se produzca más y mejor, mediante la unificación de criterios de producción derivados de las decisiones colectivas, cuya finalidad será elevar la capitalización del sector.

Bajo esta tesitura y en términos de la legislación vigente, el Estado Mexicano tiene el deber de crear los instrumentos de política pública que aseguren alternativas para las unidades de producción o las ramas del campo que vayan quedando rezagadas o excluidas del desarrollo, para ello establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que tendrán preferencia las actividades económicas que preserven el equilibrio de los agroecosistemas, es decir, el Estado tiene como encomienda propiciar en los productores la ejecución de mecanismos y prácticas tendientes a la reconversión productiva.

Para el lograr cabalmente este mandato, el Gobierno Federal puede suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas y revertir el deterioro de los recursos naturales.⁴

Ciertamente, una de las quejas más recurrentes de los sujetos agrarios es la ineficacia de los procedimientos previstos en la Ley Agraria, instrumentados por las autoridades competentes que pese a sus esfuerzos por agilizar los trámites, no incentivan su realización, trayendo como consecuencia directa la falta de certeza jurídica respecto de los derechos parcelarios, tanto para el ejidatario, como para los posibles sujetos involucrados en operaciones que tengan como objeto las tierras parceladas.

En este contexto, se desprende de cifras publicadas por el Registro Agrario Nacional (RAN), que la falta de certificación de poco más de 6,698,000 predios pertenecientes a ejidos y comunidades agrarias, refleja que la falta de certeza jurídica en las operaciones y en la tenencia de la tierra de los sujetos agrarios es un problema que afecta a una fracción significativa del sector productivo nacional.⁵

Por ello, los actos jurídicos celebrados en torno a los predios destinados al cultivo, a la actividad pecuaria o acuícola, en la mayoría de las veces son nulificados por resultar fraudulentos e inválidos, lo que hace cada vez más evidente la necesidad de adecuar el marco jurídico vigente a los requerimientos del sector agrario, el cual se encuentra categóricamente en estado de indefensión al no tener certeza jurídica sobre las operaciones que se realizan, ni contar con herramientas que faciliten el ejercicio pleno de sus derechos que tienen conferidos los sujetos agrarios.

En este tenor cabe mencionar, que el despojo de tierras parceladas es otro de los graves problemas que existen hoy en día en la propiedad agraria, realizado en la mayoría de las veces por parte de propietarios de predios colindantes, los cuales, con la intención de extender la superficie de su propiedad, invaden las parcelas contiguas, propiciando en el mejor de los casos, controversias del orden jurisdiccional que se desahogan en los tribunales agrarios y en el peor de ellos, enfrentamientos físicos entre ejidatarios que cobran saldos trágicos.

En consecuencia, la mayor parte de los conflictos que se plantean ante las autoridades jurisdiccionales en materia agraria son derivados del despojo de predios contiguos, reflejando la problemática alarmante que implica la falta de respeto a la delimitación de predios como garante de seguridad jurídica y a la falta de estímulo a la actividades productivas realizadas en el medio agrario.

Ante la ausencia de herramientas de carácter productivo y legal que otorguen certeza jurídica a la tenencia, explotación y transmisión de los derechos parcelarios se ha provocado el constante abandono de las tierras cultivables, muestra de ello son los inquietantes resultados publicados por el INEGI, en el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007, en el que se estima que, del total de tierras que no se cultiva (7,378,577.32 ha.) tan sólo el 18.4% no es cultivada por encontrarse en descanso, mientras que el 74.7% de dicha cifra no es cultivada injustificadamente, evidenciando la existencia de una inmensa superficie de tierras ociosas a lo largo del territorio nacional.⁶

Es por las razones antes expuestas, compañeros legisladores, que en ánimo de propiciar y fomentar un esquema en materia agraria que, brinde certeza jurídica al productor y desarrolle las capacidades del sector agrario; se propone un nuevo modelo de propiedad agraria, en el que los ejidatarios sean empoderados, mediante el reconocimiento de su derecho de propiedad sobre la tierra que trabajan y de la cual son los legítimos facultados para disponer de ella, cuyo aprovechamiento debe verse reflejado en la elevación de su calidad de vida.

La presente iniciativa propone la creación de una nueva figura jurídica en la Ley Agraria, transformando los actuales “certificados parcelarios” en “certificados de propiedad parcelaria”, documento cuyo valor jurídico amparará todos los atributos, que el derecho de propiedad incluyendo el dominio pleno que tendrán los ejidatarios en su calidad de titulares de las parcelas cultivables, lo anterior con el fin de ampliar las posibilidades del ejidatario, hacia una nueva perspectiva del sector productivo mexicano, en el que la palabra “ejidatario” no sea sinónimo de atraso y pobreza sino que sea una sinonimia de progreso y competitividad, para que de una vez por todas, quede materializado el ideal que abanderó el General Emiliano Zapata “la tierra es de quien la trabaja”.

En este sentido, al otorgar certeza jurídica respecto a la propiedad y a la disposición de las parcelas cultivables en favor de sus legítimos tenedores, la presente Iniciativa posibilita a que los sujetos agrarios cuenten a través del marco jurídico con mayor flexibilidad en el uso de los recursos dirigidos a la explotación de la tierra destinada a la realización fehaciente de actividades productivas que de manera directa, inciden en el incremento de la producción nacional de alimentos de origen agropecuario, pesquero y acuícola, evitando la generación de tierras ociosas a consecuencia de su abandono.

Como consecuencia directa al erradicar el abandono de tierra e incentivar sean destinadas a la producción, propiciaremos el fortalecimiento de la Soberanía Alimentaria de nuestro país, entendida ésta como la libre determinación de México en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional,⁷ la cual se verá reforzada a través del estímulo a las actividades que desempeñan los agentes económicos que ostentan la propiedad y en consecuencia, el uso y la disposición de las tierras destinadas a las actividades productivas de vocación originaria o bien, utilizadas en procesos de reconversión productiva.

Para alcanzar la materialización de los objetivos señalados, la presente Iniciativa propone modificar el contenido de la fracción VII del artículo 27 constitucional con la finalidad crear un modelo de Propiedad Agraria que se caracterice por ser incluyente y que por ello, permita al sujeto agrario el pleno ejercicio de la propiedad de la tierra que trabaja, en estricto apego al ideal zapatista de que la tierra es de quien la trabaja. Esta modalidad de propiedad prevista en la Constitución Política, establecerá que las tierras cultivables o parcelas se destinen de manera obligatoria y exclusiva a la ejecución de actividades productivas permitiendo en el desarrollo de las mismas, los esquema de reconversión productiva.

En segundo término, se realizan diversas adiciones en la Ley Agraria, armonizando el mandato constitucional para que los sujetos agrarios tengan el reconocimiento del dominio pleno que tienen en su calidad de propietarios respecto de su parcela cultivable; garantizando que aún cuando se traslade la propiedad de la tierra, la parcela estará destinada para desarrollar actividades productivas, con la posibilidad de diversificar la vocación de su tierra mediante la reconversión productiva.

Con la instauración del nuevo modelo de propiedad agraria contenido en la presente Iniciativa, fortalecemos la conformación de Unidades Productivas, como propulsoras de la Soberanía Alimentaria de nuestro país y facilitamos las operaciones que permitan la inversión en actividades agrícolas, pecuarias, forestales o acuícolas que pudieran desarrollarse en la superficie de los núcleos agrarios. Es importante señalar que, las controversias que se pudieran suscitar respecto a esta nueva modalidad de propiedad, serán dirimidas por los Tribunales Agrarios respetando la naturaleza jurídica de los predios, aún cuando la transmisión de la propiedad de los mismos se sujete a la legislación civil federal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria

Artículo Primero . Se reforma la fracción VII, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. a VI. ...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para **el aprovechamiento común de sus miembros.**

La tierra dedicada a actividades productivas es propiedad de los ejidatarios; para el pleno ejercicio de su derecho de propiedad éstos se sujetarán a los lineamientos que al efecto dicte la Ley.

...

...

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

...

...

...

VIII. a XX. ...

Artículo Segundo. Se reforman y adicionan los artículos 9o, 14, 16, 23, 45, 46, 76, 78, 79, 80, 84 y 86; y se derogan los artículos 81, 82 y 83; todos de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo 9o. Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título, **salvo las destinadas a actividades productivas, las cuales serán propiedad de cada ejidatario.**

Las tierras parceladas serán destinadas de manera exclusiva a la realización de actividades productivas, ya en lo individual o en lo colectivo, fomentando la integración de actividades

productivas. En el desarrollo de las actividades productivas, se propiciará el aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas.

Para evitar el agotamiento de los recursos de la tierra parcelada, sus propietarios orientarán su aprovechamiento a los esquemas de Reversión Productiva Sustentable, previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

...

Artículo 14. Corresponde a los ejidatarios el derecho de **propiedad** sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les correspondan.

...

Artículo 16. La calidad de ejidatario se acredita:

I. ...

II. Con el certificado de **propiedad parcelaria** o de derechos comunes; o

III. ...

...

Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

I. a VIII. ...

IX. Autorización a los ejidatarios para la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;

X. a XV. ...

...

Artículo 45. Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios **propietarios**, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.

Artículo 46. El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía, **en lo que respecta a tierras de uso común, sólo podrá**

ser otorgada en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.

...

Artículo 76. Corresponde a los ejidatarios el derecho de **propiedad** de sus parcelas.

...

Artículo 78. Los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas se acreditarán con sus correspondientes certificados de derechos agrarios o certificados **de propiedad parcelaria**, los cuales ostentarán los datos básicos de identificación de la parcela. Los certificados **de propiedad parcelaria** serán expedidos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56 de esta ley.

...

Artículo 79. El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso, usufructo **o propiedad**, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, **enajenación** o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo **o propiedad** a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

La enajenación de la parcela cultivable se sujetará a las disposiciones del Código Civil Federal, respetando el derecho del tanto de los integrantes del ejido que al efecto establece el artículo 84 de la presente Ley.

Las controversias que se susciten con motivo de los actos jurídicos a que hace referencia el párrafo anterior serán resueltas en todo caso por los tribunales agrarios competentes, de acuerdo con lo señalado en el Título Décimo de esta Ley.

Artículo 80. Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población.

Para la validez de la enajenación se requiere:

a) a c) ...

Realizada la enajenación, el Registro Agrario Nacional, procederá a inscribirla y expedirá los nuevos certificados **de propiedad parcelaria**, cancelando los anteriores. Por su parte, el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

Artículo 81. Derogado.

Artículo 82. Derogado.

Artículo 83. Derogado.

Artículo 84. En caso de la primera enajenación de parcelas, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los

avercindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciere la notificación, la venta podrá ser anulada.

...

Artículo 86. La primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de tierras parceladas, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.

Transitorios

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

Segundo. Los certificados parcelarios emitidos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, seguirán amparando los derechos de los ejidatarios que sean sus titulares, siendo equivalentes en su valor y efectos jurídicos a los certificados de propiedad parcelaria que se emitan a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero . Las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; en el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y la Titulación de los Solares, y en el Reglamento de la Ley Agraria para Fomentar la Organización y Desarrollo de la Mujer Campesina, relativas al Certificado Parcelario, se entenderán aplicables al Certificado de Propiedad Parcelaria.

Cuarto. Quedan sin efectos las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; en el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y la Titulación de los Solares, y en el Reglamento de la Ley Agraria para Fomentar la Organización y Desarrollo de la Mujer Campesina, relativas al otorgamiento de dominio pleno.

Notas

1 Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con base en las Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1992 a 2010. Cuadro 15. incidencia y número de personas según situación de pobreza por ingresos, 1992 a 2010.

2 “Informe de resultados Junio 2011, del Programa de Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural (FIPP)”, presentado por la Procuraduría Agraria y la Secretaría de la Reforma Agraria, Comunicado 103/11 de fecha 7 de julio de 2011, Fuente Secretaría de la Reforma Agraria.

3 Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Fuente Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

4 Ver artículo 53, segundo párrafo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable vigente.

5 Secretaría de la Reforma Agraria. Boletín de prensa. Discurso No. 01. México D. F. 26 de enero de 2011.

6 Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (INEGI).

7 Ver artículo 3º, XXXIII de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable vigente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 27 de septiembre de 2011.

Diputados: Javier Bernardo Usabiaga Arroyo, José Ignacio Seara Sierra, Fernando Santamaría Prieto, Miguel Martín López, Justino Eugenio Arriaga Rojas, Dora Evelyn Triguerras Durón, Alba Leonila Méndez Herrera, Carlos Luis Meillón Johnston, Alberto Esquer Gutiérrez, Arturo Ramírez Bucio (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO LEDESMA ROMO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Eduardo Ledesma Romo, diputado integrante de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

Problemática

En México 3 millones de niñas y niños entre 5 y 17 años de edad trabajan, 28.4% tienen entre 5 y 13 y el restante 71.6% entre 14 y 17 años.

El trabajo infantil impide que los menores de edad gocen plenamente de sus derechos humanos y de oportunidades de desarrollo. Para garantizar un ejercicio efectivo de sus derechos, se propone aumentar la edad mínima de admisión al empleo, a una edad que permita a la infancia mexicana acceder a un completo desarrollo físico y mental.

Argumentación

El trabajo infantil es y ha sido un tema de preocupación internacional, cientos de miles de menores realizan trabajos que los limitan en sus oportunidades de desarrollo educativo y de salud. Ante esta realidad la Organización Internacional del Trabajo ha promovido la firma del Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y del Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo ¹ (Convenio 138), adoptado en Ginebra, Suiza, el 26 de junio de 1973.

México es el único país de América Latina que no ha ratificado el Convenio 138 de la OIT, con este instrumento internacional se pretende establecer que la edad mínima para trabajar no debería ser inferior a la edad en que se completa la educación básica obligatoria, o en todo caso, los 15 años de edad (artículo 3).

Si bien el artículo 4 del propio Convenio 138, dispone que “el miembro cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, si tales organizaciones existen, especificar inicialmente una edad mínima de catorce años”.

A 38 años de haberse adoptado el Convenio 138 de la OIT, “los medios de educación” de nuestro país no parecen insuficientemente desarrollados. De acuerdo con el Quinto Informe de Gobierno, en México ya se logró la cobertura universal a nivel primaria, es decir, cada niña y niño en edad de cursar la primaria tiene un lugar asegurado dentro del sistema público educativo nacional. Por su parte, la educación secundaria alcanzó desde 2007 una cobertura de 92.5 %.

Resulta procedente reformar el artículo 123, apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prohíbe el trabajo de los menores de 14 años, para aumentar la

edad mínima para trabajar a 15 años. Esta propuesta tiene por objeto establecer una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y, eleve la edad mínima de admisión al empleo, a un nivel que haga posible, el más completo desarrollo físico y mental de los menores.

Más aún la reforma resulta necesaria, ya que de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º de nuestra Carta Magna, “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”, es el caso que nuestros niños menores de 15 y 18 años de edad no pueden gozar de los derechos consagrados en el Convenio 138 de la OIT, porque nuestro país no ha ratificado dicho instrumento internacional.

Resulta viable armonizar la legislación nacional con los instrumentos internacionales para erradicar el trabajo infantil, en México 3 millones de niñas y niños entre 5 y 17 años de edad trabajan, 28.4% tienen 5 y 13 años y el restante 71.6% entre 14 y 17 años; el 36.2% de los niños y niñas laboran para un no familiar y 4.3% laboran solos o por su cuenta, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ²

Las niñas, niños y adolescentes que se han incorporado al mercado laboral ven disminuidas sus oportunidades de desarrollo, nosotros los legisladores, estamos obligados a crear condiciones que garanticen los derechos humanos de la infancia, y que quienes tienen la edad mínima para laborar y trabajan, lo hagan en condiciones de protección.

El trabajo infantil es un fenómeno cuya principal causa es la pobreza, las necesidades familiares impulsan a que los niños trabajen; sin embargo, es un círculo vicioso, los padres de familia no tuvieron acceso a la educación y, sus hijos incorporados al mercado laboral, no asisten a la escuela; sin educación, sus oportunidades de empleo disminuyen. En nuestro país, del total de niños y niñas ocupadas, no van a la escuela al menos 1.2 millones (39.7%).

Desde el Poder Legislativo Federal estamos obligados a crear condiciones que aseguren los derechos de las niñas y los niños, la erradicación del trabajo infantil y el acceso a la educación.

El artículo 32, numeral 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, nos obliga a adoptar medidas legislativas, que garanticen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y a fijar una edad mínima para trabajar, dicho precepto dispone:

Artículo 32

1. Los estados parte reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los estados parte adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los estados parte, en particular:

a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;

b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo

c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva de este artículo.

El trabajo infantil constituye una violación de los derechos humanos, los niños y niñas ocupadas sufren accidentes o enfermedades laborales, se emplean en lugares no apropiados o no permitidos, tales como minas, lugares sin ventilación o luz, alturas, calles o avenidas, bares y cantinas o, incluso, están expuestos a alguna clase de riesgo en su trabajo.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el país, 27.2% de las niñas y los niños laboraban en lugares con ruido excesivo, humedad, herramientas peligrosas, productos químicos, entre otros y alrededor de 120 mil sufrió algún accidente, lesión o enfermedad en alguno de los trabajos que tuvo, el cual requirió atención médica.

Es impostergable, entonces, emprender acciones que contribuyan a erradicar el trabajo infantil y propiciar el desarrollo de los menores mexicanos con igualdad de oportunidades.

Fundamentación

Artículos 1, 4o., 71, fracción II, y 73, fracción XXX, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o., numeral 1, fracción VIII; 6, fracción I, numeral 1; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Decreto por el que se reforma la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma la fracción III del apartado A del artículo 123 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a II. ...

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. a XXXI. ...

...

B. ...

I. a XIV. ...”

Transitorios

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

Notas

1 A la fecha 161 países han ratificado este instrumento internacional. Véase: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byConv.cf m?hdroff=1&conv=C138&Lang=EN>

2 Fuente: Comunicado número 239/10 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de fecha 13 de julio de 2010. “Nuevas Estimaciones del Trabajo Infantil en México”.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 29 de septiembre de 2011.

Diputado Eduardo Ledesma Romo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 100 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS NATALE LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo séptimo del artículo 100 y se adiciona un tercer párrafo a la fracción III del artículo 116, recorriéndose el vigente tercero a cuarto y así de manera sucesiva, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer los principios de evaluación del desempeño, honorabilidad, confiabilidad y transparencia en el ejercicio del servicio público del Poder Judicial de la Federación; asimismo, para establecer por mandato constitucional la obligatoriedad de las entidades federativas de legislar en la creación de órganos de administración, vigilancia y disciplina de la carrera judicial, que presenta el diputado Juan Carlos Natale López, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con base en la siguiente

Problemática

El acceso a la justicia es un derecho consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo artículo 17 se establece la garantía respecto a que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Asimismo, y a efecto de observar que dicha garantía se cumpla por los juzgadores, quienes integran los tribunales y juzgados, la Constitución prevé en el artículo 94, párrafo segundo, el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina en el Poder Judicial de la Federación, denominándose Consejo de la Judicatura Federal, el cual goza de independencia técnica, de gestión y para emitir sus resolutivos.

Este órgano del Poder Judicial de la Federación es el encargado de la administración y el control de la carrera judicial, permitiendo a su vez que se aseguren la autonomía, la objetividad, la honestidad, el profesionalismo y la independencia de sus integrantes.

En tal virtud, en el artículo 100 de la Constitución federal se establecen la integración y el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal y, de igual forma, se indica que la ley fijará las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

En el contexto prevaleciente de la aguda crisis en el sistema de impartición de justicia en todos los órdenes de gobierno, nos resulta de suma importancia reformar el artículo 100 de la ley suprema a efecto de adicionar cuatro principios fundamentales para volver eficiente el desempeño de los servidores públicos inscritos en la carrera judicial federal: los de honorabilidad, confiabilidad, transparencia y evaluación del desempeño, a efecto de que quienes prestan servicios en el Poder Judicial de la Federación lo realicen con suma eficiencia y probidad, así como para las personas que sean designadas al momento de ocupar los más altos puestos del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, y toda vez que en la Constitución federal no se prevé para los estados la obligatoriedad de legislar en la creación de órganos encargados de la administración, vigilancia y disciplina de los Poderes Judiciales locales, esto contribuye a que la calidad institucional en la

impartición de justicia en este orden de gobierno sea cada vez más cuestionada al momento de resolver ciertos asuntos de su competencia.

Con base en el *Informe estadístico de la competitividad 2010*, dado a conocer por el Instituto Mexicano de la Competitividad (Imco), para 2008, de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal se retrocedieron 10 puntos porcentuales en cuanto a la calidad institucional en la impartición de justicia; sólo 2 entidades federativas, según el informe citado, presentaron una mejora.

La presente iniciativa trata también de fortalecer la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los estados, al establecer que éstos deberán crear órganos de administración, vigilancia y disciplina en los Poderes Judiciales locales, observando los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, honorabilidad, confiabilidad, transparencia y de evaluación del desempeño de la carrera judicial; se instituyen para efectos de selección, ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales.

Con la implantación de tales principios y la creación de dichos órganos de administración, vigilancia y disciplina de la carrera judicial en las entidades federativas se robustece el esquema constitucional de la carrera judicial consagrado en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que las Constituciones y las leyes secundarias estatales establecerán condiciones para el ingreso, la formación y la permanencia de los juzgadores de los Poderes Judiciales locales. De ahí que la fijación de dicho sistema de desarrollo profesional garantice que prevalezca un criterio de absoluta capacidad y eficiencia para asegurar que, a través de la evaluación de tales servidores públicos por medio de los respectivos órganos competentes, la impartición de justicia en los estados tenderá a profesionalizarse, como sucede en el plano federal.

Argumentación

Como anotábamos líneas arriba, el desempeño de las entidades federativas, según el *Informe estadístico de la competitividad 2010*, dado a conocer por el Imco, para 2008, se retrocedieron 10 puntos porcentuales en la calidad institucional de la justicia, imparcialidad de los jueces y eficiencia en la ejecución de sentencias en los 31 estados y el DF; sólo 2 estados que presentaron relativamente una mejora al superar el promedio nacional en 3 de los 4 indicadores que evalúan al Poder Judicial.

En cuanto al desempeño global, las entidades mexicanas se sitúan entre las posiciones 30 y 37 del índice de competitividad internacional 2009 del Imco, por lo que, en general, ningún estado presenta un sistema de derecho de calidad mundial.

De ese modo, resulta vital legislar para que las entidades federativas del país puedan crear órganos que garanticen la administración, la vigilancia y la disciplina de la carrera judicial, observando los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, honorabilidad, confiabilidad, transparencia y de evaluación del desempeño, como es el caso del Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que ocho entidades federativas no cuentan aun con sus respectivos órganos: Chihuahua, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Zacatecas, Campeche, Colima y Baja California Sur, asumiendo como consecuencia un grave retroceso en la administración, vigilancia y disciplina de la carrera judicial de los Poderes Judiciales locales, en detrimento de la impartición de justicia, al quedar en duda el desempeño de las funciones de los servidores judiciales.

Ahora bien, para el caso de las demás entidades federativas que ya prevén un órgano similar al federal para la administración y vigilancia del Poder Judicial en esos estados, se presenta la problemática en atención de que el número de integración de los órganos es muchas veces limitado, pues en la designación de los consejeros cada uno tiene su sistema de elección.

Por otro lado, se destacan los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) referentes al análisis del artículo 116, fracción III, y de las que se han emitido en diversas tesis que al respecto ha sustentado, de las cuales se pueden enunciar los siguientes criterios en cuanto a la participación que les corresponde en la integración de aquéllos:

1. La Constitución federal establece un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los congresos como los Ejecutivos de los estados en cuanto al nombramiento y la permanencia en el encargo de los magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia o Tribunales Superiores de Justicia.
2. Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los estados y, lógicamente, de los magistrados de esos tribunales.
3. Una de las características que debe respetarse para lograr esa independencia es la inamovilidad de los magistrados.
4. La regla específica sobre esa inamovilidad supone el cumplimiento de dos requisitos establecidos directamente en la Constitución federal y uno que debe precisarse en las locales. El primero, conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal, consiste en que los magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, como expresamente señala la federal; el segundo consiste en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose el requisito anterior, los magistrados, según también establece el texto constitucional, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones locales, siendo el relativo al tiempo específico que en ellas se fije como periodo en el que deben desempeñar el cargo.
5. La seguridad en el encargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en el que un magistrado inicia el ejercicio del encargo.

En tal virtud, al conferir la facultad exclusiva a los órganos de administración, vigilancia y disciplina de los Poderes Judiciales de los estados para que nombren a los magistrados, se atenderá a la finalidad del Constituyente Permanente, el cual propuso la creación de este órgano con el objetivo de que entre sus atribuciones él nombrase a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con lo que se logra una real independencia del Poder Judicial.

En el plano federal, el Consejo de la Judicatura surgió institucionalmente en el país con la reforma del 31 de diciembre de 1994 de la Constitución federal, donde se reestructuró el Poder Judicial de la nación. Entre sus objetivos tuvo como propósito principal separar las funciones de carácter administrativo que estaban a cargo del pleno de la Suprema Corte de Justicia para dejarlas en manos del Consejo de la Judicatura Federal como órgano especializado en funciones administrativas, de vigilancia y disciplinarias, a efecto de que el pleno y la sala de la Corte se dedicaran esencialmente a la función jurisdiccional.

De tal suerte, resulta imperioso para este legislador someter ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, con el propósito de

Primero. Se reforma el párrafo séptimo del artículo 100 constitucional a efecto de adicionar cuatro principios fundamentales para volver eficiente el desempeño de los servidores públicos inscritos en la carrera judicial federal: honorabilidad, confiabilidad, transparencia y evaluación del desempeño a efecto de que quienes prestan servicios en el Poder Judicial de la Federación lo realicen con suma eficiencia y probidad, así como para las personas que sean designadas al momento de ocupar los más altos puestos del Poder Judicial de la Federación.

Segundo. Se adiciona un tercer párrafo a la fracción III del artículo 116, con objeto de fortalecer la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales estatales, al establecer que las entidades federativas deberán crear sus respectivos órganos de administración, vigilancia y disciplina en los Poderes Judiciales locales, observando los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, honorabilidad, confiabilidad, transparencia y de evaluación del desempeño en la carrera judicial; se instituyen para efectos de selección, ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales.

Con la implantación de tales principios y la creación de dichos órganos en las entidades federativas se robustece el principio constitucional de la carrera judicial consagrado en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que la fijación de dichos principios y la integración de los órganos locales contribuyan a dignificar el sistema de desarrollo profesional en la materia, garantizando que prevalezcan homogéneamente los criterios de absoluta capacidad, confiabilidad y eficiencia para asegurar que a través de la evaluación de tales servidores públicos, la impartición de justicia esté en manos de verdaderos juzgadores y con las virtudes necesarias que esta función de Estado requiere.

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

Fundamentación

De conformidad con la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en los numerales 1, fracción I, del artículo 6 y 1, fracción VIII, del artículo 239 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 el párrafo séptimo del artículo 100 y se adiciona un tercer párrafo a la fracción III del artículo 116, recorriéndose el vigente tercero a cuarto y así de manera sucesiva, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Único. Se reforma el párrafo séptimo del artículo 100 y se adiciona un tercer párrafo a la fracción III del artículo 116, recorriéndose el vigente tercero a cuarto y así de manera sucesiva, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 100. ...

...

...

...

...

...

La ley establecerá las bases para la formación, actualización y **evaluación del desempeño** de los funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, **honorabilidad**, imparcialidad, **confiabilidad**, **transparencia**, profesionalismo e independencia.

...

...

...

Artículo 116. ...

I. y II. ...

III. ...

...

Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los Poderes Judiciales locales contarán con órganos de administración, vigilancia y disciplina en su interior, observando los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, honorabilidad, confiabilidad, transparencia y de evaluación del desempeño en la carrera judicial.

...

...

...

...

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, sede de la Cámara de Diputados, a 29 de septiembre de 2011.

Diputado Juan Carlos Natale López (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EFRAÍN ERNESTO AGUILAR GÓNGORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Efraín Ernesto Aguilar Góngora, diputado de la LXI legislatura en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6o., fracción I, 77, 78 y 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho de petición entendido como garantía individual del ciudadano y traducida como obligación de los funcionarios y autoridades, es una disposición consagrada históricamente por nuestros pactos federales que datan desde el constituyente de 1814, pero que ante los sucesos históricos que tuvieron lugar con posterioridad a ese decreto, fue abolido su espíritu protector, y fue hasta el 5 de febrero de 1857, que bajo el gobierno del presidente Juárez se retomó el ideal de esta garantía, misma que permanece inscrita hasta el vigente texto carrancista de 1917.

Actualmente, el derecho de petición se encuentra previsto en el artículo Octavo constitucional; enmarcado en sus dos aspectos como derecho de participación política y de seguridad jurídica. Partiendo el primero de esos, sobre el derecho que tiene el particular de transmitir a las autoridades sus inquietudes, quejas, sugerencias y requerimientos en cualquier materia o asunto; mientras que el segundo presupone la existencia formal de una relación o diálogo entre el solicitante y las autoridades, y con ello se obliga a la autoridad a rendir contestación en breve término al peticionario.

Aunado a lo anterior, el derecho de petición dentro de su peculiar composición se integra por un carácter residual, aspecto que se entiende como la disposición complementaria que opera ante la inexistencia de ordenamientos y normas jurídicas propias que establezcan regímenes particulares para dirigirse a las autoridades.

Como tal, el texto constitucional contenido en el referido artículo octavo, ha permanecido vigente desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 hasta nuestros días, sin sufrir los cambios que conforme a las prácticas procesales y procedimentales se requieren, razón por la que ha tenido que subsanarse en la práctica a través del producto del trabajo en los tribunales, deponiendo el texto normativo a un segundo plano, por lo que, a efecto de generar un andamiaje jurídico más sólido, se pretende modificar el texto de referencia partiendo de aspectos doctrinarios y jurisprudenciales.

Ahora bien, partiendo de la óptica doctrinaria, se reconoce la necesidad de eliminar del texto normativo los conceptos que determinan a los sujetos de esta norma como empleado y funcionario público, toda vez que el primero de ellos obedece a la corriente teórica de las organizaciones que ha caído en desuso, estando completamente rebasada por teorías como la gerencia pública, que define quienes están al servicio del Estado y de los ciudadanos como servidores públicos; mientras que el segundo, parte de un aspecto meramente constitucional, donde el Legislativo Permanente de 1982 determinó sustituir del precepto 108 de la Carta Magna, el concepto de funcionario público, toda

vez que dicho concepto resultaba insuficiente para las circunstancias de la administración pública, esto en razón de que el término “servidor público” abarca de manera sustancial a todas aquellas personas que participan en la administración de los recursos del pueblo.

Derivado de lo anterior, y a efecto de continuar con la intención y el sentido reformista del Constituyente Permanente en mención, se propone plasmar como único sujeto de la norma prevista en el artículo objeto del presente decreto, a los “servidores públicos”, por ser un concepto que incluye a empleados y funcionarios por igual, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo cierto es que son servidores públicos quienes brindan un servicio de utilidad social a la federación, a los gobiernos de los estados y a la sociedad.

Actualmente, el precepto que enmarca y concede el derecho de petición guarda la coyuntura que parte de la inexistencia de una normatividad reguladora, condición que como se ha mencionado ha tenido que ser afinada vía jurisprudencial en varios de sus aspectos centrales tales como: congruencia de la respuesta, término y notificación de la contestación, y aplicación análoga por disposición semejante. Siendo estos, aspectos que se pretenden elevar a rango constitucional con el propósito de brindar mayor certeza y seguridad jurídica al gobernado.

En ese sentido, partiendo del aspecto relativo a la congruencia de la respuesta, los tribunales han establecido, entre otras, las siguientes tesis de jurisprudencia para solventar la problemática al caso en concreto:

Petición, derecho de, contestación incongruente

Se viola el artículo 8o. constitucional cuando la autoridad correspondiente, en vez de dar una contestación congruente a lo solicitado, dicta un trámite distinto al que legalmente corresponde a la instancia.

Petición, derecho de, respuestas ambiguas

El artículo 8o. constitucional garantiza, como derecho constitucional de los gobernados, que a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacer conocer ese acuerdo en breve término al peticionario. Ahora bien, si ese derecho constitucional debe tener algún sentido y no ser una mera norma hueca e inoperante, es claro que cuando la petición elevada a la autoridad contiene la solicitud de una conducta de dar o de hacer a la que el peticionario estima tener derecho, y si esa petición se funda y motivo, **la respuesta de la autoridad no debe ser evasiva, o sibilina, o limitarse a dar largas al asunto, ni a embrollarlo, sino que en forma clara y directa de resolver sobre la pretensión deducida.** Si las autoridades consideran que la pretensión es infundada, así deben decirlo claramente, expresando también claramente, por qué estiman improcedente o infundada la petición, a fin de dar al peticionario una respuesta congruente con su petición, en un sentido o en otro, pero en un sentido que ese peticionario pueda acatar o impugnar con pleno y cabal conocimiento de causa. Resultaría contrario al espíritu de la norma constitucional que si la petición no cuenta con el beneplácito de la autoridad, dicha petición se tenga por contestada, incongruentemente, con respuestas evasivas, o ambiguas, imprecisas: eso no es satisfacer el derecho de petición, sino disfrazar la negativa a satisfacerlo, y deja al peticionario en situación de indefensión, violándose de paso el debido proceso legal que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales. Es decir, para que no se respire un clima de opresión y de decisiones no sujetas a derecho, sino un clima de paz y precisamente el correspondiente a un estado de derecho, es

menester **que las autoridades resuelvan las peticiones en forma franca, clara, dando razón completa del por qué no se otorga lo solicitado, y dando al gobernado los elementos para aceptar o impugnar su negativa**, de manera que dichas autoridades tengan por mayor interés que sus conflictos con los gobernados sean compuestos (aun judicialmente) en cuanto al mérito de sus pretensiones, que negar lo que no quieren conceder mediante el camino de las imprecisiones los laberintos, lo que más bien da impresión de que se pretende obstaculizar la petición del quejoso y el que pueda llegar a plantearla sólidamente ante los tribunales, o sea, el prevalecer de la potestad sobre el derecho. Y es fundada la argumentación del quejoso de que la respuesta recaída a su petición no es congruente con ella, si esa respuesta no resuelve sobre si procede o no, conceder la pretensión que deduce, sino que en forma ambigua, imprecisa, se limita a decir que una vez que se cumpla con los requisitos de ciertos preceptos “y demás relativos” se procederá en los términos que ordenan los mismos. Para que la respuesta hubiera sido congruente, debió decirse con toda claridad y precisión cuáles eran todos los preceptos aplicables, qué requisitos concretos debió satisfacer el peticionario en opinión de la autoridad, y cuáles serían las consecuencias de satisfacerlos o no, a fin de que con esa respuesta el gobernado supiese ya a qué atenerse respecto a su pretensión, o del acatamiento o de la impugnación de la respuesta recibida.

Petición, derecho de, congruencia y legalidad

El artículo 8o. constitucional obliga a las autoridades a comunicar un acuerdo escrito en respuesta a toda petición, y a comunicarlo en breve término. **Es claro que la respuesta debe ser congruente con la petición, pues sería absurdo estimar que se satisface la obligación constitucional con una respuesta incongruente.** Pero también es cierto que la respuesta no es incongruente por el hecho de que se diga al solicitante que se estima que faltan elementos formales o materiales en la petición, para poderle dar curso en cuanto al fondo de lo pedido. Y en este caso, lo que procedería sería impugnar la legalidad de la exigencia de tales elementos o requisitos, pero no podría decirse válidamente que la autoridad omitió dictar un acuerdo congruente con la petición, pues la congruencia del acuerdo no debe ser confundida con la legalidad de su contenido.

Así pues, se colige que la respuesta que otorgue la autoridad al gobernado, de ninguna manera debe ser evasiva o sibilina, limitarse a dar largas, ni a embrollarlo, sino que de forma clara y directa resuelva la pretensión deducida, o en su caso exponga la razón completa del por qué no se otorga lo solicitado, proveyendo al gobernado los elementos para aceptar o impugnar su negativa. Aspectos que se pretenden incorporar en breve noción que englobe la claridad y precisión de los elementos mencionados, al integrarse bajo el concepto de “congruencia”, particularidad que ofrecerá un marco delimitativo a la contestación rendida por la autoridad.

Dentro de la inconsistencia e imprecisión en la aplicación y ejercicio de la garantía objeto del presente decreto, se encuentran aspectos indeterminados en el elemento de respuesta en sus vertientes referentes a la notificación y término de esta. Por lo que respecta al primero, nuestra Constitución la establece como mera obligación de la autoridad para “hacerlo conocer”, instrucción que además de generar descontrol y desprotección jurídica al recurrente, a todas luces entreabre un universo de posibilidades mediante las cuales la autoridad podría dar a conocer la respuesta, pero al no especificar ningún medio por el cual deba realizarse, se cae en el supuesto de la inactividad de la autoridad, por lo que de igual forma se hace necesario observar los criterios de jurisprudencia que han venido a solventar esa imprecisión, encontrándose para estos efectos el siguiente:

Derecho de petición, sus elementos

El denominado “derecho de petición”, acorde con los criterios de los Tribunales del Poder Judicial de la federación, es la garantía individual consagrada en el artículo 8o. constitucional, en función de la cual cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, tiene derecho a recibir una respuesta. Su ejercicio por el particular y la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos que enseguida se enlistan: A. La petición: debe formularse de manera pacífica y respetuosa; ser dirigida a una autoridad, y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta. B. La respuesta: la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla; tendrá que ser congruente con la petición; **la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos**; no existe obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea necesariamente de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos legales que resulten aplicables al caso; y, la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicado precisamente por la autoridad ante quien se ejerció el derecho, y no por autoridad diversa, sin que sea jurídicamente válido considerar que la notificación de la respuesta a que se refiere el segundo párrafo del artículo 8o. constitucional se tenga por hecha a partir de las notificaciones o de la vista que se practiquen con motivo del juicio de amparo.

En ese sentido y en congruencia con la tesis de jurisprudencia indicada, cabe resaltar que como acto jurídico procesal, la notificación está destinada a ser revestida de formalidades especiales que le permitan crear un acto jurídico, mediante el cual la declaración llegue a ser percibida por el solicitante, quien podrá conocer su contenido. Por lo que de incorporarse a nuestro texto constitucional la obligación de la autoridad para notificar de manera personal al interesado en el domicilio que para tal efecto señale, además de cumplirse a cabalidad el cumplimiento de las formalidades especiales, se dotaría de seguridad jurídica al peticionario.

Así pues, otro de los aspectos indeterminados que se desean modificar derivado de su inconsistencia, se encuentra el “término” que posee la autoridad para dar respuesta a la solicitud planteada por el gobernado. Lo anterior es así, toda vez que el texto constitucional vigente establece para estos efectos el concepto de “breve termino”, el cual no plantea un lapso de tiempo concreto, provocando cierta confusión al peticionario respecto a la posible conculcación de su derecho, que además de generar prácticas que perjudican la transparencia, en casos excesivos culminan con la interposición de juicios de garantías.

Por lo anterior, y en vista de la existencia de esta coyuntura, fue emitido un criterio jurisprudencial que determinó como período máximo para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva, el lapso de cuatro meses, mismo que si bien esclarece la laguna jurídica del termino de respuesta, resulta excesivo ante la existencia de disposiciones que contemplan plazos más cortos para efectos similares a los de la norma objeto de la modificación; claro ejemplo de esto se encuentra en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual establece como plazo para resolver cualquier petición de los particulares el de tres meses; y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que contempla para ese fin el de 40 días hábiles.

Derivado de lo anterior, se propone establecer como plazo genérico máximo para la emisión de respuesta, el de tres meses, atendiendo los aspectos adoptados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cual además de reducir el término de respuesta, homogeneiza los períodos de

tiempo dados a la autoridad para llevar a cabo la obligación generada de la norma de referencia, sin menoscabar los términos establecidos por las leyes y reglamentos de cada materia.

Por las consideraciones fundadas y motivadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 8o. Los servidores 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.

A toda petición deberá recaer un acuerdo por escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, **la cual tiene la obligación de contestar en congruencia a lo solicitado y de darlo a conocer de forma personal en el domicilio señalado, en un plazo no mayor a 3 meses, siempre que las leyes y ordenamientos de cada materia no prevean plazos específicos de respuesta.**

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 26 de septiembre de 2011.

Diputado Efraín Ernesto Aguilar Góngora (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto bajo el siguiente

I. Planteamiento del Problema

Históricamente las Constituciones mexicanas prohibieron la salida del presidente del territorio nacional bajo sanción de pérdida del encargo. En la Constitución de 1917, el artículo 88 facultó al Congreso de la Unión a autorizar previamente los viajes al exterior. A partir de la presidencia de Adolfo López Mateos se intensificaron los viajes de los mandatarios al extranjero por motivos oficiales. Con la instauración del modelo económico neoliberal, el desarrollo de la globalización y la consolidación de las instituciones supra nacionales, la actividad en política exterior de los mandatarios mexicanos se ha incrementado en niveles muy importantes. El 29 de agosto de 2008 se publicó la segunda reforma al artículo 88 de la Constitución, en ésta se faculta al titular del ejecutivo a abandonar el país sin autorización previa del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando los viajes son hasta por siete días; sólo se tiene que informar sobre los motivos de los viajes y de las gestiones realizadas al Senado o a la Comisión Permanente. En viajes de duración superior a siete días es preceptiva la autorización previa a cargo del Senado o de la Comisión Permanente.

La reforma de 2008 plantea al menos dos problemas importantes: 1) La exclusión de la Cámara de Diputados en la autorización previa de los viajes y en la exigencia de cuentas al ejecutivo sobre los mismos; y, 2) La hipótesis constitucional posibilita que el ejecutivo viaje casi todo el sexenio con pocos días de estancia en el país (uno por cada siete en el exterior). Ambos asuntos requieren de precisiones constitucionales a la luz del texto constitucional y de las obligaciones del titular del ejecutivo con los asuntos internos de la nación.

Se ha señalado que la reforma al artículo 88 de la Constitución fue consecuencia de los cuestionamientos que enfrentaba el actual titular del Ejecutivo en las Cámaras de Diputados y de Senadores cuando se disponía a viajar al extranjero, críticas que se acrecentaban porque diversos sectores de la oposición lo han considerado durante su sexenio un presidente con dudosas credenciales de legitimidad democrática. Sea esa la razón de la reforma u otra, lo cierto es que la institucionalidad constitucional de un estado de derecho no puede estar sujeta a esas u otras coyunturas políticas de carácter transitorio. Las normas de la Constitución no son para regular situaciones específicas o *ad hoc* sino para regir conductas y acontecimientos generales, abstractos e impersonales.

En el derecho comparado existen muy diversas hipótesis sobre esta materia. En la mayoría de las Constituciones se faculta al Ejecutivo a salir del territorio para cumplir con misiones oficiales pero invariablemente se señalan límites a las estancias en el exterior. En algunas Constituciones, como históricamente ocurrió en el derecho constitucional mexicano, la ausencia del territorio nacional sin el permiso correspondiente, es causa de declaración de abandono o vacancia en el cargo. En todas

las constituciones se establecen mecanismos de rendición de cuentas sobre los viajes al extranjero y en algunas de ellas se requiere la autorización previa del Congreso o de alguna de las Cámaras¹.

II. Exposición de Motivos

El artículo 88 de la Constitución ha sido, desde 1917, modificado en dos ocasiones. La primera según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de octubre de 1966, en la que se facultó a la Comisión Permanente, en los recesos del Congreso de la Unión, para permitir al presidente de la República ausentarse del territorio nacional (la citada reforma entró en vigor tres días después de su publicación y el 22 de octubre de ese año, se aclaró el sentido del decreto publicado la víspera). La segunda reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 2008 para contener el texto vigente que permite al presidente de la República ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de su ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de las gestiones realizadas; la reforma precisa que en ausencias mayores a siete días, se requiere permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

De esta última reforma llaman la atención dos cuestiones: 1) La eliminación de la Cámara de Diputados del proceso de información previa y posterior sobre los viajes del presidente y, por consiguiente, la abrogación de sus competencias de control en la materia y de exigencia de rendición de cuentas al titular del Ejecutivo sobre sus viajes; y, 2) La hipótesis que se desprende de la redacción del precepto consistente en la posibilidad de que el ejecutivo se mantenga viajando por el mundo durante todo el año o el sexenio residiendo sólo un día en territorio nacional después de cada siete días.

Ambas cuestiones no son menores ni banales ni superficiales. La eliminación de las competencias de la Cámara de Diputados en esta materia carece de sustento si atendemos la integralidad del texto constitucional. Durante el proceso parlamentario de la última reforma constitucional al artículo 88 de la Constitución se argumentó para excluir a la Cámara de Diputados y conceder esta atribución sólo al Senado y a la Comisión Permanente, que la llamada Cámara alta tenía en exclusividad la competencia en el análisis de la política exterior del titular del Ejecutivo según lo prevé el artículo 76, fracción I, de la Constitución y que, en el caso de la Comisión Permanente, la reforma de 1966 al artículo 88 de la Carta Magna, ya le había conferido a ese órgano parlamentario esa atribución.

Respecto a las competencias de la Comisión Permanente en la materia, la iniciativa que presentamos no opone objeción alguna, pues la reforma constitucional de 1966 le dotó de esa facultad y, es obvio que, en los recesos del Congreso, esa instancia es la que debe exigir cuentas al ejecutivo y realizar las autorizaciones que correspondan. Nuestro cuestionamiento principal y de fondo se refiere al papel que debiera jugar la Cámara de Diputados en el marco del artículo 88 constitucional.

¿Por qué la Cámara de Diputados debe tener competencia en la materia? Las respuestas son múltiples. He aquí algunas: 1) La exclusividad del Senado de la República en el análisis de la política exterior realizada por el titular del Poder Ejecutivo, en los términos de la fracción I del artículo 76 constitucional, sólo se refiere al informe anual que el presidente y el secretario de despacho rinden ante el Congreso –en los términos del artículo 69 de la Constitución– pero no respecto a muchas de las funciones que sobre política exterior le competen al ejecutivo, salvo lo que dispone el propio artículo 76 de la Carta Magna; 2) La Cámara de Diputados tiene competencia en esta materia porque legisla con el Senado sobre la política exterior y aprueba la ley de tratados, es decir, es codefinidora de esa política exterior; 3) La Cámara de Diputados tiene atribuciones

exclusivas, según el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, el que comprende, entre otros, la previsión de gasto necesario para realizar la política exterior del Estado mexicano; 4) La Cámara de Diputados tiene competencia exclusiva –artículo 74, fracción VI, de la Constitución– para evaluar, revisar y fiscalizar la cuenta pública, que entre otros de sus rubros, tiene relación con los gastos efectuados en y para el ejercicio de la política exterior; 5) La Cámara de Diputados tiene competencias exclusivas para declarar si ha lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubiesen incurrido en delito y que se mencionan en el artículo 111 de la Constitución, en donde están entre otros, los secretarios de despacho, lo que incluye al secretario de Relaciones Exteriores, funcionario que de acuerdo al artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene responsabilidades en política exterior; 6) La Cámara de Diputados tiene competencias exclusivas para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos enumerados en el artículo 110 de la Constitución, en donde se ubica por cierto el secretario de Relaciones Exteriores; 7) La Cámara de Diputados codefine con el Senado las bases sobre las cuales el ejecutivo celebra empréstitos sobre el crédito de la nación –artículo 73, fracción VIII, de la Constitución–; 8) La Cámara de Diputados junto con el Senado determina la procedencia de la declaración de guerra con potencia extranjera a través de una ley –artículo 73, fracción XII, de la Constitución–; 9) La Cámara de Diputados y el Senado tienen competencias para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra –artículo 73, fracción XIII, de la Constitución–; 10) La Cámara de Diputados con el Senado legisla sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República –artículo 73, fracción XVI, de la Constitución–; 11) La Cámara de Diputados con el Senado legisla sobre el valor relativo de la moneda extranjera en el país –artículo 73, fracción XVIII, de la Constitución–; 12) La Cámara de Diputados con el Senado legisla sobre la organización del cuerpo diplomático y consular mexicano –artículo 73, fracción XX, de la Constitución–; 13) La Cámara de Diputados con el Senado legisla para establecer contribuciones sobre el comercio exterior –artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución–; 14) La Cámara de Diputados con el Senado legisla para regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología –artículo 73, fracción XXIX-F, de la Constitución–; 15) La Cámara de Diputados con el Senado legisla sobre la seguridad nacional –artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución–; 16) La Cámara de Diputados y el Senado, a través de las atribuciones que les son conferidas por el artículo 93 de la Constitución, está obligada a supervisar, vigilar y controlar que el titular del Ejecutivo cumpla con los principios normativos que en materia de política exterior establece la fracción X del artículo 89 de la Constitución; y, 17) La Cámara de Diputados con el Senado está facultada para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de exportación e importación, así como para crear otras y, para prohibir y restringir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o la realización de cualquier otro propósito en beneficio del país; y, además, el ejecutivo debe someter a la aprobación del Congreso el uso que hubiere hecho de las citadas facultades (párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución).

Como puede apreciarse del ejercicio de revisión constitucional anterior, la Cámara de Diputados está constitucionalmente obligada a participar en los procedimientos a que alude el artículo 88 de la Constitución mediante sus atribuciones de control y de exigencia de cuentas al titular del ejecutivo sobre sus viajes al exterior. El hecho de que la reforma al artículo 88 de la Constitución publicada el 29 de agosto de 2008 en el Diario Oficial de la Federación haya privado a la Cámara de Diputados de competencias en este ámbito, no sólo constituye una afrenta sino un despropósito total y magno, a la luz de las múltiples facultades que la Cámara de Diputados, por sí o con el Senado, tiene respecto a los asuntos exteriores del Estado mexicano. Por eso, esta iniciativa propone que se vuelva al esquema constitucional anterior y que las obligaciones del ejecutivo en las solicitudes de autorización para los viajes y en la exigencia de cuentas comprendan la participación de la Cámara de Diputados y del Senado cuando ambas no se encuentren en receso.

En cuanto al problema derivado de la hipótesis de los viajes del presidente por todo el año o el sexenio, bastando que después de siete días de ausencia permanezca uno en el país y después vuelva a viajar por otros siete días y, así sucesivamente, por seis años; es un tema que exige solución. Es imprescindible que se fije un número máximo de viajes al año sin autorización previa del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando se dé el supuesto de la no permanencia del Ejecutivo en territorio nacional hasta por siete días. Desde nuestro punto de vista esa posibilidad debiera comprender un máximo de seis viajes al año mediando al menos cuarenta días de permanencia en territorio nacional entre uno y otro. En los demás casos, la autorización previa del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente sería necesaria. ¿Cuáles son nuestras razones?

Como dice González Oropeza, el cargo presidencial arraiga al funcionario en el territorio de la República, pues con ello se garantiza su atención y presencia constantes en los negocios de su incumbencia². Lo que significa que es absurdo que los ciudadanos elijan a un presidente de la República para que éste posteriormente se dedique a viajar, aunque sea por razones oficiales, sin ocuparse en primer lugar de los asuntos nacionales. La primera obligación del ejecutivo y de los altos servidores de la nación la tienen con el pueblo de México. Nosotros pensamos que el fundamento de cualquier política exterior exitosa descansa en una política interior sólida y consolidada. Por estas razones, el titular del Ejecutivo debe residir en el territorio de la República el mayor tiempo posible.

Se puede señalar como objeción a lo anterior, que en nuestra época de grandes cambios y revoluciones tecnológicas en las telecomunicaciones y comunicaciones, la presencia física del titular del ejecutivo no es necesaria para atender los grandes problemas nacionales. Esta opinión es infundada, pues en cualquier cargo público y más en los de mayor responsabilidad, es imprescindible la cercanía física y directa con los problemas para comprenderlos, afrontarlos y solucionarlos. Una presencia virtual del Ejecutivo no genera sentido de proximidad ni de atención con respeto y dedicación a los asuntos de la nación. Un presidente ausente desvincula aún más al gobernado del gobernante. Divorcia a la clase gobernante con la sociedad y empeora la calidad de la democracia³.

Se arguye también que en la época de la globalización y del incremento de las responsabilidades internacionales del Estado mexicano, es necesaria la presencia del titular del Ejecutivo en los principales foros multinacionales. Apriorísticamente no descartamos ese argumento. Sin embargo, estimamos que debe existir un equilibrio entre las responsabilidades del estado de cara al exterior y en el frente externo con las responsabilidades del Ejecutivo en el ámbito interno de la nación. Fundamentalmente ese equilibrio es más trascendente, por las características constitucionales de la fórmula política nacional, si el régimen es presidencial. En un sistema presidencial, en donde el jefe de estado es al mismo tiempo el jefe de gobierno, es imposible dividir a la persona que ocupa la titularidad del encargo y, en ese sentido, el titular está obligado a cumplir ambas responsabilidades con armonía⁴.

En un estudio de la Cámara de Diputados, previo a la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2008 al artículo 88 de la Constitución, se analizaron los viajes al exterior del titular del ejecutivo del primero de diciembre de 2006 al 12 de septiembre de 2007 (periodo de nueve meses) y se señaló que había realizado 17 viajes internacionales con diversos propósitos y de importancia muy desigual⁵. Ese análisis es relevante porque demuestra que no siempre los viajes al exterior del titular del Ejecutivo están plenamente justificados. En este sentido, el Congreso de la Unión y la Comisión Permanente, deben tener incólumes sus facultades para determinar en qué casos se debe conceder la autorización previamente y, sólo dejar un margen al ejecutivo para que pueda disponer con el espaciamiento correspondiente y sin previa autorización de algunos viajes, que

invariablemente serían sometidos ante el Congreso o la Comisión Permanente a la rendición de cuentas.

Nuestro principal argumento para someter a autorización los viajes del titular del Ejecutivo reside en las facultades de control del Congreso hacia el Ejecutivo. Estos poderes de control no sólo se verifican a través de los informes, comparecencias, o preguntas parlamentarias, sino principalmente por medio de la autorización previa al Ejecutivo por parte del Congreso. En muchos supuestos constitucionales –los empréstitos, la declaración de guerra o, el ejercicio de las atribuciones previstas en el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución– se requieren de autorizaciones por el Congreso. El principio de división de poderes contemplado en el artículo 49 de la Constitución y los pesos y contrapesos entre ellos, obligan a maximizar la supervisión, el control y la fiscalización sobre las facultades constitucionales del titular del Ejecutivo, porque en este caso implican la vigilancia sobre la política exterior en tiempos históricos en donde se sostiene por algunos que la soberanía de los estados-nación se encuentra en crisis y en etapas terminales ⁶.

La reforma publicada el 29 de agosto de 2008 en el Diario Oficial de la Federación al artículo 88 de la Constitución implicó una regresión constitucional por haber suprimido a la Cámara de Diputados facultades de control que le corresponden desde la integralidad del texto de la Constitución como ya lo demostramos y por haber flexibilizado el control y la rendición de cuentas del Congreso sobre los viajes al exterior del Ejecutivo. Seguramente ello fue consecuencia de un clima político y social específico entre los partidos mayoritarios deseosos de concordia y acuerdos después de los conflictos postelectorales de 2006. Es decir, la reforma constitucional obedeció a lógicas políticas pero no constitucionales. Por ello en esta iniciativa nos proponemos enmendar el retroceso y darle pleno sentido constitucional a las facultades de control de ambas Cámaras del Congreso además de racionalizar las diversas hipótesis de los viajes al exterior para que no posibilitemos constitucionalmente el extremo de contar con un presidente viajero casi sin controles del Congreso.

III. Propuesta

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto proponemos que el texto del artículo 88 de la Constitución quede en los siguientes términos:

“Artículo 88. El presidente de la República podrá ausentarse por seis veces al año del territorio nacional y hasta por siete días en cada ocasión, mediando al menos entre cada viaje, cuarenta días. En esta hipótesis deberá informar previamente de los motivos de su ausencia al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En todas las demás hipótesis de viajes externos se requerirá el permiso previo del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.”

Por lo anteriormente expuesto y fundado se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de **Decreto por la que se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar a la Cámara de Diputados competencia en la materia e incrementar el control al Ejecutivo por parte del Congreso de la unión o de la Comisión Permanente sobre los viajes al exterior del presidente de la República.**

Artículo Único. Se reforma el artículo 88 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 88. El presidente de la República podrá ausentarse por seis veces al año del territorio nacional y hasta por siete días en cada ocasión, mediando al menos entre cada viaje, cuarenta días. En esta hipótesis deberá informar previamente de los motivos de su ausencia al

Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En todas las demás hipótesis de viajes externos se requerirá el permiso previo del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.”

Transitorio

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

Notas

1. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, México, editorial Porrúa y Cámara de Diputados, tomo IX, 2000, pp. 480-482.
2. González Oropeza, Manuel, “Comentario al artículo 88 de la Constitución”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, tomo II, 1997, p. 900.
3. Hagopian, Frances, “Derechos, representación y la creciente calidad de la de democracia en Brasil y Chile”, en revista *Política y gobierno*, México, CIDE, vol. XII, número 1, primer semestre de 2005.
4. Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
5. Cámara de Diputados, Centro de Documentación y Análisis, *Viajes realizados al extranjero por Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (1 de diciembre de 2006 al 12 de septiembre de 2007), autores Alma Rosa Arámbula Reyes y Gabriel Mario Santos Villarreal, septiembre de 2007.
6. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1995, capítulo

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2011.

Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica)

DEL CONGRESO DE JALISCO, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Cámara de Diputados

Del Congreso de la Unión

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que esta Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada en esta fecha, aprobó el acuerdo legislativo número 1161-LIX-11, en el que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta soberanía, presentar a su consideración iniciativa de ley, que propone reformar la fracción XIII, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos que se describen en el artículo único resolutivo del acuerdo legislativo de referencia.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, adjuntándole copia del acuerdo legislativo de referencia, para efectos de la comunicación procesal respectiva.

Sin otro particular, propicia hago la ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración y respeto.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Guadalajara, Jalisco, a 13 de septiembre de 2011.

Licenciado José Manuel Correa Ceseña (rúbrica)

Secretario General del Honorable Congreso del Estado

Dictamen de acuerdo legislativo que aprueba enviar un exhorto al honorable Congreso de la Unión para poner a su consideración la reforma a la fracción XIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dictamen de: Acuerdo legislativo

Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

Asunto: Acuerdo legislativo mediante el cual se envía un exhorto al honorable Congreso de la Unión para poner a su consideración la Iniciativa de Acuerdo Legislativo, mediante el cual se pretende reformar el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciudadanos diputados:

A la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, le fue turnada la iniciativa presentada por el diputado Jesús Casillas Romero, mediante la cual se pretende reformar el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual, los firmantes miembros de la referida Comisión Legislativa, nos permitimos presentar el Dictamen que la resuelve, conforme a lo siguiente:

Antecedentes

I. Que en ejercicio del derecho constitucional de presentar iniciativas de ley y decreto, contemplado en el artículo 28 fracción I de la Constitución local, se presentó el 7 de junio del 2011, la iniciativa de acuerdo legislativo que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte del diputado Jesús Casillas Romero.

II. La iniciativa mencionada en el punto inmediato anterior fue turnada en esa misma fecha a la Comisión' de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, a efecto de que se elaborará el dictamen respectivo.

Consideraciones

I. De conformidad con el artículo 153, numeral 1 y 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco, es facultad del Congreso del estado presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como plantear al Congreso del estado de la Unión la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes federales o artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, por así disponerlo el numeral 97 fracción I, II, de la citada Ley Orgánica Estatal, el estudio y dictamen o el conocimiento de los asuntos relacionados con reformas a las leyes reglamentarias u orgánicas de dispositivos de la Constitución Política del Estado y los que la Constitución Federal le autoricen reglamentar.

Para el estudio y análisis de esta iniciativa se tomaron en cuenta los siguientes argumentos, como a continuación se transcriben:

Exposición de Motivos

I. La Ley Aduanera obliga a quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios remitentes apoderados agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los demás actos o hechos que cita la misma ley.

II. Para el debido cumplimiento de estos lineamientos la Ley Aduanera establece que las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal. Así pues, México cuenta con 19 aduanas en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 marítimas y 11 aduanas interiores.

III. Las aduanas interiores en la República Mexicana son las siguientes: aeropuerto internacional de la Ciudad de México, Aguascalientes, Chihuahua, Guadalajara, Guanajuato, México, Monterrey, Puebla, Querétaro, Toluca y Torreón.

IV. La Ley Aduanera en su artículo 143 establece las atribuciones del Ejecutivo como a continuación se transcribe:

Artículo 143. Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo federal en materia aduanera:

I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.

II. Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.

III. Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.

IV. Establecer o suprimir regiones fronterizas.

V. Sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89 fracción XIII, otorga al Ejecutivo la siguiente facultad:

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

I. a XII. ...

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

...

Como se desprende de la lectura de la Fracción XIII del artículo citado anteriormente de nuestra Carta Magna, el Presidente sólo tiene la facultad de establecer aduanas marítimas y fronterizas.

VI. Puede concluirse que el artículo 143 de la Ley Aduanera es Inconstitucional, dado que está ampliando las facultades del Ejecutivo, siendo incompetente para hacerla. Esto de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

Y al artículo 89, fracción primera, también de nuestra Carta Magna:

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

VII. Sin embargo, las aduanas interiores son de suma importancia para el comercio en el País, para la importación y exportación de mercancías y para la recaudación de impuestos. Según los datos de la página oficial de aduanas de México, las aduanas interiores manejan un 20% de la mercancía que entra y sale del País, las más importantes siendo la de Guadalajara, la de Monterrey y la del aeropuerto del Distrito Federal.

VIII. El Abogado Rigoberto Reyes Altamirano, experto en Comercio Internacional y Derecho Aduanero, Catedrático del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, autor de entre otros del libro *El aspecto fiscal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comenta en su página 203 respecto a la irregularidad antes expuesta que “lo anterior trae consecuencias muy delicadas para el sistema aduanero, en virtud de que tal y como está redactado el precepto constitucional, las aduanas interiores establecidas por el Presidente de la República tienen irregularidad constitucional, al haberse creado por una autoridad que carece de competencia para ello.” Concepto con el que coincido y es el que motiva la propuesta de reforma que de aprobarse elevaríamos a la consideración al Congreso de la Unión.

IX Así pues, partiendo el principio de la jerarquía de leyes, es importante que esta soberanía acuerde presentar la iniciativa de ley ante el constituyente federal, en el que se reforma la fracción XIII, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En mérito de los fundamentos y razonamientos expuestos, someto a la elevada consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente:

La propuesta del autor queda como sigue:

Único. El Congreso del Estado de Jalisco eleva iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por la que propone reformar la fracción XIII, artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. a XII. ...

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas, fronterizas y todas aquellas que requiera el Sistema Aduanero, así como designar su ubicación;

XIV. a XX. ...

Transitorios

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

Segundo. Se instruye a la Secretaría General a efecto de que remita el presente Acuerdo Legislativo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Después de un profundo análisis de los argumentos que motivaron la propuesta de reforma ya mencionada, esta comisión dictaminadora emite las siguientes:

Conclusiones

Se considera pertinente remitir la presente iniciativa al H. Congreso de la Unión con el fin de que puedan emitir una resolución en cuestión a las reformas planteadas en la misma.

La presente iniciativa atiende primeramente a la jerarquía de leyes, principio que debe ser tomado en cuenta en nuestro Estado de derecho y en este caso en particular para mantener la constitucionalidad que impone cualquier marco normativo. La Ley Aduanera otorga facultades al Ejecutivo para establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones, sin tener la competencia para hacerlo, dado que la propia Constitución Federal no le concede estas atribuciones como tal. Así pues analizando las posibles consecuencias administrativas, legislativas y definitivamente económicas que pudiera tener la Federación por falta de precisión en las obligaciones del Presidente de la República respecto de la habilitación de aduanas en todas sus modalidades, así pues consideramos pertinente se apruebe la presente reforma al artículo 89 de nuestra Carta Magna.

Es por esto que el Congreso del Estado de Jalisco, remite la presente Iniciativa al H. Congreso de la Unión para que siendo este el competente de formular un análisis y emitir una resolución en materia de nuestra Carta Magna, elabore un dictamen al respecto de este tema.

Parte resolutive

Una vez analizada la iniciativa, los suscritos integrantes de la **Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos**, sometemos a la elevada consideración de ustedes, ciudadanos diputados, el siguiente proyecto de Acuerdo Legislativo, que aprueba presentar al Congreso de la Unión, Iniciativa de:

Acuerdo legislativo

Único. Se **aprueba** presentar ante el Congreso de la Unión, en términos del artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la iniciativa que pretende reformar la fracción XIII, artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. El Congreso del estado de Jalisco eleva iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por la que propone reformar la fracción XIII, artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. a XII. ...

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas **marítimas, fronterizas y todas aquellas que requiera el Sistema Aduanero, así como** designar su ubicación;

XIV. a XX. ...

Transitorios

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3361-I, martes 4 de octubre de 2011

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

Segundo. Se instruye a la Secretaría General a efecto de que remita el presente acuerdo Legislativo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Atentamente

Salón de sesiones del honorable Congreso del estado de Jalisco.

Guadalajara, Jalisco, 22 de junio 2011.

La Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos.

Diputados: Jesús Casillas Romero (rúbrica), presidente; Enrique Aubry de Castro Palomino, Carlos Alberto Briseño Becerra, Luis Armando Córdova Díaz (rúbrica), Mariana Fernández Ramírez (rúbrica), Javier Gil Olivo (rúbrica), Abraham Kunio González Uyeda, José María Martínez Martínez, Raúl Vargas López (rúbrica), vocales.

Propuesta de Modificación al acuerdo legislativo 5.42 de la Sesión del 13 de septiembre de 2011.

Acuerdo legislativo

Que aprueba presentar ante el Congreso de la Unión, en términos del artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativa que reforma la fracción XIII, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **aprueba** presentar ante el Congreso de la Unión, en términos del artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el siguiente proyecto de

Decreto

Que reforma la fracción XIII, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción XIII, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. a la XII. [...]

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas, **fronterizas y todas aquellas que requiera el sistema aduanero, así como** designar su ubicación;

XIV. a la XX. [...]

Transitorio

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

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NINFA CLARA SALINAS SADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Los que suscriben, diputados Ninfa Salinas Sada (PVEM), Augusta Valentina Díaz de Rivera Hernández (PAN) Agustín Torres Ibarrola (PAN) Andrés Aguirre Romero (PRI) Ernesto de Lucas Hopkins (PRI) Héctor Franco López (PRI) Moreno Merino Francisco Alejandro (PRI) María Dina Herrera Soto (PRD) María Araceli Vásquez Camacho (PRD) Alejandro Carabias Icaza (PVEM) Jaime Álvarez Cisneros (CONV), integrantes de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión someten a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conferir al honorable Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados y los municipios, en materia de protección animal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza a toda persona el derecho a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, reglamentaria del texto constitucional, que define “ambiente” como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”, y teniendo en cuenta que dentro de este espacio se encuentran todas las especies de animales que lo rodean, se hace necesario legislar y establecer medidas para su protección.

Al respecto, es importante mencionar que en México existen diversas leyes federales que tienen como propósito proteger y conservar los recursos naturales, establecer medidas que aseguren la sustentabilidad de su aprovechamiento y garantizar su preservación (Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; Ley General de Vida Silvestre; Ley de Pesca, y la misma Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras). Sin embargo, con estos ordenamientos se protege la flora y la fauna silvestre, esto es, a “los organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuos que se encuentran bajo el control del hombre, así como los ferales”, y no a aquellas especies que han sido domesticadas y que conviven con las personas, que son criadas para su sacrificio y consumo, que son exhibidas, que se destinan a la investigación o que son utilizadas para monta, carga y tiro.

También es importante señalar que si bien en la legislación vigente encontramos dispositivos tendientes a proteger para conservar a los organismos vivos como parte de un ecosistema, no encontramos disposiciones que los protejan del maltrato que sufren de parte de las personas.

En este sentido, destaca el hecho de que el clima de violencia por el que atraviesa nuestro país no sólo se da entre seres humanos, la violencia también se expresa de otras formas, que finalmente, se relacionan entre sí.

El maltrato animal es un claro ejemplo de las distintas variantes de la violencia; es un factor que predispone a la violencia social y, al mismo tiempo, una consecuencia de la misma. Forma parte de la cascada de la violencia que nos va alcanzando a todos como individuos y como sociedad.

La violencia por lo general es dirigida hacia los más débiles, en la familia recae sobre los ancianos, mujeres, niños y animales de compañía.

Es muy común que el maltrato hacia los animales no sea mal visto por las personas que están acostumbradas a vivir en un ambiente de violencia, por el contrario, se suelen minimizar las causas, las consecuencias y sobre todo, justifican el maltrato.

En la escala evolutiva los animales se encuentran en un nivel inferior al de nosotros; sin embargo, esto no nos da el derecho de tratarlos con violencia, por el contrario, somos responsables de procurar su bienestar.

Las víctimas de violencia más comunes son los perros, en 2007 fueron reportados por los medios, 1,880 casos, 64.5% eran perros, un 18% gatos y un 25% otros animales como caballos, vacas, cerdos, etcétera. En el último caso, los animales eran maltratados por la industria cárnica (mataderos, granjas industriales de ganado, entre otros).¹

En México, cada año un millón de mascotas, aproximadamente, sufre maltrato. Estadísticas de organizaciones protectoras de animales, muestran que un 100% de los perros que llegan a los albergues, han sido maltratados, torturados, o mutilados. La razón de esto, es una falta de educación, de cultura hacia el respeto de la vida animal.

En México existen alrededor de 23 millones de perros y gatos, población que equivale a un perro o gato por cada 6 mexicanos; de este número, sólo 30 por ciento está en un hogar, es decir 5.4 millones; el resto son callejeros.²

La Organización de las Naciones Unidas estima que la tasa de crecimiento de la población canina en México es de 12% al año, mientras que en el ser humano el crecimiento es de 5%., es decir, una pareja de perros puede generar en cinco años una población de más de 2 mil nuevos animales.

México, ocupa el primer lugar en tenencia de perros y gatos en comparación con el resto de América Latina, de ahí la importancia de desarrollar una cultura que limite su reproducción y promueva el cuidado de estos animales.³

Es una práctica común adquirir un animal de compañía, mantenerlo por un tiempo, y posteriormente, cuando ya creció demasiado o no fue debidamente educado o cualquier otra circunstancia posible, éste sea abandonado por sus propietarios, muchas veces expuestos a las peores condiciones de vida, condenados a vivir en una azotea o terraza debajo del rayo del sol, amarrado en algún sitio o sin el espacio suficiente para moverse y en el peor de los casos sin ser alimentado.

La tenencia de un animal de compañía conlleva una gran responsabilidad, ya que debemos de ser conscientes de que son seres vivos que sienten, que sufren y que tienen necesidades como nosotros. Al ser propietarios de uno, estamos aceptando las obligaciones y el compromiso de otorgarle las atenciones y los cuidados mínimos necesarios.

Hablar de una legislación que procure el bienestar animal y sancione el maltrato, no es sólo un tema para países desarrollados, existe la creencia de que temas como la protección al medio ambiente y animales, deben ser atendidos una vez que se hayan cubierto las necesidades primarias, pero lo cierto es que un país no puede desarrollarse por completo si no cuenta con una cultura mínima del respeto a su entorno y a otros seres vivos.

Tolstoi, decía: “Si un hombre aspira a una vida correcta, su primer acto de abstinencia es el de lastimar animales”. Es necesario terminar con el abuso en contra de los animales y practicar el respeto a la vida, reconocer que debemos procurarles un trato digno por el simple hecho de ser seres sensibles.

En otros países, la preocupación por el tema se ha visto traducida en regulaciones correspondientes que protegen a los animales de compañía, establecen las obligaciones mínimas que deben cumplir los poseedores de estos, así como una serie de sanciones para quienes ejerzan violencia y cualquier tipo de maltrato en contra de los animales.

En la provincia de Aragón en España, existe la Ley de Protección Animal en la Comunidad, que procura el bienestar y otorga protección a los animales domésticos, de abasto, trabajo o renta. Asimismo, se ocupa de zoológicos, espectáculos con animales, las especies silvestres en cautiverio y la experimentación con animales.

En Argentina, la Ley de Protección Animal de Argentina, sanciona el maltrato animal, para animales domésticos y de trabajo. Sanciona el abandono, la experimentación y la violencia en contra de ellos.

Venezuela cuenta con la Ley para la Protección de los Animales Domésticos, Dominados, Silvestres y Exóticos, Libres y en Cautiverio, que da protección a los animales y plantea un trato justo. Establece las acciones que garanticen la integridad física y psicológica de los animales domésticos, en condiciones que no impliquen maltrato, abandono, daños, crueldad y sufrimiento.

La Ley de Protección a los Animales Domésticos y a los Animales Silvestres mantenidos en cautiverio en Perú, declara de interés nacional la protección de todas las especies de animales domésticos y de animales silvestres mantenidos en cautiverio, sanciona todo acto de crueldad causado o permitido por el hombre que los cause a los animales sufrimiento innecesario.

En Chile, la Ley de Tenencia Responsable de Mascotas, pretende garantizar una vida más digna a los animales e instaura la eutanasia como una forma de control de la población de animales abandonados.

Nicaragua, tiene la Ley de Protección y Bienestar Animal, que establece sanciones para aquellos que maltraten a sus mascotas y a los animales de trabajo. Promueve la creación de albergues para animales abandonados.

Nuestro país no se encuentra tan rezagado en el tema, existen ya varias legislaciones locales que garantizan un trato digno hacia los animales. Estados como: Aguascalientes, Distrito Federal, Campeche, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas, entre otros.

En México no existe unidad para proteger la vida animal.

A nivel federal la Ley Federal de Sanidad Animal regula, en su reciente reforma el bienestar animal y las buenas prácticas pecuarias de los animales de abasto, exclusivamente. Por otro lado, la Ley General de Vida Silvestre, previene el maltrato de los ejemplares de fauna silvestre, bajo el rubro de “Trato Digno y Respetuoso a las Especies”, donde además no existe una definición operativa de lo que es dicho trato, por lo que los conceptos resultan inaplicables y sujetos a discrecionalidad y ambigüedad.

Por otra parte, encontramos que el Artículo 124 de la Carta Magna señala claramente que:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

De lo anterior se desprende que el Congreso no tiene facultades para legislar en materia de protección animal, y queda reservada a los estados.

En estos, 21 estados cuentan con Ley de Protección a los Animales, bajo diferentes criterios, lo que debe también abordarse.

A pesar de estas regulaciones a nivel local, aún seguimos escuchando de casos en las que niños, adolescentes o adultos torturan animales hasta provocarles la muerte o dejarlos gravemente lesionados, sin que nadie los reprenda por sus acciones o se les haga hacer conciencia sobre sus actos.

Organizaciones Mundiales como la UNESCO y la ONU se han preocupado por el bienestar de los animales, en 1978 se proclama en París la Declaración Universal de los Derechos de los Animales, que constituye una postura filosófica en la relación que debe establecerse entre la especie humana y otras especies. La filosofía se funda en conocimiento científico moderno, y expresa el principio de la igualdad de las especies con respecto a vida.

Por años, hemos permitido que se maltrate a los animales, incluso hemos sido espectadores involuntarios o voluntarios de los abusos que se cometen en contra de ellos en los espectáculos, rastros, en la calle y en nuestras propias casas y terminamos siendo cómplices al callar en lugar de evitar que las cifras de maltrato sigan en aumento. Aunado a esto, la falta de disposiciones legales que regulen la protección y la prevención del maltrato animal, así como la falta de sanciones hacia las personas que comenten estos actos, dificultan la atención adecuada de este problema.

Al tenor de lo hasta aquí expuesto, resulta evidente la necesidad de legislar para establecer las responsabilidades de las personas con relación al respeto, los cuidados y la protección de todos los seres vivos, particularmente de los animales con los que conviven, que usan con fines de investigación o que son criados para su consumo.

Legislar y establecer medidas tendientes a proteger y a lograr el bienestar de los animales, cualquiera que sea su especie o cualquiera que sea el fin que le tenga destinado el ser humano, sin duda propiciará un medio ambiente más saludable en todos los aspectos. Se reivindica así el derecho a la vida y la responsabilidad que tenemos de tratar con respeto y cuidado a todos los seres vivos.

No obstante, para que esta legislatura esté en la posibilidad de expedir leyes en materia de protección y prevención de su maltrato animal, se hace necesario reformar el texto constitucional y

conferirle al Honorable Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes en materia de protección y prevención del maltrato animal.

En virtud de lo expuesto y fundado, propongo ante el Pleno el siguiente proyecto Reforma del Artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conferir al H. Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados y los municipios, en materia de Protección Animal.

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como el artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se somete a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-F. ...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, **así como legislar en materia de protección animal.**

XXIX-H a XXX. ...

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá la ley reglamentaria correspondiente dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente decreto.

Notas

1 México, Asociación Mexicana de Médicos Veterinarios Especializados en Pequeñas Especies.

2 UNAM, Facultad de Medicina Veterinaria.

3 MARS México.

Dado en la sede de la Cámara de Diputados, a 4 de octubre de 2011.

Diputados: Ninfa Salinas Sada (rúbrica), Augusta Valentina Díaz de Rivera Hernández (rúbrica), Agustín Torres Ibarrola (rúbrica), Andrés Aguirre Romero (rúbrica), Ernesto de Lucas Hopkins (rúbrica), Héctor Franco López (rúbrica), Moreno Merino Francisco Alejandro, Ma. Dina Herrera Soto (rúbrica), María Araceli Vásquez Camacho, Alejandro Carabias Icaza (rúbrica), Jaime Álvarez Cisneros.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 105 Y 182 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA DEL CARMEN GALLEGOS CAMARENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Lucila del Carmen Gallegos Camarena, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el séptimo párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 105 y 182 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

La presente iniciativa, que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pretende introducir los principios de igualdad de género y de no discriminación como parte de los que deben regir el ingreso y desarrollo de la carrera judicial, así como promover la paridad en la ocupación de las posiciones de decisión en el Poder Judicial Federal.

Exposición de Motivos

A lo largo de la historia, la oposición entre las cualidades consideradas “propias” de los hombres y de las mujeres ha formado la separación simbólica del espacio público como un ámbito muy valorado, exclusivamente masculino, ocupado en su totalidad por los hombres; mientras que el espacio privado ha sido primordialmente inherente a lo femenino, el lugar “natural” de las mujeres, que se distingue por su subordinación real y simbólica frente a lo público-masculino.

En el espacio de lo público se halla lo político, lo social, lo económico, lo cultural... en síntesis, todas las esferas vitales para el interés colectivo de la sociedad. En oposición, el espacio privado se forma en la esfera íntima de lo familiar y de lo doméstico.

La dicotomía entre lo público y lo privado situó a mujeres y a hombres en una división sexual del trabajo caracterizada por la definición de jerarquías, disparidades y relaciones de poder de género. Lo masculino se impuso sobre lo femenino a través de la oposición de los papeles, las actividades, las capacidades, las actitudes y las motivaciones definidas como “intrínsecas” de mujeres y de hombres. Todo ello se tradujo en múltiples dimensiones de desigualdad y expresiones de discriminación hacia las mujeres en el acceso, uso y control de oportunidades, adopción de decisiones, manejo de recursos y de servicios, así como en la falta del reconocimiento de sus derechos (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México, primera reimpresión, 2010).

Lo expuesto ha generado que, pese a que en todos los países existe un movimiento generalizado de la democratización, y que en nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

consagra en el artículo 4o. la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, las mujeres suelen estar insuficientemente representadas en los ámbitos donde se toman las decisiones, tanto las de carácter político como las económicas; es decir, esta igualdad de jure no se ha logrado traducir en la presencia y participación igualitaria de facto de mujeres y de hombres en los espacios de poder y representación política.

Como ejemplo tenemos que en el Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con cifras del Inegi, para 2010, de los 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo 2 son mujeres. Cien por ciento de los consejeros de la Judicatura Federal pertenece al sexo masculino. De los 573 magistrados que componen los tribunales colegiados del país, sólo 106 son mujeres, lo que representa 18.4 por ciento; y de los 76 que componen los tribunales unitarios, sólo 14 son mujeres. Asimismo, de los 308 jueces de distrito sólo 78, es decir, 25.3 por ciento, pertenecen al sexo femenino. Respecto al Tribunal Federal Electoral, de los 7 magistrados de la sala superior sólo 1 es mujer y de los 15 correspondientes a las salas regionales 9 son hombres y 6 mujeres.

En términos porcentuales, ninguna de las instancias que forman el Poder Judicial de la Federación se acerca siquiera a la paridad entre mujeres y hombres.

Lo anterior, pese a que este Congreso aprobó en 2006 la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con objeto de regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado y de promover el empoderamiento de las mujeres. Esta ley establece en la fracción VII del artículo 36 la obligación de las autoridades correspondientes de fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y de hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta situación fue objeto del estudio y la preocupación de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, quien con motivo de su última visita a México emitió un informe, aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el que se señala:

10. Si bien la relatora especial reconoce la creación del Programa de Equidad de Género en el Poder Judicial Federal, el contexto cuasi patriarcal y la prevalencia de determinadas convenciones sociales son un obstáculo que inhibe la carrera judicial de las mujeres, especialmente en los cargos más altos de la magistratura. Por ello, la relatora especial estima que deberían considerarse medidas especiales de carácter temporal para garantizar una presencia equitativa entre hombres y mujeres en los Poderes Judiciales y para asegurar el ingreso y la promoción de las mujeres en la carrera judicial. La implantación de estas medidas debería ir acompañada de una labor de sensibilización y entendimiento de su significado por parte de todos los funcionarios jurisdiccionales.

94. Con base en las conclusiones arriba expuestas, la relatora especial se permite formular las siguientes recomendaciones al gobierno de los Estados Unidos Mexicanos:

d) Deberían considerarse medidas especiales temporales para garantizar una presencia equitativa entre hombres y mujeres en los Poderes Judiciales, suficiente formación y concienciación encaminada a entender la finalidad y motivación de estas medidas especiales entre todo el personal judicial y asegurar el ingreso y ascenso de las mujeres en la carrera judicial;

Estamos convencidos de que el empoderamiento de las mujeres y su participación en condiciones de igualdad en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder son elementos fundamentales e indispensables para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz, además de proporcionar un equilibrio que refleja de manera más exacta la composición social y se perfila como una exigencia de la democracia que tiene resultados positivos, pues introduce nuevas ideas y valores, lo cual nos llevará a la obtención de resultados que tomen en cuenta los intereses y las necesidades del conjunto de la población.

Así ha sido reconocido también en diversos foros intergubernamentales, tanto en el ámbito internacional como en el que se refiere a América Latina y el Caribe. En la cumbre mundial 2005, por citar un ejemplo, los dirigentes de los países participantes declararon que “el progreso de la mujer es el progreso de todos”.

La participación de las mujeres en la toma de decisiones en condiciones de igualdad respecto a los hombres tiene un papel fundamental en su adelanto, por lo cual es preciso impulsar el reconocimiento de sus derechos en el acceso y distribución del poder mediante reformas constitucionales y en otras materias que les aseguren una representación por composición poblacional.

Por eso, hoy presentamos una iniciativa que tiene por objeto modificar el artículo 100 constitucional, a efecto de introducir los principios de igualdad de género y de no discriminación como parte de los que deben regir el ingreso y desarrollo en la carrera judicial, así como las reformas conducentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a efecto de promover la paridad en la ocupación de las posiciones de decisión en el Poder Judicial federal.

Con relación a lo anterior, sometemos a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 105 y 182 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Artículo Primero. Se reforma el párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 100. ...

...

...

...

...

...

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el **ingreso** y desarrollo de la carrera judicial, **los cuales** se regirán por los principios de excelencia,

objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, **igualdad de género y no discriminación** .

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 105 y 182 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 105. El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se harán mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia, antigüedad, **igualdad de género y no discriminación**, en su caso.

Artículo 182 Bis. El proceso de selección de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación debe realizarse con base en los principios de equidad de género y no discriminación.

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 4 de octubre de 2011.

Diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena
(rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FRANCISCO JOSÉ ROJAS GUTIÉRREZ, JOSÉ RAMÓN MARTEL LÓPEZ, BEATRIZ PAREDES RANGEL, CÉSAR AUGUSTO SANTIAGO RAMÍREZ, FELIPE SOLÍS ACERO, JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ Y DEMÁS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, 77 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del Pleno, la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

Los Diputados Priistas de la LXI Legislatura conocemos el aporte de nuestro Partido al desarrollo del país.

Desde 1929 concurrimos con otras fuerzas a la definición del perfil de México, y nuestro peso específico ha tenido una relevante significación.

Hemos sido protagonistas de las grandes reformas políticas del siglo XX: la que otorgó el voto a las mujeres en 1953, y la que lo dio a los jóvenes en 1969; la de 1977, que constitucionalizó la existencia de los partidos y conformó una representación nacional amplia y plural, fiel a la realidad; la de 1985, que creó principios e instituciones para la tutela jurídica de los comicios; la de 1990, que hizo nacer al Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo encargado de la realización de las elecciones federales; la de 1996, que se destacó por su aprobación unánime en el Congreso, y abarcó prácticamente todas las materias de la vida electoral del país, poniendo énfasis especial en la equidad.

Durante nuestra época como partido predominante, se logró ir adecuando el marco normativo nacional a los cambios vertiginosos habidos en el país, durante la segunda mitad del siglo XX. Una clara mayoría en los órganos que componían al Constituyente Permanente, dio como resultado una vía ágil para la adaptación de nuestro texto constitucional a las transformaciones de México y el mundo. Sin embargo, a partir de un mayor pluralismo y de una cada vez más alta competitividad electoral, resultó más difícil encontrar los consensos para dotar a nuestro sistema de gobierno de herramientas institucionales que lo volvieran más eficaz.

Nuestra democracia ofrece dos realidades: por un lado, nos demuestra que no bastan las buenas intenciones para traducir el voto popular en mejor calidad de vida y, por el otro, que existe un déficit en nuestro sistema constitucional que nos impide volver operante al gobierno frente a las circunstancias contemporáneas.

Remediar ese estado de cosas es responsabilidad de todos los actores políticos. Sin protagonismos imposibles, supeditándonos a intereses prioritarios, alejados de la cultura libresca que aspira a decretar la realidad pero lejanos también del pragmatismo primario que la asalta, los Diputados del

Partido Revolucionario Institucional presentamos hoy esta contribución a una reforma que pretende perfeccionar el sistema de colaboración entre los órganos del Estado.

En los recorridos por nuestros distritos, ciudades y circunscripciones, escuchamos el reclamo de una población que se manifiesta desencantada por el significado que la alternancia ha tenido en estos once años. No es culpa nuestra y tampoco de nuestros adversarios; en el fondo radical, está la necesidad de elevar nuestra cultura política y promover la funcionalidad del poder para ponerlo al servicio de los ciudadanos.

Los Diputados del Partido Revolucionario Institucional presentamos aquí una serie de propuestas para reformar el poder. Todas se inspiran, fundamentalmente, en la experiencia que nos han dado los años participando en los tres órdenes de gobierno, pero también en la oposición.

La presente iniciativa se enriqueció con algunos modelos tomados del derecho comparado pero, hay que decirlo, fue elaborada esencialmente con un diseño propio para los requerimientos de una sociedad como la nuestra.

Las reformas que aquí proponemos, buscan incidir en los detalles más sensibles de las relaciones entre los órganos del Estado. Creemos que la fórmula para construir mejores instituciones pasa también por el detalle. Esta proposición se integra por reformas y adiciones al actual texto constitucional.

No podría hablarse de una verdadera reforma del poder, sin hacer cambios profundos al funcionamiento del Poder Legislativo. Partimos de la base de que los legisladores tenemos que incrementar los mecanismos de colaboración con el Poder Ejecutivo, pero sobre todo, encontrar fórmulas que nos obliguen a estar más cerca de nuestro electorado y dar coherencia, agilidad y pertinencia a la función de dictar las leyes, y ejercer el control de la gestión pública.

Fortalecer al Poder Judicial de la Federación es un imperativo. La sociedad reclama instituciones de justicia que funcionen cada vez mejor.

Por otro lado, sin dejar de reconocer que nuestro sistema electoral se ha ido perfeccionando a lo largo de casi cuarenta años, también formulamos ajustes que tienen como propósito adecuar el orden normativo, a las exigencias de nuestro pluralismo y eficacia en el poder.

Sabemos que grupos de otros partidos, así como nuestros propios compañeros legisladores en el Senado, han presentado sendas propuestas de reforma al poder. La nuestra se suma con la aspiración de propiciar la modernización de México.

I. Poder Legislativo Federal

A) Informe Presidencial

El informe Presidencial ha sido en los últimos treinta años, uno de los temas que más enfrentamientos, pugnas y críticas ha generado al interior del Congreso, en la opinión pública y en las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo.

Los Diputados del Partido Revolucionario Institucional estamos convencidos de que se tiene que modificar nuevamente el formato del informe presidencial, en virtud de que el actual no satisface a

nadie y por el contrario, ha significado un retroceso en el esfuerzo por fortalecer la colaboración entre los órganos del Estado.

De hecho, el informe presidencial siempre ha sido un motivo de controversias: la primera propuesta de reformas al respecto, se dio el 30 de diciembre de 1917, tan sólo siete meses después de haber entrado en vigor nuestra Constitución.

Hoy por hoy, es un sentir casi unánime de los legisladores y de otros estudiosos del derecho constitucional, que se retome este mecanismo de control político, con el fin de restituirle su valor original, adaptándolo a las nuevas condiciones de la pluralidad del Congreso y del país. Los legisladores priistas en la Cámara de Diputados queremos devolverle al Congreso Mexicano el papel que le corresponde en la conducción de la vida nacional.

En este sentido, proponemos que al acto de apertura de sesiones del Congreso, el primero de septiembre de cada año, acuda el Presidente de la República.

Quince días antes de esa fecha, el Ejecutivo Federal enviará al Congreso, a través de la Cámara de Diputados, el informe escrito sobre el estado que guarda la administración pública.

Los Grupos Parlamentarios remitirán al Presidente de la República, por conducto de la Cámara de Diputados y dentro del plazo de siete días naturales siguientes a aquél al que recibieron el informe, sus cuestionamientos sobre el mismo o sobre la gestión presidencial.

El acto de apertura deberá tener las siguientes características:

- a) Las intervenciones serán parte de un mecanismo de colaboración Institucional e intercambio de información.
- b) Hará uso de la palabra un Legislador Federal por cada uno de los Grupos Parlamentarios, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente en razón del número de diputados de cada grupo partidista.
- c) Al término de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios, el Presidente de la República dará respuesta puntual a los cuestionamientos escritos que hubiere recibido, y pronunciará un mensaje político a la nación, en el cual deberá incluir su programa legislativo anual.
- d) No procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores. El Presidente del Congreso velará porque se observen las prescripciones del código interno de cortesía y disciplina parlamentarias, y si considera que no existen las condiciones para que la sesión se conduzca en dichos términos, dará por cumplida la obligación presidencial y finalizará la sesión.

B) Proceso Legislativo

En la actualidad, las normas constitucionales relativas al proceso legislativo, contenidas fundamentalmente en los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República, obedecen en gran parte a la concepción que sobre este tema se contenía en la Constitución Política de 1857, con las modificaciones que se introdujeron con el restablecimiento del Senado en 1874. Son preceptos que mostraron su utilidad para normar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, y entre las dos Cámaras del Poder Legislativo, para concretar la expedición de las normas, particularmente de las leyes o decretos relativos a la modificación de las mismas.

Se propone revisar la sistemática expositiva de las normas y las hipótesis que para el tránsito del proceso legislativo se prevén en el segundo párrafo del artículo 71 y en el artículo 72. En este último se establecen provisiones específicas con relación a las observaciones de carácter parcial del Ejecutivo a la aprobación de leyes o de decretos por parte del Congreso.

C) Los Ordenamientos Rectores de la vida del Congreso

Diversas disposiciones de la Constitución General de la República, contienen referencias a los ordenamientos rectores para su organización y funcionamiento.

Con ánimo simplemente de recapitular esas referencias, cabe señalar que el artículo 70 se refiere a la obligación del Congreso de expedir “la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”, asumiéndose que en ese ordenamiento deberá comprenderse lo relativo a “las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”; por su parte, en el último párrafo del artículo 71 y el primer párrafo del artículo 72 se contienen sendas referencias al Reglamento de Debates, en el cual habrán de contenerse las provisiones relativas al trámite parlamentario que se otorgará a las iniciativas de ley o de decreto que se presenten al Congreso y a “la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”; adicionalmente, la fracción III del artículo 77, al abordar las atribuciones que cada Cámara del Congreso puede ejercer sin la intervención de la otra, establece que a cada una de ellas le corresponde expedir el reglamento interior de sus respectivas Secretarías, entendidas éstas como las Secretarías de la Mesa Directiva de sus respectivos Plenos.

Ante esta dispersión en los señalamientos constitucionales sobre los ordenamientos que rigen la vida interior del Congreso General y de sus Cámaras, es pertinente alentar una nueva sistemática que atienda al funcionamiento de las Cámaras del Poder Legislativo federal.

Es fundamental la determinación inherente a qué normas deberán ser objeto de la ley en materia de estructura (organización) y funcionamiento (procedimientos) del Congreso, en un acto formal y materialmente legislativo, y qué normas habrán de ser la materia susceptible de ser reglamentada por cada una de la Cámaras en sendos actos materialmente legislativos y formalmente restringidos a la actuación de la Cámara que los emite. Una Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso y sendos reglamentos inherentes a determinados aspectos de la estructura y los procedimientos que se siguen en cada Cámara.

Adicionalmente, debe hacerse mención a que en el tercer párrafo del artículo 70 constitucional resulta imprescindible hacer referencia a la agrupación de los senadores conforme a su afiliación de partido, pues se trata de una previsión que no debe ser exclusiva para la Cámara de Diputados.

En consecuencia, se proponen modificaciones al tercer párrafo del artículo 70, el segundo párrafo del artículo 71, el primer párrafo del artículo 72 y la fracción III del artículo 77 de la Constitución General de la República.

D) Fortalecimiento de la participación de los estados en el órgano revisor de la Constitución General de la República.

Como parte fundamental del sistema federal que para la organización del Estado mexicano se adoptó en 1824, se restauró en 1847, se refrendó en 1857 y se reafirmó en 1917, el vigente artículo 135 de la Ley Fundamental de la República prevé la participación de los Estados de la Unión en el

órgano revisor de la Constitución General de la República, también conocido en el ámbito doctrinario como el Poder Constituyente Permanente.

De acuerdo con la norma en vigor, la concepción constitucional que incorpora la expresión de las partes integrantes de la Federación al órgano revisor de la Constitución, se traduce en la práctica en una condición singular para los Congresos locales: la manifestación de si aprueban o rechazan, de manera conjunta o integral, la minuta con proyecto de decreto que han recibido; en otras palabras, que debe pronunciarse sobre el texto recibido sin posibilidad alguna de modificarlo.

Desde luego que los Congresos de los Estados de la Unión tienen la más amplia facultad de iniciativa ante las Cámaras del Congreso General para promover reformas a la Constitución General de la República. Sin embargo, fuera de esa posibilidad, su participación en el proceso legislativo de normas constitucionales se restringe a aceptar o rechazar, en sus términos, la minuta con proyecto de Decreto que han recibido de la cámara revisora en el proceso correspondiente.

Cabe establecer que el texto vigente del artículo 135 constitucional es prácticamente, en lo relativo a la participación de las Legislaturas de los Estados, el mismo que se previó en la Constitución de 1857, lo que nos mueve a pensar que se concibió como una norma acorde a las condiciones de la geografía y las comunicaciones existentes a mediados del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo pasado. Hoy contamos con medios de comunicación que permiten una interacción dinámica y prácticamente instantánea entre los órganos que integran al poder revisor de la Constitución.

En la actualidad es factible establecer una comunicación ágil e inmediata no sólo entre las Cámaras del Congreso General, sino también entre las Legislaturas de los Estados y las Cámaras de nuestro Poder Legislativo.

Es necesario que los Poderes Legislativos de los Estados, puedan manifestar sus puntos de vista en el proceso legislativo constitucional, de tal suerte que sus expresiones se reciban formalmente en el ámbito de la o las comisiones dictaminadoras de la Cámara de origen del Poder Legislativo Federal.

Al efecto, se propone introducir un segundo párrafo en el artículo 135 constitucional, recorriéndose su actual párrafo segundo como párrafo tercero.

E) Funcionalidad del Congreso

Nuestra iniciativa busca también nuevos mecanismos que agilicen los trabajos legislativos. A ese fin se orientan las reformas a los artículos 50, 64, 71, 72, 77 y 78 de la Constitución.

Con relación a los artículos 50 y 72 constitucionales, las reformas que se proponen derivan de la necesidad de modernizar y redistribuir las actividades que lleva a cabo el Congreso, a fin de disponer de más tiempo para el debate en el pleno parlamentario y atender de mejor manera los grandes problemas nacionales.

Existen algunos asuntos o trámites que, por su propia naturaleza, pueden ser examinados y en su caso resueltos por las comisiones ordinarias, pues éstas se encuentran integradas de manera plural por las fuerzas políticas representadas en el Congreso y su trabajo es de carácter especializado en las diversas materias.

De igual manera, al pretender dotar de mayores facultades a las comisiones, que les permitan abordar problemas de interés para la sociedad, se hace necesario consolidar a nivel constitucional el

trabajo de las mismas, garantizando con ello que las tareas que realicen los legisladores no puedan ser cuestionadas en su constitucionalidad.

La reforma propuesta al artículo 64 constitucional, habida cuenta la importancia y trascendencia que tiene el trabajo en comisiones, nos lleva a considerar aplicable la norma que dicho precepto contiene, tanto a las inasistencias injustificadas al Pleno, como a las sesiones de las comisiones ordinarias.

En la redacción del artículo 71 constitucional, resulta importante prever dentro de nuestro máximo cuerpo legal, no sólo la forma en que pueden presentarse iniciativas de Ley ante el Congreso, sino que también se requiere establecer la obligatoriedad de dictaminar las iniciativas en un plazo determinado, a efecto de dar certeza en las distintas etapas del procedimiento legislativo.

Con el propósito de buscar un mecanismo que agilice el conocimiento y análisis de las iniciativas que sean presentadas ante el Congreso para llegar a su dictamen oportuno, se propone establecer plazos razonables para que se traduzcan en un dictamen positivo o negativo, según lo estimen los legisladores.

Una de las medidas que desde hace tiempo se ha hecho necesaria para fortalecer al Congreso de la Unión, es la que nos permitimos poner a su consideración al agregar una quinta fracción al artículo 77 constitucional.

Nuestro sistema jurídico ya comprende, a partir de diversas normas constitucionales, las facultades que tiene el Congreso para hacer comparecer a los Secretarios de Despacho y titulares de las entidades paraestatales, entre otros servidores públicos, pero hasta la fecha ha estado impedido para hacer comparecer a los particulares, por lo que, de proceder la reforma, deberán hacerlo respetándose íntegramente sus garantías individuales, en especial las de seguridad jurídica.

En efecto, esta propuesta pretende dotar al Congreso, a través de las comisiones de cualquiera de sus Cámaras, de la facultad para citar a comparecer a personas, para que otorguen información suficiente que permita a los legisladores cumplir eficazmente sus tareas.

Las reformas a la fracción III del artículo 78 constitucional, que establece las atribuciones de la Comisión Permanente, la facultan para recibir y dar trámite a las observaciones que envíe el Ejecutivo a los proyectos de ley o decreto, se hace en consecuencia con la propuesta de reformas al artículo 72 constitucional.

F) Fortalecer las comisiones de investigación, dotándolas de atribuciones de imperio

En el derecho constitucional mexicano son tres las limitaciones que acusa el sistema vigente relativo a las comisiones de investigación de las Cámaras del Congreso. En primer lugar, el ámbito sobre el cual puede recaer su actividad es sumamente restringido: ¿por qué limitar las tareas de investigación de este tipo de comisiones a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria?, ¿por qué no ir más allá y dar a los representantes de la nación, facultades para investigar cualquier asunto de interés público?

En segundo término, en la práctica parlamentaria mexicana se ha desnaturalizado a las comisiones de investigación, que debiendo ser excepcionales y dotadas de una eficacia especial, aparecen en el quehacer legislativo cotidiano. Desde esta perspectiva, consideramos que las reglas para conformar las comisiones de investigación deben ser modificadas, por lo que se propone elevar el requisito de

una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados (o sea 125 diputados) a 200 diputados como mínimo, para solicitar la constitución de una Comisión de este tipo.

Una tercera limitación del sistema vigente de las comisiones de investigación, radica en los efectos de sus resultados, pues hoy únicamente se hacen del conocimiento del Ejecutivo federal, sin que haya previsión sobre ulteriores acciones. Nuestro grupo parlamentario propone que de manera expresa se señale que los resultados a los que llegue una comisión de investigación, se hagan del conocimiento de la Cámara de que se trate, la cual deberá iniciar los trámites para exigir las responsabilidades procedentes.

Por último, para hacer expedito y eficaz el ejercicio de las funciones de las comisiones de investigación, se propone establecer la obligación de toda persona de comparecer ante ellas, debiéndose en todo tiempo, respetar las garantías individuales del compareciente.

G) Nueva regla de quórum de asistencia

Crecientemente, los legisladores dedicamos más tiempo a recibir grupos, organizaciones y ciudadanos que nos plantean una gran y diversificada agenda social.

Llevamos a cabo, asimismo, labores de consulta al recorrer nuestros distritos, estados o circunscripciones, para captar las inquietudes locales, con el objeto de contar con mayores elementos para el análisis y, eventualmente, la aportación que tenemos que hacer a los dictámenes correspondientes.

Ante estas labores que a veces pasan desapercibidas, pero que resultan fundamentales para estar en comunicación y contacto con nuestros electores, la exigencia de un quórum de asistencia de la mitad más uno de los miembros del total de las Cámaras, viene a entorpecer la eficiencia global del trabajo legislativo. En efecto, durante las sesiones del Pleno, los legisladores estamos compelidos a permanecer en el salón, desahogando una agenda muchas veces referida a temas muy particulares, sin poder dedicar tal tiempo a otros asuntos legislativos, como sucede en otros países. Por ejemplo, el salón del Pleno del Parlamento Británico no tiene capacidad para albergar a todos los legisladores si éstos decidieran asistir a la sesión, y nadie se atrevería a cuestionar la eficacia y el profesionalismo con que trabaja este Parlamento clásico.

Eliminar la exigencia del quórum de asistencia para que haya sesiones válidas de las Cámaras del Congreso de la Unión, se presenta como una necesidad para el mejor funcionamiento de sus comisiones.

Cabe aclarar que el mismo razonamiento no podrá aplicarse al caso del quórum para abrir las sesiones, ni para el caso de las votaciones.

H) Establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria

En México no existe un régimen legal de cortesía parlamentaria. Los diputados y senadores tenemos derechos, privilegios y prerrogativas, pero no estamos sujetos a un régimen de responsabilidades relacionado con nuestro comportamiento dentro de las Cámaras.

Es imprescindible contar con normas claras y sistemáticas para que conduzcamos nuestra actuación dentro de la rectitud, madurez, civilidad y cortesía políticas, en virtud de que el debate y la confrontación ideológica pueden provocar el desbordamiento de las pasiones y la salida de cauce de

los trabajos. Por otro lado, el Presidente de la Cámara no cuenta con instrumentos jurídicos suficientes para imponer orden.

I) Preguntas obligatorias a los titulares de la administración pública federal y comparecencia trimestral de éstos ante las comisiones legislativas

Las preguntas parlamentarias son mecanismos para obtener información de los órganos de la administración pública, sobre cuestiones específicas y concretas.

Con el propósito de dotar a los legisladores de un nuevo instrumento de comunicación e información con los integrantes de la administración pública federal, consideramos necesario que se puedan formular preguntas escritas dirigidas a través de la Cámara, a cualquiera de los servidores públicos mencionados en el artículo 93 constitucional, sin que se requiera su presencia en la sesión de la Cámara respectiva. Dichos servidores estarán obligados a dar puntal respuesta por escrito a la pregunta formulada dentro del plazo que deberá fijar la ley. Tanto la pregunta como la respuesta se inscribirán en una publicación que para tal efecto editarán las Cámaras.

Se trata de crear un mecanismo a través del cual los legisladores en lo individual podrán pedir información o explicaciones directamente a los órganos de la administración pública federal, con la obligación correlativa de estos últimos de responder dentro del plazo fijado.

Además, para fortalecer a las comisiones legislativas, así como para estar informados de manera actualizada de la marcha del país, se propone que las comisiones de las Cámaras citen trimestralmente a servidores públicos del gobierno federal, para que respondan de manera directa a preguntas orales específicas que les dirijan los legisladores federales. Dichos titulares deberán presentar informes con indicadores y mediciones de gestión, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados.

Estos mecanismos reforzarán el sistema de colaboración, de control y de evaluación entre los órganos del Estado, al mantener un diálogo permanente entre los legisladores y los titulares de la administración pública, que de ninguna manera debe entenderse como una licencia para la crítica sin sentido o la censura sistemática, sino como una instancia de diálogo y colaboración, como un momento para reflexionar seriamente, intercambiar puntos de vista, encontrar consensos y acordar medidas conjuntas que tengan como fin último el bienestar de la población.

J) Informes semestrales

México es parte del grupo de países que cuentan con un gobierno presidencial. Lo hemos tenido por razones históricas, y a lo largo de nuestra tradición constitucional se ha intentado incorporar algunas figuras que le den vigor a las relaciones de colaboración y controles entre los órganos del Estado. Incluso, parte de la academia mexicana ha estudiado recientemente, estos aparentes matices de parlamentarismo.

La forma de gobierno presidencial ha mostrado sus bondades en un Estado como el mexicano, en el que, en algún momento de nuestra historia fue necesario contar con unidad en el mando y autonomía del Poder Ejecutivo para desplegar sus actividades. Por eso, hasta ahora se ha conservado como una de las características más importantes del sistema presidencial, la idea de que los miembros del gabinete sólo fueran responsables ante el presidente de la república. Con ello, se ha evitado la intromisión de alguno de los otros dos poderes en la evaluación del desempeño de

cada uno de los miembros del gabinete en particular, bajo el argumento de que dichas intromisiones afectan la eficacia de las actividades administrativas del Estado.

Sin embargo, estimamos que la dinámica tan intensa que caracteriza al mundo moderno y las necesidades tan amplias y disímolas que tienen que atender las dependencias gubernamentales, hacen necesaria una evaluación permanente del desempeño de cada uno de los responsables del gabinete y de los organismos autónomos.

De esa forma, los legisladores cada seis meses, podremos contar con los elementos de juicio para valorar si los recursos autorizados al Poder Ejecutivo están siendo utilizados eficazmente.

Las tareas de gestoría social son sin duda la forma privilegiada con la que contamos en cada distrito para tener el pulso real de la eficacia de los esfuerzos gubernamentales. Sin embargo, hasta ahora no existe un mecanismo formal que nos permita trasladar esa visión de campo a un elemento definitivo para la evaluación de resultados de la gestión pública.

La presentación y evaluación de los informes semestrales de los miembros del gabinete y de los titulares de los órganos autónomos no es una mera adición retórica al artículo 93. Por el contrario, será un instrumento de medición concreto que incluso podrá desembocar en una nota de censura.

K) Creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores

El Poder Legislativo mexicano no ha contado, hasta ahora, con medios técnicos ni financieros para la consecución de sus fines. No existe un aparato que pueda evaluar ya no digamos las acciones de gobierno, sino la situación nacional que engloba el funcionamiento del Poder Ejecutivo. No se ha tenido éxito hasta hoy, en el establecimiento de un servicio civil para apoyar las labores de asesoría jurídica y política en el Poder Legislativo.

El Senado de la República y la Cámara de Diputados no cuentan con una infraestructura eficaz para formar una base de información que apoye el desarrollo legislativo.

La diferencia entre las atribuciones del Congreso y sus capacidades reales son un problema institucional que tiene que abordarse, pues en la práctica hay un desequilibrio entre los medios de apoyo técnico con los que cuentan los otros dos poderes y la carencia de éstos por parte del Poder Legislativo.

El cuerpo técnico profesional de apoyo previsto en la legislación orgánica del Congreso sólo auxilia a la Mesa Directiva de las Cámaras, y su función se limita prácticamente al ámbito administrativo y de agilización en la conducción de las sesiones.

Es menester crear en el artículo 70, un cuerpo de asesores que genere información útil para que las cámaras, en general, o los legisladores en particular, puedan producir sus opiniones. Se trata de crear una estructura objetiva, independiente y confiable, en la que descansen los análisis y eventualmente la toma de decisiones del Legislativo.

L) Períodos de sesiones

Con el objeto de que el pleno y las comisiones del Congreso puedan desahogar con eficacia el nuevo esquema de trabajo que se propone, se considera pertinente modificar el artículo 66 de

nuestra Carta Magna, a efecto de que el segundo período de sesiones ordinarias concluya el 30 de junio.

II. Cámara de Diputados

A) Establecer como atribución de la cámara de diputados la ratificación del plan nacional de desarrollo El Plan Nacional de Desarrollo

Es el instrumento para prever y definir acciones públicas a largo plazo. Su elaboración recae de manera casi exclusiva en el Poder Ejecutivo.

La necesidad de que el Poder Legislativo apruebe el plan de desarrollo, es fundamental para integrar el ciclo de planeación, presupuestación, control, fiscalización y evaluación de la gestión pública.

La articulación de la visión de los distintos grupos políticos representados en la Cámara de Diputados, hará que esta facultad exclusiva contenida en el artículo 74 de nuestra Carta Magna, fortalezca el sistema de planeación democrática.

De esta manera, el Plan se convertirá en un instrumento del Estado mexicano y no exclusivamente del gobierno en turno, lo cual es fundamental tomando en cuenta el impacto que tendrá en el desarrollo nacional, no solamente en cuanto a la atención de necesidades inmediatas del país, sino las del mediano y largo plazos.

B) Obligación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enviar informes trimestrales a la Cámara de Diputados

La seguridad pública sigue siendo tema crucial para nuestra estabilidad.

La Cámara de Diputados, que autoriza los presupuestos, debe recibir trimestralmente un informe que rinda el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de fiscalizar la gestión y la oportuna aplicación de los recursos en la materia.

C) Fiscalización y rendición de cuentas

La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior en el país deben fortalecerse para que los ciudadanos conozcan clara y oportunamente la forma en que se han ejercido los recursos federales.

El 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se fortalecieron las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, lo que significó un avance importante.

No obstante lo anterior, quedan acciones pendientes que deben ser impulsadas y concretizadas.

Cabe destacar que se han presentado diversas inquietudes en el sentido de fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, así como que la Cámara de Diputados cuente de manera más oportuna con los resultados de las auditorías que realiza su órgano técnico.

Es por ello que como parte de la iniciativa de reforma constitucional que hoy se presenta, se incluyen diversos aspectos que guardan relación con la revisión de la Cuenta Pública y que fortalecen las facultades de fiscalización superior a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de que la rendición de cuentas se realice con mayor oportunidad y sus resultados sean aprovechados en las discusiones presupuestales.

En este sentido, se propone reformar los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que respecta a la fracción VI del artículo 74 constitucional, se propone modificar el segundo párrafo para que en las auditorías sobre el desempeño, no exista la limitante de emitir únicamente recomendaciones al mismo, previendo la emisión de cualquier otra acción que proceda conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, con lo que se posibilitará que dichas auditorías puedan tener el carácter vinculatorio.

De igual forma, se propone modificar el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 74, anticipando la presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal al 31 de enero.

Por otra parte, se modifica el nombre del Informe del Resultado agregando el término “Fiscalización Superior”, al ser ésta la función que realiza la entidad.

Por su parte, en el artículo 79 se proponen diversas modificaciones relacionadas con la entidad de fiscalización superior de la Federación, entre éstas, adicionar un tercer párrafo para que la Auditoría Superior de la Federación, sin perjuicio de los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, pueda iniciar la revisión de los recursos presupuestales, financieros así como de su desempeño, del ejercicio fiscal concluido, a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio respectivo, con base en un programa preliminar de auditorías, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación amplíe su capacidad auditora al contar con mayor tiempo para hacer sus revisiones y con ello, hacer más oportuna la entrega de los resultados.

En concordancia con lo anterior, se propone adicionar un cuarto párrafo al artículo 79 para que en los trabajos de planeación la Auditoría Superior de la Federación, durante el ejercicio en curso, pueda practicar revisiones preliminares y solicitar información, lo que le permitirá contar anticipadamente con elementos para el desarrollo de las auditorías y que éstas se puedan llevar a cabo de una manera más ágil, y con ello adelantar la fecha de presentación del Informe del Resultado. Asimismo, en dicho párrafo, se establece a nivel constitucional la realización de las auditorías que prevean otras normas jurídicas como es el caso de las auditorías al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que señala plazos específicos para su realización y entrega de resultados.

En relación con la entrega del Informe del Resultado por parte de la Auditoría Superior de la Federación, se propone modificar la fracción II del artículo 79 para que en un plazo de 6 meses a partir de que reciba la Cuenta Pública, rinda a la Cámara de Diputados dicho informe, situación que solamente puede ser viable al establecerse el que puedan iniciarse las auditorías a partir del primer día hábil siguiente al cierre del ejercicio y que durante la planeación, se puedan realizar revisiones preliminares y solicitar información en el ejercicio en curso. También se precisa que en el Informe del Resultado se incluya únicamente una síntesis de las justificaciones y aclaraciones para facilitar la comprensión del mismo.

En el párrafo quinto de la fracción II del artículo 79, se propone eliminar las recomendaciones al desempeño al incluirlas en el concepto genérico de recomendaciones y agregar las acciones emprendidas para acreditar la atención de las mismas.

III. Cámara de Senadores

A) Establecer como atribución del Senado la ratificación de las convenciones diplomáticas y los acuerdos de cooperación que obliguen a México

En experiencias recientes, encontramos instrumentos jurídicos internacionales que no tienen el carácter de tratados o convenciones internacionales y sin embargo obligan de la misma manera. Estos instrumentos, en el derecho de los Estados Unidos de América son conocidos como Executive Agreements (acuerdos ejecutivos) mismos que en algunas ocasiones han sido utilizados para evadir la ratificación del Senado que requiere la legislación estadounidense.

En México, existe coincidencia entre los constitucionalistas sobre la idea de que el presidente de la república no debe hacer uso del convenio ejecutivo porque no está previsto en nuestra Constitución.

Sin embargo, por una inercia generalizada y practicada por la mayoría de los titulares de la administración pública federal, a la que no escapa el propio Presidente, se han celebrado diversos convenios de este tipo, que obviamente se apartan del control que debe ejercer el Senado.

Para evitarlo, se propone hacer mención genérica de este tipo de instrumentos internacionales en el artículo 76.

B) Obligación del ejecutivo de enviar informes trimestrales al Senado de la República acerca del desarrollo de la política exterior

La tendencia internacional en materia de validez de los instrumentos firmados por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso, consiste en dar prioridad al derecho internacional sobre el derecho interno de los estados.

Si los tratados y convenciones diplomáticas se ubican ahora sobre la validez de la ley en la jerarquía de normas, entonces resulta paradójico que la representación nacional, en este caso encarnada en el Senado, no tenga intervención, sino hasta que haya concluido la etapa de negociación del tratado o de la convención respectiva.

En la práctica, significa restar al Senado la posibilidad de fiscalizar al Poder Ejecutivo que, de esta suerte, negocia con libertad absoluta con los Estados extranjeros u organismos internacionales, los términos de los instrumentos de los cuales surgen derechos y obligaciones para los mexicanos. Resulta fundamental que el Senado tenga información oportuna y de primera mano, sobre la conducción de la política internacional, pues los informes anuales que marca la legislación vigente, someten a ese cuerpo colegiado a una política de hechos consumados.

IV. Poder Ejecutivo

A) Derecho de petición

Se pretende perfeccionar el derecho ciudadano contenido en el artículo 8 de la Constitución, estableciendo un plazo no mayor de cuarenta y cinco días naturales, para que los funcionarios y

empleados públicos den a conocer el acuerdo correspondiente, respecto de la petición que les haya sido formulada.

B) El “Supremo” Poder Ejecutivo de la federación

El artículo 49 de la Constitución señala que el “supremo” poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Tanto el artículo 50, que se refiere al Legislativo, como el artículo 94, que se refiere al Judicial, no emplean la palabra supremo, pero sí el artículo 80 menciona al “supremo” Poder Ejecutivo.

Por simple simetría, debe suprimirse la palabra supremo en el citado precepto.

C) El Sistema de Administración Tributaria

La evolución constitucional mundial ha transitado del clásico sistema político de división de poderes, al de un Estado fortalecido en sus resultados con la presencia de organismos constitucionales autónomos, en áreas del quehacer público de los tres órdenes de gobierno, que impactan y afectan de manera importante el bienestar social y el equilibrio político nacional.

De 1993 a la fecha, nuestro país cuenta con diversos organismos autónomos que en los ámbitos político, económico y social, conocen asuntos cuya naturaleza su atención, desligados de la injerencia de las autoridades tradicionales, proporcionando a su vez estabilidad y confianza ciudadana. Es el caso del Banco de México, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, del Instituto Federal Electoral, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros.

Hoy, la vida económica de México, demanda y reclama continuar por esa ruta, en aras de mejores resultados en un área vital para su estabilidad financiera, como lo es el Servicio de Administración Tributaria.

Por la importancia estratégica de sus actividades, es indispensable transformar su naturaleza jurídica actual a un organismo autónomo, para despolitizar su actuación, al tiempo de permitirle procesos de planeación y actuación de largo plazo, sin demérito de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar la política tributaria.

La importancia de promover la autonomía del organismo que nos ocupa, radica en el carácter de las funciones que se le encomiendan, es decir, recaudatorias y aduanales, y más aún, en la trascendencia de esas funciones para el desarrollo económico, la seguridad interior, la competitividad y el bienestar nacional.

Con esta propuesta, se adiciona la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

D) El personal diplomático y consular

En el ámbito de la representación del Estado Mexicano en el exterior, el perfeccionamiento de algunos nombramientos que deben realizarse, requiere de la concurrencia del titular del Poder Ejecutivo y del Senado de la República. Al primero le corresponde el nombramiento de “los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales”, en tanto que al segundo se le atribuye la ratificación de dichos nombramientos.

Actualmente en nuestro país se han caracterizado los encargos de representación diplomática o consular, con las denominaciones de “embajador” o “cónsul general”.

En ese sentido, México ha suscrito las convenciones de Viena, una sobre relaciones diplomáticas (18 de abril de 1961), y la otra sobre relaciones consulares (24 de abril de 1963).

En particular, el inciso a) del párrafo 1 del artículo 14 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, establece el reconocimiento de la categoría de Embajador, al jefe de misión diplomática que el Estado que envía acredita ante el Jefe del Estado receptor, así como ante otros jefes de misión de rango equivalente. Si bien se reconocen las categorías de “enviados” y de “ministros”, así como de “encargado de negocios”, la denominación de Embajador se reserva para la connotación referida.

En el caso de la convención sobre relaciones consulares, el párrafo 1 de su artículo 9 ubica al cónsul general como el rango máximo que puede tener el titular de una oficina consular en el Estado que lo recibe, a fin de que aquél lleve a cabo las tareas de protección de los intereses de las personas físicas o jurídicas del Estado que lo envía, dentro de los límites previstos por el derecho internacional, así como el desarrollo de las relaciones económicas, culturales y científicas entre ambos Estados.

Nuestra legislación secundaria alude a los embajadores, independientemente de que representen nuestros intereses ante otro Estado o ante un organismo internacional.

Por eso, conviene reformar la fracción II del artículo 76 constitucional, así como las fracciones II y III del 89, para referirnos a embajadores y cónsules generales, excluyendo “ministros y agentes diplomáticos”.

V. Poder judicial

A) Organización

Una de las exigencias más sentidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional, es la justicia: pronta y expedita, imparcial y objetiva. Durante muchos años se ha venido reformando el Poder Judicial Federal para poder cumplir con este ideal consagrado en nuestra Constitución. Por ello, los diputados miembros del Partido Revolucionario Institucional estamos convencidos de que la reforma del poder que nuestro país requiere, necesariamente pasa por la adecuación del marco constitucional que rige al Poder Judicial de la Federación, máxime cuando a lo largo del tiempo se han ido perfeccionando y adecuando la estructura y funciones de la Judicatura.

La Suprema Corte de Justicia ha tenido varias reformas: la de 1928, para crear tres salas especializadas en juicios de amparo, reconociendo así que ésta era su principal actividad.

La posterior de 1934, para crear una sala más, aumentando a 21 el número de ministros. Sin embargo, el rezago judicial era de tal magnitud, que en 1951 el Presidente Alemán impulsó la creación en México de los Tribunales Colegiados de Circuito.

En 1987, una reforma constitucional sentó los principios básicos de los poderes judiciales locales. Fortaleció la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia se estableciera como un verdadero tribunal constitucional.

En 1994, se consolidó la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional, dejando en manos de los tribunales colegiados y de los tribunales unitarios, la resolución de la mayoría de los asuntos que son competencia del Poder Judicial, como el amparo casación o de legalidad, y los juicios ordinarios derivados de la aplicación de la jurisdicción federal, reservándose el Supremo Tribunal, el conocimiento de aquéllos que pudieran ser de importancia y trascendencia nacional y en los que subsista la interpretación o violación directa de un precepto constitucional.

No obstante el desarrollo de los tribunales de control constitucional, los Tribunales Unitarios, encargados de la jurisdicción ordinaria federal, han mantenido su organización primigenia, con las características con que fueron concebidos en la Constitución de 1857. Es por ello que proponemos reformar los artículos 94 y 98 de la Constitución General de la República, para que los Tribunales Unitarios se conviertan en Tribunales Colegiados, dándose un paso importante para garantizar a los justiciables la revisión colegiada en segunda instancia en los juicios ordinarios federales. Esa actuación permitirá el análisis más cuidadoso en la decisión final de esos asuntos, permitiéndose además la confrontación de distintos puntos de vista que enriquecen el debate jurídico y el establecimiento de criterios diversos en un mismo juicio, que sin duda, inciden en el desarrollo del derecho.

Al convertir los Tribunales Unitarios en Colegiados, la resolución recaerá en tres juzgadores y no en uno, con lo que la presión que pudiera ejercerse sobre ellos se verá disminuida. Se gana así mayor seguridad y mejor ponderación para la función jurisdiccional.

B) Arraigo

La figura del arraigo, si bien es de nueva incorporación a nuestro ordenamiento constitucional, ha sido usada por las autoridades ministeriales de los dos órdenes de gobierno, para atacar a la delincuencia organizada.

El arraigo se concede para que las autoridades ministeriales en un procedimiento más flexible, puedan mantener recluida a la persona o personas que pudieran sustraerse de la acción de la justicia, cuando no se cuentan con todos los elementos para proceder a obtener la orden de aprehensión de manera ordinaria.

Hemos observado con preocupación, que el arraigo está siendo utilizado como arma política en tiempos electorales, o bien, para combatir a adversarios o críticos, lesionando el prestigio y la fama pública, a través de la difusión de esta medida cautelar, aun en los casos en que se pruebe la inocencia del arraigado.

Queremos más efectividad en la lucha contra la delincuencia, pero también el respeto a las garantías individuales de las personas, proponiendo que el artículo 16 constitucional, recoja la práctica europea de prohibir la divulgación pública del nombre de los arraigados, mientras permanezca con esta calidad.

VI. Sistema electoral y partidos políticos

A) Voto pasivo a los dieciocho años

Los jóvenes en México se han convertido en un segmento toral en la vida del país. Uno de sus principales ámbitos de participación es el electoral, al hacer uso de su prerrogativa ciudadana de votar y ser votados a un cargo de elección popular.

Representan aproximadamente la tercera parte del padrón electoral de México, por lo que los partidos políticos saben que su voto es de suma importancia, y por lo mismo, las propuestas partidarias deben dirigirse también, en buena medida, a ese grupo de edad.

Según datos del Instituto Federal Electoral, hasta el 21 de agosto de 2009, los jóvenes en condición de votar, menores de treinta años, representan el 29% de la lista nominal de electores, correspondiendo al subgrupo de 18 a 24 años, el 16.1% del total de la población empadronada. De estos datos, observamos que el 3.51% de la lista nominal está constituido por jóvenes de 18 y 19 años, es decir, casi tres millones de jóvenes no pueden ser diputados.

Proponemos reformar la fracción II del artículo 55 de la Constitución, a efecto de que se consideren los dieciocho años, como edad mínima para ser diputado.

B) Sexta circunscripción electoral

El derecho al voto de los mexicanos en el exterior se considera una etapa lograda en la extensión de los derechos ciudadanos en México. Nuestra legislación reconoce desde 2005, el derecho de los mexicanos residentes en el extranjero, de emitir el sufragio en las elecciones constitucionales. Es el caso de países como Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos y Perú.

Sin embargo, ese derecho de voto está limitado a los comicios presidenciales. Doce millones de mexicanos fuera del país, pueden votar para elegir al presidente de la república, pero no para integrar el Congreso de la Unión.

A su vez, salvo las estrategias de los partidos políticos nacionales para incluir en las listas regionales a ciudadanos mexicanos residentes en el exterior, éstos no tienen posibilidad de ser sujetos pasivos del sufragio y acceder en esos términos, a un encargo de representación legislativa.

De acuerdo con el Informe final de los mexicanos residentes en el extranjero, elaborado en diciembre de 2006 por el IFE, el 87.49% de los mexicanos en el exterior residen en los Estados Unidos de América, particularmente en los estados de Texas, California, Illinois y Nueva York. En los cincuenta estados de la Unión, hay ciudadanos mexicanos inscritos en la lista nominal del IFE, y al menos uno en cada distrito electoral federal de nuestro país, es residente en el extranjero.

Es hora de avanzar en la consolidación de la participación política de los compatriotas residentes en el extranjero, al considerarse que cuenten con representantes en la Cámara de Diputados.

Las razones que fundamentan esta decisión son, entre otras:

1. Representan un núcleo de más del diez por ciento de la población nacional.
2. Muchos de ellos regresan constantemente al territorio nacional, y poseen diversos bienes, propiedades raíces, e inversiones; las remesas que envían son considerables, llegando hasta 24 mil 145 millones de dólares en 2008.
3. Sus lazos con México están vigentes, les incumbe la vida pública del país.

Para sustentar nuestra propuesta, sabemos que cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país para la elección de diputados de representación proporcional, cuenta con un promedio de veinte millones de habitantes, y la lista de diputados por

ese principio en cada una, es de cuarenta, es decir, que cada lugar de la lista está representando a un promedio de quinientos mil habitantes.

Por su parte, los mexicanos en el extranjero suman doce millones. Esta propuesta no pretende establecer una representación similar entre ese número y las curules a ocupar en la Cámara de Diputados.

Se plantea crear una sexta circunscripción para mexicanos residentes en el extranjero.

Para ello, se presentan las siguientes reformas y adiciones a la Constitución:

1. Eliminar la palabra “regional” o “regionales” de los artículos 52, 53 y 54.
2. En el artículo 53, segundo párrafo, debe decirse que habrán cinco circunscripciones dentro del país, y una sexta para los mexicanos residentes en el extranjero.
3. Modificar el párrafo segundo del artículo 55, sobre los requisitos para poder figurar como candidatos en las listas.

C) Formación de mayorías estables

En 1977, apareció por vez primera en nuestro texto constitucional, el sistema de representación proporcional para elegir cien diputados de los 400 que integraban la Cámara de Diputados. Se buscaba que el sistema electoral de mayoría relativa siguiera prevaleciendo, pero incorporando ahora a las minorías políticas.

Este sistema se utilizó durante ocho años, con la limitante de que el partido que ganaba la mayoría de los distritos, no participaba en la distribución de representantes por lista.

La reforma de 1985 sostuvo que el sistema electoral estaba formando dos universos: uno, el de mayoría para el partido en el gobierno, y otro, el de representación proporcional exclusivo para las oposiciones. Con objeto de poner fin a esta distorsión, se aumentaron cien diputados más, electos bajo el sistema de representación proporcional, y en la elección de estos últimos participaría el partido mayoritario, únicamente hasta un cincuenta por ciento.

La elección federal de 1991 fue determinante para probar los efectos de este sistema electoral, pues en ella, el partido en el gobierno obtuvo una mayoría aplastante que nadie vislumbró. Esta elección evidenció los defectos del sistema de partidos de aquella época, obligando a nuevas reformas.

La reforma constitucional de 1996 ha sido la única llevada a cabo por unanimidad de todos los legisladores.

Abarcó todos los temas del proceso electoral y concentró disposiciones en materia de equidad en las condiciones de la contienda y transparencia y límites al financiamiento.

Pero, como consecuencia de los resultados electorales de 1991, la reforma electoral de 1996 estableció un límite a la sobrerrepresentación de un partido político.

Así, se plasmó en nuestro ordenamiento constitucional que ningún partido podría obtener más del ocho por ciento de sobrerrepresentación, en la elección de diputados federales.

Vale la pena recordar que el sistema mayoritario es sencillo, el candidato que obtiene más votos gana el distrito electoral; no son necesarias las fórmulas para convertir votos en curules; produce mayorías eficaces, porque favorece al partido que tiene más votos y mejor distribuidos en el territorio; propicia la gobernabilidad de la Cámara, al permitir mayorías estables. Pero es injusto, porque un partido podría teóricamente tener más votos en todo el país, mal distribuidos y sin ganar ningún diputado de mayoría y, por lo tanto, los ciudadanos que votaron por ese partido no tener ninguna representación en el Congreso federal. De ahí la sabiduría de nuestro sistema electoral mixto, que mezcla la formación de mayorías estables, mediante el sistema mayoritario, y un sistema de ajuste para incluir a las minorías con la representación proporcional.

El México de hoy es más plural. Desde 1997, ningún partido por sí mismo ha obtenido la mayoría absoluta en la composición de la Cámara de Diputados; un partido político distinto al que gobernó al país por más de setenta años, ha ganado dos elecciones presidenciales de manera consecutiva; la capital del país es gobernada por la izquierda; los estados de la república están gobernados por tres partidos políticos. Lo mismo sucede con los poderes legislativos de las entidades federativas, y en el caso de los municipios, el abanico es mayor. Nadie pone en duda que la pluralidad política es una realidad de nuestra democracia. Desde esta perspectiva, resulta conveniente dejar a un lado una de las medidas que se implantaron en nuestro sistema electoral, con el propósito de atenuar la distorsión que producía la presencia de un partido dominante, entre ellas, la limitación a la sobrerrepresentación máxima del ocho por ciento.

Queremos evitar la ingobernabilidad. En efecto, nada es más pernicioso para una democracia en consolidación, como la mexicana, que la falta de un partido político lo suficientemente fuerte para tomar decisiones, y que el país pueda naufragar en la indefinición. México demanda mayorías estables que sean capaces de asumir los riesgos de la toma de las decisiones. En tal virtud, proponemos a esta Soberanía, la desaparición de la cláusula contenida en el artículo 54, que impide la sobrerrepresentación, para dejar que los principios de los dos sistemas electorales que componen nuestro sistema mixto, el de mayoría y el de representación proporcional, operen de manera natural.

D) Instituto Federal Electoral, partidos políticos y rendición de cuentas

El sistema mexicano de partidos ha avanzado un largo y formidable trecho, desde que la reforma política de 1977, los incorporó por primera vez al texto constitucional. Hoy gozan de un sinnúmero de prerrogativas que les concede nuestro orden jurídico, para cumplir el imperativo constitucional de contribuir a integrar la representación nacional y coadyuvar al fortalecimiento democrático mexicano: se les otorga financiamiento público, tienen acceso gratuito a los medios de comunicación nacionales, están presentes y activos en todos los órganos electorales y en todas las etapas del proceso electoral, por citar algunas de las más importantes.

Desde la reforma citada, se afirmó la necesidad para nuestro sistema político de dar voz y participación a las minorías, sin menoscabo del gobierno de la mayoría. Esa fue la tesis básica del sistema de mayoría predominante con representación proporcional. Las elecciones recientes, la de 2000, cuando asumió el poder presidencial un partido distinto al nuestro, y la de 2006, nos llevan a proponer la necesidad impostergable de que los partidos de oposición al gobierno, sean informados directamente por el presidente de la república, de los problemas nacionales y de las posibles alternativas de solución, de tal suerte que si acceden al poder, no se paralice la acción del gobierno y que las decisiones se tomen de manera informada.

El derecho que tendrán ahora los partidos políticos por virtud de la propuesta citada, merece también revisar el marco normativo de dichas instituciones y de los procesos electorales, con el objeto de ir corrigiendo algunas distorsiones de nuestro sistema electoral. A continuación, presentamos una serie de reformas en ese sentido.

Es indudable que hoy en día, la presencia de los partidos políticos en todos los ámbitos de la vida nacional es una realidad. Sin embargo, no todos los ciudadanos piensan que han sido benéficos; su reclamo se centra fundamentalmente en el desapego de los partidos para resolver los problemas que aquejan directamente a la ciudadanía. La centralidad que tiene la lucha interna y los intereses de grupos al interior de los partidos es otra de las críticas constantes. Los temas de la democracia interna y la selección de dirigentes y candidatos ocupan un lugar relevante; los medios de comunicación dan cuenta de cómo deterioran la imagen de los partidos, las denuncias de fraude o irregularidades en cada elección interna.

La selección de candidatos a puestos de elección popular, es fuente de pugnas y conflictos dentro de los partidos, fundamentalmente, en virtud de que los procesos de selección no llegan a ser lo suficientemente transparentes. Ocurre prácticamente en todos los partidos políticos nacionales.

Las pugnas internas entre precandidatos de un mismo partido son un problema no sólo para la estructura interna del partido que lo está viviendo, por el contrario, afectan directamente y de varias maneras al proceso electoral constitucional correspondiente.

Hay una reacción clara de los partidarios de quienes no resultan electos para no participar en los comicios.

Encontramos así, una fuente adicional que alimenta la falta de participación e incrementa los índices de abstencionismo.

Por eso, hemos formulado una propuesta de reforma que vendrá a cambiar la dinámica de los procesos internos de selección de candidatos, con el propósito de hacerlos más transparentes, más confiables y por ende, más eficaces. Proponemos que sea el Instituto Federal Electoral, a solicitud expresa del partido político de que se trate, el que pueda organizar estos procesos internos, cuando se realicen por consulta directa a la ciudadanía.

Adicionalmente proponemos establecer en el texto constitucional, la obligación de los partidos de incorporar los principios democráticos dentro de sus ordenamientos internos.

De igual manera, la presente propuesta de reformas y adiciones al texto constitucional ha sido elaborada buscando modificar el andamiaje institucional, para darle vida al anhelo social que reclama que todos los miembros de nuestra sociedad respondan por sus actos públicos.

Se plantea la transformación de la actual contraloría del Instituto Federal Electoral, en un órgano colegiado que dé mayor transparencia al funcionamiento de tan importante organismo autónomo. Sus miembros serán nombrados y removidos libremente por la Cámara de Diputados y tendrán la obligación de rendir ante ésta, un informe de sus atribuciones.

E) Restablecimiento de la figura del registro condicionado

Una de las características distintivas de la sociedad mexicana de hoy, y necesariamente del futuro inmediato, es la creciente pluralidad de los ciudadanos. En ese sentido las opciones políticas

consolidadas no son suficientes para incorporar a numerosos grupos sociales que no participan en actividades políticas y electorales, ante la ausencia de partidos con los que ellos se pueden identificar. Hoy, igual que en 1977, tenemos que hacer un esfuerzo por ampliar los cauces de participación política y electoral a fin de evitar dejar fuera de los procesos políticos a grupos que de otra manera estarán condenados a la no participación.

No pasan inadvertidas para nosotros, las voces que se manifiestan en contra de alentar la formación de un mayor número de partidos en un sistema electoral como el nuestro, que ya cuenta –desde su punto de vista con demasiadas opciones y varias no consolidadas.

Los diputados del Partido Revolucionario Institucional tenemos la firme convicción de que –sobre todo en momentos de tensión social– es preferible ampliar los márgenes de participación, a fin de poder contar con la opinión de la mayor parte de los grupos sociales.

Una de las obligaciones más importantes de los partidos es el fomento a la participación cívica y electoral entre los ciudadanos.

Proponemos que la figura de los partidos políticos con registro condicionado se reincorpore a nuestro marco normativo constitucional. Esa figura probó ser la plataforma idónea para las organizaciones con preferencias y ofertas atractivas pero distintas a las que hemos participado en los procesos electorales por décadas.

Finalmente, será el electorado el que decidirá cuáles de los partidos recogen cabalmente el sentir de los grupos sociales y por ende se irán ganando el derecho a permanecer como una opción para las contiendas.

VII. Ampliación del período de los ayuntamientos

La reforma municipal de 1983 marcó el punto de partida de una etapa de extraordinaria renovación, que ha venido fortaleciendo al orden de gobierno municipal. Las acciones para darle plena vigencia a la naturaleza original del federalismo, dotando a las instancias locales de poder de decisión, han sido una constante en los últimos veinticinco años. Sin embargo, autoridades municipales de todo el país siguen pugnando por contar con mejores fórmulas que les permitan cumplir con las exigencias de un electorado cada vez más demandante.

No se han dejado de escuchar señalamientos por el tiempo tan breve en el que los Ayuntamientos tienen que dar resultados. Estamos de acuerdo en que viendo hacia el futuro, los miembros de los Ayuntamientos tendrán que gozar de un mayor plazo para la instrumentación de sus programas y proyectos estratégicos.

El caso del Estado de Coahuila, en el que se reformó la Constitución local para ampliar el plazo de la gestión municipal a cuatro años, ha funcionado adecuadamente.

Tomando en cuenta esa experiencia, los diputados del Partido Revolucionario Institucional consideramos necesario establecer en el artículo 115 de la Constitución, el término máximo para el cual son electos los miembros del Ayuntamiento, con el propósito de permitir el despliegue de todas las potencialidades de sus estructuras. El límite de cuatro años permite un período suficientemente largo para poder transitar la curva de aprendizaje, y dar resultados que satisfagan a los habitantes de nuestras ciudades y poblaciones rurales.

A pesar de los esfuerzos por mejorar el marco normativo del municipio libre, reconocemos que todavía hay mucho por hacer. Se trata de la instancia de gobierno más cercana a la población y por ende la que frecuentemente recibe en forma directa y cotidiana, los reclamos de una población que necesita que se resuelvan sus problemas urgentes. Para incrementar los ingresos municipales, se plantea la modificación del párrafo segundo, del inciso c), de la fracción IV del artículo 115 constitucional, que fue incluido en nuestra Carta Magna en 1999 y que ha restringido a los ayuntamientos el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria de la federación, de los estados o de los propios municipios.

VIII. Desarrollo metropolitano

El desarrollo metropolitano exige una política de Estado. Requiere de una planeación del desarrollo económico y social y no sólo del espacio urbano, así como de la necesaria coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno.

La legislación vigente no garantiza la planeación metropolitana, tampoco hace obligatoria la coordinación y, menos aún, hace posible una administración pública con visión de largo plazo y de esa escala.

Esto se debe a que el desarrollo metropolitano no está regulado jurídicamente: el artículo 115 fracción VI de la Constitución Política norma las conurbaciones en territorio de dos o más entidades federativas, pero en México, 50 de las 56 zonas metropolitanas actualmente delimitadas están contenidas en el territorio de una misma entidad federativa.

La conurbación es sólo uno de los criterios para determinar una zona de esta naturaleza. Los estudios más especializados indican que un espacio metropolitano se define por la influencia recíproca, de orden económico y no sólo urbano, que se ejerce entre varios centros de población de diferentes municipios.

Actualmente, las zonas metropolitanas enfrentan la falta de cooperación interinstitucional para solucionar problemas de dotación de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, vialidades, transporte público, contaminación ambiental, rellenos sanitarios, entre otros; debido a que no existe un marco legal que aliente la creación de acuerdos entre gobiernos locales a través de planes, programas y estrategias de desarrollo integral para resolver las demandas de su población.

La reforma que se propone sienta las bases mínimas para establecer, por primera vez en México, la regulación jurídica del desarrollo metropolitano.

Esta iniciativa busca poner al día el marco legal para responder de mejor manera a las necesidades que tiene el 56% de la población nacional, ya que más de 57 millones de personas viven en alguna de estas zonas.

Ahí se genera el 75% del producto interno bruto del país.

A mediano plazo, la tendencia es que este perfil se fortalezca, pues dentro de los siguientes veinticinco años se espera que ocho ciudades más se incorporen al conjunto de grandes urbes.

Es evidente que el marco legal, federal y estatal, resulta obsoleto, por ello, es necesario reformar el artículo 26 para establecer la planeación metropolitana como un nivel dentro de la planeación del desarrollo nacional; asimismo, adicionar la fracción VI del artículo 115 para establecer la zona

metropolitana como unidad física, económica y urbana, materia de reordenamiento territorial y de regulación del desarrollo, distinta a las conurbaciones, así como otorgarle al desarrollo metropolitano un espíritu federalista para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades de la república establezcan la legislación local que mejor se adapte a sus condiciones físicas y organizativas.

Con estas reformas y adiciones tendremos un referente nacional para alinear la normatividad secundaria, las leyes estatales y orientar de mejor manera los recursos y las políticas públicas bajo esquemas de desarrollo regional.

Nuestro principal objetivo es impulsar el crecimiento ordenado con base en la planeación y la debida coordinación entre los gobiernos municipales, estatales y federal, así como la concurrencia de los sectores social y privado en el desarrollo económico y urbano del país.

IX. Municipalización del Distrito Federal

De conformidad con el artículo 115 de nuestra Constitución, el municipio libre es la base de nuestra división territorial y de nuestra organización política y administrativa.

Desde 1916, el proyecto de reformas y adiciones de Carranza propuso que el Congreso de la Unión legislara en el Distrito Federal, de acuerdo con bases tales como la división municipal; la elección directa de los ayuntamientos, hecha excepción de la municipalidad de México, que se regiría por un número de comisionados fijados por una ley; un gobernador dependiente del presidente de la república, el cual también nombraría a los comisionados.

En 1928, Álvaro Obregón introdujo reformas a la Constitución, desapareciendo el régimen municipal, y así se ha mantenido hasta la fecha.

Sin embargo, hay dos razones –entre otras- que obligan a reparar este estatus: primero, la plenitud de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, y en segundo término, la representación de las minorías en cuerpos edilicios que no reduzcan –como lo hace la elección de delegados políticos- las opciones de los ciudadanos.

En esa virtud, se propone la forma de gobierno municipal como base de la organización política del Distrito Federal.

X. Federalismo

Los priistas tenemos como una de nuestras prioridades, el fortalecimiento del federalismo, mismo que ha tenido en los últimos años, una marcada tendencia descentralizadora.

En tal virtud, se introduce la modificación del artículo 27 constitucional, en materia de agua.

El texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas otorga a la Federación las facultades para regular, aprovechar, explotar y obtener beneficios de las aguas nacionales, con exclusión de los Estados, a quienes no se les concede beneficio alguno por ese recurso. Después de un exhaustivo catálogo sobre las aguas interiores que la Constitución hace respecto a las aguas de la república, considerándolas como nacionales, agotando prácticamente a todas las aguas, en la parte última del párrafo quinto del artículo 27 establece:

“Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que se encuentran 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.”

Existen varios Estados en los que se transvasan grandes corrientes y depósitos de agua a los territorios de otras entidades, sin que las primeras reciban beneficio alguno en compensación por esos recursos naturales que son explotados fuera de su jurisdicción, con fines agrícolas, industriales, de generación de energía eléctrica, de usos domésticos e industriales.

Con la finalidad de fortalecer el federalismo y procurar una distribución más justa de los derechos que percibe la federación por las aguas nacionales, debemos buscar una fórmula que, sin afectar el catálogo que de ellas establece la Constitución, permita a los Estados participar de esos beneficios.

Las entidades que reciban esa participación, tendrán la obligación de aplicar en sus territorios, programas dirigidos a hacer sustentable el abasto del agua, tales como la reforestación, el tratamiento de dicho líquido vital, la protección de las cuencas hidrológicas, conservación del suelo, control de incendios y plagas forestales, así como los programas vinculados directamente al cuidado de los bosques y selvas.

XI. Régimen Transitorio

La presente iniciativa, en caso de ser aprobada, requiere una legislación secundaria que la haga viable.

Para tal efecto estamos proponiendo el plazo un año contado apartir de que entre en vigor la reforma para adecuar la legislación secundaria.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman, adicionan y derogan los artículos 8, 16, 26, 27, 31, 41, 50, 52, 53, 54, 55, 61,63, 64, 66, 69, 70, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 89,93, 94, 98, 115, 122, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Se reforma el segundo párrafo del artículo 8:

Artículo 8. ...

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, el cual tiene la obligación de darlo a conocer en un plazo no mayor de **45 días naturales** al peticionario.

Se reforma el párrafo octavo del artículo 16:

Artículo 16. ...

(Párrafo octavo) La autoridad judicial... **En ningún caso, las autoridades deberán hacer del conocimiento público el nombre de la persona arraigada.**

La ley castigará toda infracción a este mandato, a efecto de proteger el prestigio de la persona arraigada, que todavía no ha sido sentenciada; la sanción se duplicará cuando la persona sujeta al arraigo aspire a un cargo de elección popular. El juez que dicte el arraigo supervisará el cumplimiento de esta obligación.

Se reforman los párrafos segundo y tercero del artículo 26:

Artículo 26. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo, **que será propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Diputados.** A este plan nacional de desarrollo se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. **Los programas regionales y los correspondientes al desarrollo en zonas metropolitanas, deberán estar en concordancia con el plan nacional de desarrollo.**

Se reforma el párrafo quinto del artículo 27:

Artículo 27. ...

Las expropiaciones...

La Nación...

Corresponde...

Son propiedad... Estados. **Las Entidades federativas participarán de los derechos que recaude la Federación por la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales que de sus territorios se trasvasen a los de otras Entidades, y destinarán esos recursos a la ejecución de programas de infraestructura hidráulica, tratamiento de aguas, protección de las cuencas hidrológicas, conservación del suelo, reforestación, control de incendios y plagas forestales, así como programas relacionados con otros trabajos vinculados directamente al cuidado y preservación de los bosques y selvas.**

...

Se adicionan los párrafos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 a la fracción IV del artículo 31:

Artículo 31. ...

...

IV....

El Estado contará con un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará Servicio de Administración Tributaria y cuyo objetivo primordial será encargarse, por cuenta de la Federación, de la recaudación y asuntos aduaneros.

Este organismo se ocupará, en calidad de autoridad administrativa, de aplicar las leyes federales fiscales y aduaneras; emitir disposiciones de carácter general para proveer la observancia de dichas leyes; establecer medidas tendientes a procurar su adecuado cumplimiento, y para ello, tendrá, entre otras y en los términos que establezcan las leyes, facultades de inspección, económico-coactivas y de imposición de sanciones, para lo cual podrá acceder a la información, libros, papeles, documentación de los contribuyentes y de terceras personas, guardando la confidencialidad que las mismas dispongan.

Las autoridades federales, las de las Entidades Federativas y las de los municipios, deberán prestar el auxilio que requiera el Servicio de Administración Tributaria para el cumplimiento de sus funciones.

La conducción del Servicio de Administración Tributaria estará a cargo de una junta de gobierno y un presidente. La ley establecerá los procedimientos de designación y remoción de los integrantes de la junta de gobierno, así como los requisitos que ellos deberán reunir, de acuerdo con lo señalado en este precepto. La junta de gobierno estará integrada por los siguientes siete miembros: el presidente del organismo, quien la presidirá, más cuatro miembros que, al igual que aquél, serán nombrados a propuesta del presidente de la república con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en su caso, de la Comisión Permanente, así como dos representantes de la secretaría del despacho encargada de la Hacienda Pública Federal.

Cada uno de los cinco integrantes de la junta nombrados a propuesta del presidente de la república desempeñará su encargo por períodos de seis años escalonados entre ellos, sólo podrá ser removido por causa grave y ser sujeto de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución, y para proceder penalmente contra él por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se deberá agotar el procedimiento señalado en el artículo 111 de la misma.

Las relaciones laborales entre el Servicio de Administración Tributaria y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el artículo 123, apartado B de esta Constitución. La ley establecerá el régimen de responsabilidades de dichos trabajadores.

El Servicio de Administración Tributaria tendrá autonomía presupuestaria y deberá contar con los recursos necesarios para garantizar que se cubra, al menos, su gasto operativo año con año y sus necesidades de inversión.

El Servicio de Administración Tributaria se considerará ente legitimado para intervenir en las controversias constitucionales a las que se refiere el artículo 105, fracción I de esta Constitución.

Se reforman los párrafos 1 y 2 de la fracción I, y los párrafos 5 y 9 del artículo 41:

Artículo 41. El pueblo...

La renovación...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal **condicionado y definitivo** y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal. **Los partidos políticos tendrán derecho a que el titular del Ejecutivo Federal les informe regular y directamente sobre la marcha de los principales asuntos del país.**

Los partidos... de afiliación corporativa. **Los partidos políticos en su ordenamiento interno deberán incorporar los principios democráticos.**

Las autoridades electorales...

II. La ley...

III. Los partidos...

IV. La ley...

V. La organización...

El Instituto...

El consejero...

El consejero...

La Contraloría General Electoral estará integrada por 3 personas, designadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de Instituciones Públicas de Educación Superior, en la forma y términos que determine la ley. Sus integrantes durarán seis años en el cargo, y podrán ser reelectos por una sola vez. La Cámara de Diputados podrá remover libremente, de manera total o parcial, a sus miembros, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. La Contraloría rendirá anualmente un informe del ejercicio de sus atribuciones ante el pleno de la Cámara de Diputados y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad superior de fiscalización de la federación.

El secretario...

La ley...

Los consejeros...

El Instituto Federal... señale de la ley. **El Instituto Federal Electoral, a solicitud del partido de que se trate, podrá también tener a su cargo la elección interna de candidatos de los partidos a puestos de elección popular federal, cuando se hagan por consulta directa a la ciudadanía, en los términos que señale la ley de la materia.**

...

Se adiciona el párrafo 2 al artículo 50:

Artículo 50. El Poder Legislativo...

Las Cámaras ejercerán sus atribuciones en Pleno y a través de sus comisiones, en los términos previstos por la ley y sus reglamentos.

Se reforma el párrafo 1 del artículo 52:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, **mediante el sistema de listas votadas en circunscripciones plurinominales.**

Se reforma el párrafo 2 del artículo 53:

Artículo 53. La....

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas, se constituirán seis circunscripciones electorales plurinominales, cinco dentro del país, y una sexta destinada a la representación de los mexicanos residentes en el extranjero. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de las cinco circunscripciones correspondientes al país, que tendrán carácter regional.

Se reforma el párrafo 1 así como las fracciones II, III y VI, y se deroga la fracción V del artículo 54:

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

I. ...

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

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, **el número de diputados que le corresponda en cada circunscripción plurinomial con base en**

las listas registradas. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en dichas listas.

IV....

V. Derogada

VI. En los términos de las fracciones III y IV anteriores, la asignación de las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se encuentre en el supuesto de la fracción III, se adjudicará a los demás partidos políticos...

Se reforman las fracciones II, III en su párrafo 2, y se adiciona un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 55:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. ...

II. Tener **dieciocho** años cumplidos el día de la elección;

III. Ser...

Para poder figurar en las listas de las cinco circunscripciones electorales plurinominales del país como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

Para poder figurar en la lista de la sexta circunscripción, se requiere ser residente en el extranjero, con residencia efectiva fuera del país de más de tres años.

La...

IV. No...

V. No...

VI. No...

VII. No...

Se reforman los párrafos 1 y 2 del artículo 61:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvencidos por ellas, **pero deben observar un código interno de cortesía y disciplina que asegure el adecuado funcionamiento de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Este código deberá ser producto de un acuerdo parlamentario aprobado por más de la mitad de los miembros presentes de la Cámara respectiva, al inicio de cada Legislatura, y contendrá sanciones aplicables a los infractores.**

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúna a sesionar, **así como por la aplicación del código interno de cortesía y disciplina.**

Se reforman los párrafos 1 y 3 del artículo 63:

Artículo 63. Las Cámaras **no requieren de quórum alguno para sesionar**, pero no pueden abrir sus sesiones **ni tomar acuerdos por votación** sin la concurrencia, en cada una de ellas, de la mitad más uno de sus miembros. Los miembros presentes de cada Cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, de que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto...

Se entiende también...

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurran los treinta días referidos.

Incurrirán...

Se adiciona el párrafo 2 al artículo 64:

Artículo 64. ...

Los diputados y senadores que no concurran a una **sesión del Pleno o de una comisión ordinaria**, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Se reforma el párrafo 1 del artículo 66:

Artículo 66. ... El segundo período no podrá prolongarse más allá del **30 de junio** del mismo año.

...

Se reforma el artículo 69:

Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer período de cada año de ejercicio del Congreso General, acudirá el presidente de la república.

Quince días antes de esa fecha, el Ejecutivo Federal enviará al Congreso, a través de la Cámara de Diputados, el informe escrito sobre el estado que guarda la administración pública.

Los grupos parlamentarios remitirán al presidente de la república, por conducto de la Cámara de Diputados y dentro del plazo de siete días naturales siguientes a aquél en el que se hubiera recibido el informe, sus cuestionamientos sobre el mismo o sobre la gestión presidencial.

El acto de apertura deberá tener las siguientes características:

- a) Las intervenciones serán parte de un mecanismo de colaboración Institucional e intercambio de información.
- b) Hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente en razón del número de diputados de cada grupo partidista.
- c) Al término de las intervenciones de los grupos parlamentarios, el presidente de la república dará respuesta puntual a los cuestionamientos escritos que hubiere recibido, y pronunciará un mensaje político a la nación, en el cual deberá incluir su programa legislativo anual.
- d) No procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores. El Presidente del Congreso velará porque se observen las prescripciones del código interno de cortesía y disciplina parlamentarias, y si considera que no existen las condiciones para que la sesión se conduzca en dichos términos, dará por cumplida la obligación presidencial y finalizará la sesión.

Se reforma el párrafo 3, y se adicionan dos párrafos al artículo 70:

Artículo 70. ...

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

Cada Cámara deberá contar con un cuerpo profesional de asesores permanentes, regido por los principios de imparcialidad y objetividad. Los diputados y senadores deberán contar con un número mínimo de asesores y personal de apoyo para el cumplimiento de sus tareas legislativas y de representación popular, en los términos que disponga la ley. El presupuesto anual de las Cámaras deberá garantizar los recursos necesarios para que el sistema integral de apoyo al trabajo de los legisladores previsto en este párrafo, funcione efectivamente.

Cada Cámara expedirá sus reglamentos para desarrollar los preceptos de la Ley del Congreso en cuanto a su organización y funcionamiento interno.

En esa ley se determinarán las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y los senadores, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, así como para promover los entendimientos y acuerdos necesarios para que se integren los órganos de dirección parlamentaria y de dirección política, y de programación legislativa para el cumplimiento de las funciones de las Cámaras y del Congreso.

Esta ley...

Se reforma el artículo 72:

Artículo 72. Toda iniciativa de ley o de decreto, cuya resolución sea competencia del Congreso, se discutirá sucesivamente en ambas Cámaras, observándose los preceptos de la ley sobre la estructura y el funcionamiento internos de las Cámaras en cuanto a la forma,

intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Al efecto se observará lo siguiente:

I. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de las iniciativas que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o reclutamiento de tropas, las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

II. Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por las Legislaturas de los Estados, y por los diputados o los senadores del Congreso de la Unión, se turnarán para su estudio y dictamen a la comisión que corresponda en virtud de su materia, conforme a las disposiciones aplicables.

Las comisiones ordinarias de las Cámaras deberán aprobar en lo particular todo proyecto de dictamen de ley o decreto, antes de hacerlo del conocimiento del Pleno para su aprobación en lo general.

Toda iniciativa deberá dictaminarse dentro de los plazos que determinen la ley y su reglamento. En caso de que no se formulara dictamen, se entenderá emitido en sentido negativo y se someterá al Pleno.

Cada una de las Cámaras podrá delegar en sus comisiones la aprobación de un proyecto de decreto, si así lo decide la mayoría absoluta de sus miembros. La Cámara que así lo hiciera, podrá dejar sin efectos la delegación, con igual número de votos, hasta antes de que la Comisión hubiere aprobado el proyecto en cuestión.

La aprobación que en su caso hiciera una comisión, requerirá del voto de la mayoría absoluta de los presentes. Aprobado el proyecto en comisión, el Presidente de la Cámara respectiva, acordará el trámite constitucional correspondiente.

III. Las votaciones que se refieran a una iniciativa de ley o de decreto serán nominales.

IV. Toda iniciativa de ley o de decreto que sea desechada en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones ordinarias.

V. Aprobada una iniciativa en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra con el carácter de proyecto de ley o de decreto. Si ésta lo aprueba, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tiene observaciones que hacer, lo promulgará en un término no mayor de 10 días hábiles y dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

VI. Si algún proyecto de ley o de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo por ésta fuese ahora rechazado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, la iniciativa no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones ordinarias; pero si en ese examen fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprueba por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para efectos de lo dispuesto en la fracción V; pero si lo rechazan no podrá volver a presentarse la iniciativa sino hasta el siguiente período de sesiones ordinarias.

VII. Si un proyecto de ley o de decreto es desechado en parte, reformado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.

Al respecto, se estará a lo siguiente:

- a) Si lo desechado, reformado o adicionado por la Cámara revisora es aprobado por la mayoría absoluta de los legisladores presentes en la Cámara de su origen, todo el proyecto pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción V;**
- b) Si lo desechado o las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora son rechazados por la mayoría de votos en la Cámara de origen, volverá a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta y si por mayoría calificada de los legisladores presentes se aprueban en esta segunda revisión, el proyecto pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción V; y**
- c) Sin con motivo de su intervención en los términos del inciso anterior, la cámara revisora insiste por la mayoría absoluta de los legisladores presentes en lo desechado, reformado o adicionado, toda la iniciativa no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones ordinarias.**

VIII. Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto de ley o de decreto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los diez días hábiles; si cumpliendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente. Si transcurridos los plazos para la formulación de observaciones, el Ejecutivo no promulga y publica la ley o el decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Presidente del Congreso General ordenará directamente la publicación.

IX. El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen.

Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si es confirmado por las dos terceras partes del número total de legisladores presentes, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si ésta lo sanciona por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Si el Ejecutivo no procede a la publicación dentro de los diez días hábiles siguientes, el Presidente del Congreso General ordenará directamente dicha publicación.

X. Si la Cámara de su origen, en el supuesto de la formulación de observaciones de carácter parcial, asume las observaciones del Ejecutivo, el proyecto de ley o de decreto pasará de nuevo a la Cámara revisora. Si ésta aprueba el proyecto de ley o de decreto, el mismo volverá al Ejecutivo para su promulgación y publicación, pero si lo desecha o la Cámara de su origen lo hubiere desechado al recibir las observaciones parciales, el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones ordinarias.

XI. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o de los decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

XII. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe procederse penalmente contra alguno de los servidores públicos previstos en el artículo 111 de esta Constitución. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente, ni con relación a los decretos de declaratoria de haberse aprobado adiciones o reformas a esta Constitución.

Se reforman las fracciones III y VII del artículo 74:

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

I. ...

II. ...

III. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo que presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.

IV. Aprobar 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 **así como autorizar durante el ejercicio fiscal las modificaciones y adecuaciones que se requieran en los términos que disponga la ley.** Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

V. ...

VI. ...

La revisión de la Cuenta Pública... acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad podrá **emitir las recomendaciones y promover las acciones que procedan conforme a la ley.**

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 del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.**

...

VII. Recibir del Poder Ejecutivo los informes trimestrales del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

VIII. ...

Se reforma el artículo 75:

Artículo 75. Las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación contendrán estimaciones sobre los recursos con los que contará el erario público para el siguiente ejercicio fiscal. El principio de equilibrio presupuestario estructural entre los ingresos y los egresos públicos, regirá la preparación y presentación de dichas iniciativas a cargo del presidente de la república.

Toda propuesta de creación de partidas de gasto o de incremento de las mismas a la iniciativa del Presupuesto de Egresos, deberá adicionarse con la correspondiente iniciativa de ingresos, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestario.

En la discusión y votación del dictamen de la iniciativa o minuta con proyecto de decreto de la Ley de Ingresos de la Federación, así como de la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación, se seguirá lo dispuesto en el artículo 72 de esta Constitución para el proceso legislativo.

La Cámara de Diputados...

En todo caso....

Los poderes federales...

Se reforman las fracciones I y II y se adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 76:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales y **trimestrales** que el presidente de la república y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales, **convenciones diplomáticas y demás instrumentos que el Ejecutivo Federal suscriba, y por medio de los cuales el Estado adquiera obligaciones de carácter internacional.**

Aprobar asimismo, la decisión del Ejecutivo Federal de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, **embajadores**, 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.

...

Se reforma la fracción III y se adiciona la fracción V al artículo 77:

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. ...

II. ...

III. Nombrar al personal de servicios parlamentarios y los servicios administrativos y expedir el estatuto correspondiente de los mismos;

IV. ...

V. Citar a cualquier persona, por acuerdo de la mayoría de los integrantes de sus comisiones, a fin de que comparezca ante éstas, con el propósito de aportar elementos considerados como indispensables para los trabajos legislativos y demás asuntos que sean competencia de dichas comisiones. Las personas que sean requeridas de conformidad con las garantías que otorga esta Constitución, estarán obligadas a comparecer y a proveer la información o documentación solicitada, sin más límites que los establecidos por la ley. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la aplicación de las sanciones que establezca la ley. Las autoridades administrativas y judiciales estarán obligadas a auxiliar a las Cámaras del Congreso de la Unión para hacer efectivas dichas sanciones.

Se reforma la fracción III del artículo 78:

Artículo 78. ...

I. ...

II. ...

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; y recibir las observaciones que formule el Ejecutivo a los proyectos de ley o de decreto aprobados por las Cámaras y turnarlas a las comisiones correspondientes;

IV. ...

...

Se adicionan los párrafos tercero y cuarto al artículo 79:

Artículo 79. ...

La función de ...

Sin perjuicio de los principios señalados en el párrafo anterior, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá iniciar auditorías de recursos y revisiones de recursos y de gestión, a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio respectivo, para lo cual contará con un programa preliminar de auditorías. Una vez que reciba la Cuenta

Pública respectiva, elaborará el programa definitivo de auditorías incorporando las que hubiere iniciado y las que se deriven de la Cuenta Pública.

Asimismo, sin perjuicio de dichos principios, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá realizar revisiones preliminares y solicitar información del ejercicio en curso. También podrá realizar las auditorías o revisiones en los plazos que, en su caso, establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación o las demás disposiciones jurídicas.

Esta entidad...

I. ...

II. Entregar el **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, en un plazo no mayor a 6 meses siguientes a la recepción de la Cuenta Pública; dicho informe se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara, y tendrá carácter público...** Dentro de dicho Informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya **una síntesis de** las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

...

...

...

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, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

...

Se reforma el artículo 80:

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

Se reforma la fracción III del artículo 89:

Artículo 89. Las...

I. ...

II. ...

III. Nombrar los **embajadores** y cónsules generales, con la **ratificación** del Senado.

IV. a XX. ...

Se reforma el artículo 93:

Artículo 93. Cada Secretario de Estado, los titulares de los organismos descentralizados y desconcentrados, y los titulares de los organismos autónomos, deberán hacer llegar un informe por escrito semestralmente a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión sobre el estado que guardan sus respectivos despachos. Las Cámaras contarán con un término de cuarenta y cinco días naturales para aprobar o rechazar dichos informes. Para el caso de que alguna de las Cámaras no se pronuncie dentro del término señalado, el informe se considerará aprobado. En caso de que un informe sea rechazado por ambas Cámaras, se procederá a dar trámite a la nota de censura en contra del responsable del informe rechazado, misma que procederá por el voto de las dos terceras partes de cada Cámara. La ley fijará los términos a que se sujetará el trámite de la nota de censura, en cada una de las Cámaras del Congreso.

Las Cámaras, a solicitud de doscientos diputados o de la mitad de los Senadores de la República, podrán integrar comisiones para investigar cualquier asunto de interés público. En esas comisiones deberán estar representados todos los grupos parlamentarios, de manera proporcional a su importancia cuantitativa. Será obligatorio comparecer ante las comisiones de investigación, cuando éstas así lo requieran, en los términos de la fracción V del artículo 77 Constitucional.

Los diputados y senadores tienen el deber de guardar confidencialidad en relación con los hechos que conozcan en el transcurso de una investigación parlamentaria. La infracción de esta obligación será causal de juicio político. Los resultados de las investigaciones serán dados a conocer por el Presidente de la Cámara correspondiente a las autoridades competentes, quienes estarán obligadas a iniciar el trámite para determinar si ha lugar o no a exigir algún tipo de responsabilidad.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Los diputados y senadores podrán formular preguntas escritas dirigidas a los servidores públicos mencionados en el párrafo anterior, quienes deberán contestarlas, también por escrito, en los términos que indique la ley.

El reglamento de cada Cámara preverá la forma en que los servidores públicos mencionados deberán responder a las preguntas que se les formulen en las reuniones que para tal efecto programen las comisiones respectivas de cada Cámara, mismas que deberán organizarse bajo los principios de precisión y pertinencia, en lo relativo a la formulación de las preguntas y respuestas.

Tanto las preguntas escritas como las orales deberán referirse a un único asunto, específico y concreto; no deberán contener alusiones nominales a persona alguna; no deben tener el carácter de una consulta estrictamente jurídica; no deben versar sobre algún asunto de

exclusivo interés personal de quien las formule; y deberán estar relacionadas con el ámbito de responsabilidad del servidor público a quien vayan dirigidas.

Se reforma el párrafo 1 del artículo 94:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Se adiciona el párrafo 5 al artículo 98

Artículo 98. Cuando la falta...

Si faltare...

Las renunciaciones...

Las licencias...

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura Federal.

Se reforma la base I, el segundo párrafo del inciso c) de la base IV, y se adiciona el segundo párrafo de la base VI del artículo 115:

Artículo 115. Los Estados...

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, **que durará en su encargo hasta cuatro años y estará** integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos, de acuerdo a lo que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

II. ...

III. ...

IV. ...

a) ...

b) ...

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. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, que exclusivamente estén destinados a universidades, escuelas,

bibliotecas, hospitales, clínicas de salud y zonas arqueológicas, con la aprobación de las legislaturas locales.

...

V....

VI. ...

VII. a X....

Se reforman el inciso f) de la fracción V de la Base Primera; y la fracción II de la Base Tercera del artículo 122:

Artículo 122. ...

C. ...

Base Primera ...

I. al V. ...

a) a e)...

f) ... se asumirán respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y **ayuntamientos.**

Base Segunda...

Base Tercera...

I. ...

II. Establecerá el municipio en el Distrito Federal. Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos municipales correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los miembros de los ayuntamientos serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

Serán aplicables a la organización municipal del Distrito Federal, las disposiciones conducentes de los artículos 115 y 116 de esta Constitución.

Se adiciona un párrafo al artículo 135:

Artículo 135. La...

Las iniciativas de reformas y adiciones a esta Constitución que reciban las Cámaras del Congreso General, se comunicarán a las Legislaturas locales y éstas tendrán un período de treinta días para remitir a la Cámara de origen sus consideraciones sobre la propuesta. La ley sobre la estructura y funcionamiento internos del Congreso establecerá la forma y modalidades para solicitar y recibir las expresiones de las Legislaturas. Estas opiniones no tienen carácter vinculatorio.

El...

Artículos Transitorios

Primero. Las presentes modificaciones entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión, tendrá una año contado a partir de que entre en vigor el presente decreto para adecuar la legislación secundaria.

Diputados: Francisco Rojas Gutiérrez, José Óscar Aguilar González, Juan Nicolás Callejas Arroyo, Jesús Alberto Cano Vélez, Rogelio Cerda Pérez, Manuel Humberto Cota Jiménez, Sami David David, Heliodoro Carlos Díaz Escárraga, Fernando Espino Arévalo, Carlos Flores Rico, Noé Fernando Garza Flores, Susana Hurtado Vallejo, Francisco Alberto Jiménez Merino, Silvio Lagos Galindo, José Luis Marcos León Perea, Humberto Lepe Lepe, Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, Sergio Lobato García, Jorge Humberto López-Portillo Basave, Manuel Guillermo Márquez Lizalde, Andrés Massieu Fernández, Jesús Alfonso Navarrete Prida, Jesús María Rodríguez Hernández, Jorge Rojo García de Alba, Enrique Salomón Rosas Ramírez, Guillermo Raúl Ruiz de Teresa, Gerardo Sánchez García, Jaime Sánchez Vélez, Francisco Saracho Navarro, Felipe Solís Acero, Georgina Trujillo Zentella, Arturo Zamora Jiménez, Rolando Rodrigo Zapata Bello, Rolando Zubia Rivera (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS SERGIO MANCILLA ZAYAS Y SANDRA MÉNDEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Sergio Mancilla Zayas y Sandra Méndez Hernández, diputados federales de la LXI Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que les confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sometemos ante esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un párrafo final al artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en los elementos y consideraciones siguientes:

Planteamiento de los problemas que la iniciativa pretende resolver y argumentos que la sustentan

a) Obesidad en la población.

Según la Organización Mundial de la Salud, la obesidad y el sobrepeso han alcanzado caracteres de epidemia en el ámbito mundial. Más de mil millones de personas adultas tienen sobrepeso y, entre ellas, al menos 300 millones son obesas. El problema adquiere mayor algidez si se tiene en cuenta las graves afectaciones a la salud y los costos sociales que ello implica lo cual constituye un problema social.

En este contexto, la Organización Mundial de la Salud, ha impulsado diversos proyectos para propiciar mayor conciencia de la población mundial de la necesidad de generar mejores hábitos alimenticios, pero sobre todo, de llevar a cabo actividades físicas encaminadas a mejorar la salud y erradicar la obesidad mundial, así como prevenir enfermedades no transmisibles inherentes a los malos hábitos alimenticios, el sedentarismo y el tipo de vida acelerado propio de las grandes concentraciones humanas.

Los beneficios que el ejercicio físico ofrece a la salud son indiscutibles, por lo que es relevante generar condiciones para que la población realice actividades físicas que beneficien su salud, sin importar la edad.

En nuestro país, la obesidad de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, ha alcanzado niveles sin precedente, al grado de que México ocupa uno de los no honrosos primeros lugares de obesidad en el mundo, por lo que es indispensable que el Estado propicie condiciones para que la práctica de actividades físicas, no sea un lujo para la población, pero no solamente éstas, sino que vayan encaminadas a mejorar la salud de la población, a través de la educación sobre hábitos alimenticios y conocimiento y práctica acerca de actividades físicas y deportivas, en una palabra crear una cultura física en la población, para ello el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de salud, educación y deporte, que son concurrentes, lo que le permite crear esa cultura física, la que se debe complementar con el derecho fundamental a ella, que es otro problema que más adelante se abordará.

b) Altos índices delictivos. Es del conocimiento público los altos índices delictivos en el país, derivado de múltiples factores que inciden en la población infantil y juvenil, a la cual se debe poner

atención para prevenir la comisión de delitos, mediante la implementación de políticas públicas que impacten en dichos sectores de la población. Considero que una política pública idónea y necesaria para ello, es la cultura física, la cual permitirá canalizar la energía física y mental de nuestra juventud, evitando sean cooptados por las organizaciones delictivas.

c) Desigualdad de derechos ente los ciudadanos y los condenados a prisión. El artículo 18 constitucional prevé como medios para la reinserción social de los sentenciados a purgar pena de prisión, el deporte, entre otros, el cual puede considerarse como un derecho fundamental para ese sector de la población. Sin embargo, los ciudadanos que están en libertad, es decir, los que no han cometido delito alguno y respetan las leyes, no cuentan con un derecho fundamental similar para el desarrollo de sus potenciales físicos, psicológicos, volitivos e intelectuales, de ahí que es necesario que no solamente los condenados a prisión tengan el derecho fundamental al deporte, sino que también lo tenga el resto de la población, pero no acotado al deporte sino a una cultura física.

d) Desintegración familiar. Son múltiples los factores que inciden en la desintegración familiar, los cuales no vamos a abordar en esta iniciativa porque lo que nos interesa es resolver la mencionada problemática. En este sentido, estoy convencido que la cultura física es uno de los medios adecuados para propiciar la integración familiar, ya que permite el acercamiento y convivencia entre padres, hijos, hermanos y demás familiares, principalmente cuando se practican actividades de carácter deportivo.

e) Falta de reconocimiento del derecho fundamental a la cultura física en la Constitución. Actualmente, la Ley General de Cultura Física y Deporte reconoce el derecho al deporte y a la cultura física; sin embargo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no están consagrados tales derechos con la categoría de derechos fundamentales, por lo que es indispensable su reconocimiento en la norma suprema para dar congruencia a las facultades que tiene el Congreso de la Unión en las materias concurrentes de salud, educación y deporte; es decir, para que estas facultades tengan el correlativo derecho fundamental de los habitantes de este país, que es el acceso a una cultura física y al deporte; y asimismo, para que con este status pueden hacerlo efectivo ante las autoridades competentes.

Por lo expuesto sometemos a consideración de esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo final al artículo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes

Decreto

Único. Se adiciona un párrafo final al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. (Se deroga el párrafo primero)

...

...

Es derecho de todas las personas acceder a la cultura física y el deporte, entendidos como el conjunto de conocimientos, hábitos, habilidades y destrezas de carácter físico y educativo que repercuten en el mejoramiento de la salud personal, en la adecuada canalización de la energía física y mental, y en la integración familiar.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, previa aprobación por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 constitucional.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 6 de octubre de 2011.

Diputados: Sergio Mancilla Zayas, Sandra Méndez Hernández (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ANTONIO KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Planteamiento del Problema

Derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, se introdujo en nuestro sistema legal una figura jurídica denominada extinción de dominio, que en la práctica se traduce en que el Estado se adjudique bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos cometidos en la modalidad de delincuencia organizada, narcotráfico, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

La reforma en comento, es una herramienta por la que se pretende debilitar las estructuras criminales, en la parte más donde más les duele: Los recursos económicos.

La extinción de dominio cimienta las bases para que el Estado mexicano pueda combatir a la delincuencia por una vía alterna, que se traduce en intervenir para disminuir la capacidad financiera que la vuelve poderosa y nutre su impunidad, poniendo a su disposición no solamente los medios necesarios para desalentar en la delincuencia su capacidad de obrar y de producir sus nocivos efectos, sino además los instrumentos dispuestos especialmente para consolidar un derecho subjetivo a favor de las víctimas u ofendidos por el delito, que se traduzca en la posibilidad resarcir los perjuicios causados en bienes jurídicamente tutelados, sin que sea necesaria la plena acreditación de la responsabilidad penal del inculpado.

Resulta contradictorio que las reformas aplicadas al artículo 22 de la Constitución General de la República no disponen la extinción de dominio en los casos de delitos como el de operaciones con recursos de procedencia ilícita, corrupción de menores, pornografía infantil y turismo sexual cuando se trate de personas, menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, delitos que tienen tanto o mayor gravedad y alcance que los previstos en el precepto que se comenta.

Con respecto al delito de lavado de dinero, es decir operaciones con recursos de procedencia ilícita, resulta evidente que la extinción de dominio sobre los bienes inmuebles provenientes de tales actividades sería una herramienta útil para su combate, y de mayor alcance que el decomiso de bienes producto u objeto del delito.

Con respecto a los demás delitos que contempla la iniciativa, cabe decir que según el Unicef, más de un millón de niñas y niños son robados al año para insertarles en el negocio del turismo sexual con infantes. Esta actividad ilícita se presenta como un negocio sumamente lucrativo para las mafias que lo controlan, su promoción se da, desde sitios de Internet de fácil acceso, de *tours* paradisíacos con sexo pagado incluido para el viajero con mujeres exóticas, jóvenes y dispuestas. La CNDH reveló que México se encuentra posicionado en el segundo lugar respecto del número de bandas de pornografía infantil que operan en todo el país. En tanto el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, señala que entre 16 mil y 20 mil niños mexicanos son víctimas de traficantes de personas.

Como puede advertirse la pornografía infantil, directamente relacionada con el abuso sexual, el secuestro (secuestro para fines sexuales) y la explotación infantil, genera ganancias

multimillonarias, los delincuentes enganchan o secuestran a menores de edad o a jóvenes para venderlos a traficantes de personas, o los reclutan por la fuerza o mediante engaños, dejando de lado su dignidad y cambiando su infancia por daños a su salud mental y física.

México ha firmado tratados internacionales en la materia, sin embargo en el país aún es necesario instrumentar acciones para combatir este tipo de actos. Es pertinente mencionar que la trata de personas y las redes de pornografía infantil, son delitos que han aumentado de manera significativa en los últimos años, lo que nos conduce a reflexionar el turismo sexual es grave, pero también lo es la venta de material pornográfico infantil, tal es el caso de la comercialización abierta de material de pornografía infantil en las calles de los barrios de la ciudad de México. El material llamado “casero” se ofrece a cualquier persona, a plena luz del día, frente a las autoridades, de continuar esa tendencia se podría llegar a una pandemia fuera de control si no se realiza un ejercicio intensivo y profundo para revisar las políticas sociales para la infancia.

La investigación y persecución de los delitos, así como la procuración y administración de justicia corresponde al derecho penal. En ese tenor la finalidad que persigue esta iniciativa es que por un lado se amplíe el marco normativo previsto en la fracción II del 22 constitucional para incorporar los delitos antes mencionados y con ello sean motivo de la aplicación de la extensión de dominio; es decir el combate de esos actos delictivos se verificaría a través de dos vías por un lado la acción del Estado sería a través de la pena de prisión y por el otro por medio de la privación de los bienes, cuando se encuentren relacionados o vinculados con hechos ilícitos otra de las ventajas de la propuesta es que el destino de los recursos que se obtengan por la realización de los bienes y sus frutos, será para la constitución de un fondo que se aplicará a la reparación del daño causado.

En efecto, mediante el procedimiento penal se estudia y valora la existencia de un delito y la responsabilidad penal del imputado, en tanto que el procedimiento de extinción de dominio valora los bienes que se relacionan con ciertos hechos ilícitos por sus características específicas. Es decir, el primero dilucida si se cometió el delito y las penas aplicables, el segundo por su parte, persigue la finalidad de establecer si los bienes relacionados con hechos ilícitos son merecedores de declarar extinguido el dominio que se tiene sobre ellos; lo que equivale a afirmar que uno tiene naturaleza penal y el otro, real.

Argumentación

La expresión legislativa que se propone aporta una herramienta que va a permitir a las instituciones de procuración de justicia ampliar su marco de acción para hacer frente a la delincuencia en sus diversas modalidades. Otra finalidad que persigue la iniciativa consiste en disminuir los recursos con que cuenta la delincuencia, desalentando con ello su capacidad operativa, pero al mismo tiempo se atiende al interés y beneficio de la sociedad, porque a través de la utilización de los bienes o el producto de los mismos, se constituye el fondo destinado a la reparación del daño de las víctimas u ofendidos de la acción delictuosa.

Son materia de la acción de extinción de dominio, en términos de las disposiciones constitucionales, los bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito; los que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar su producto; los que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo, y los que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de los delitos antes señalados y el acusado por estos delitos se ostente o comporte como dueño.

Para Nueva Alianza, es una prioridad fortalecer el marco jurídico e institucional de protección de los niños y niñas, por ello, se propone una reforma al artículo 22 de nuestra Carta Magna como parte de una respuesta integral para impulsar la erradicación de la explotación sexual comercial de menores de edad.

Existe un interés firme para que por vía de este proyecto de decreto se, prevengan, atiendan, combatan y erradiquen problemas vinculados con la explotación sexual comercial, particularmente cuando las víctimas sean menores de edad, en virtud de que se considera, que están expuestos a situaciones de indefensión relacionadas con su condición de vulnerabilidad.

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

Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22.

...

I. ...

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas **operaciones con recursos de procedencia ilícita, corrupción de menores, y pornografía y turismo sexual cuando se trate de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o que no tienen capacidad para resistirlo;** respecto de los bienes siguientes:

a) - d)

III. ...

...

Transitorio

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

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 11 de octubre de 2011.

Diputado Jorge Kahwagi Macari (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARCELA VIEYRA ALAMILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, Marcela Vieyra Alamilla, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura del 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, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los principales objetivos del Estado es lograr que haya un país más equitativo, competitivo y democrático. En ese sentido, es necesario igualar las oportunidades de superación y atención de todos los mexicanos sin distinción para que desarrollen sus capacidades y puedan alcanzar sus metas personales.

Por eso, el reto fundamental que compartimos es incorporar a todos los ciudadanos a tener las mismas oportunidades de desarrollo y de acceso a la educación, la alimentación, la vivienda digna y, desde luego, a la salud.

En nuestro partido hemos trabajado de manera coordinada para cumplir esos compromisos sociales, y atender los objetivos establecidos en la Carta Magna.

Los mexicanos buscamos que el Estado ofrezca servicios de salud completos con calidad y eficaces, seguros y eficientes. Las instituciones públicas de salud han presentado avances en los servicios; sin embargo, son todavía evidentes sus rezagos y problemas de coordinación. Sigue habiendo atrasos en infraestructura y equipamiento, así como ausencia de personal médico y, sobre todo, la creciente problemática de abasto y surtimiento de medicamentos, tema que nos interesa.

Uno de los principales problemas que afectan al sector salud en el país es el desabasto de medicamentos en todas sus dependencias. Éste se ha incrementado por la falta de planeación en las licitaciones respectivas y la asignación de recursos. El rubro de medicamentos para muchos especialistas es el más socorrido para ser afectado. Una mala planeación en el abasto de medicamentos conduce a una deficiente distribución y surtimiento.

Para muestra, un botón: el director del Centro Médico Nacional 20 de Noviembre del ISSSTE, Rafael Navarro, destacó que de las 576 claves de medicamentos que maneja el nosocomio, se ha tenido problema de abasto en 200. Las carencias, dijo, van desde medicamentos tan básicos como el Paracetamol hasta más complejos para enfermedades crónicas. Incluso, el hospital ha tenido que gastar alrededor de 200 mil pesos de un fondo revolvente para comprar insumos como los sueros.

El director del hospital expuso que en los últimos dos meses se duplicó el número de vales para surtir recetas en farmacias externas al hospital: pasaron de alrededor de 50 diarias el año pasado a más de 100 en el periodo.

Otro ejemplo que podemos dar es en el IMSS, donde se ha denunciado que el desabasto que se tiene es mucho mayor de lo que las autoridades reportan. El secretario general del SNTSS, Valdemar Gutiérrez, aseguró que aunque la dirección del organismo habla de un surtimiento de recetas superior a 97 por ciento, se ha detectado que en varios estados es menor de 85 por ciento. “Si hablamos de 3 por ciento que no está llegando, es el no surtimiento de aproximadamente 500 mil recetas, imagínate si hablamos de 15 por ciento”, agregó.

Y como éstos, podemos mencionar muchos más ejemplos de desabasto en instituciones del sector salud. Desabasto o surtimiento, el asunto es que los derechohabientes no pueden obtener los medicamentos que necesitan a menos de que los adquieran de su bolsillo en farmacias privadas.

Por ello es urgente que se hagan reformas constitucionales, a fin de cumplir uno de los compromisos constitucionales del Estado mexicano: que todos los ciudadanos tengan acceso a la salud.

Por lo expuesto y fundamentado, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

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

Artículo 4o. ...

...

...

Toda persona tiene derecho, **al acceso de servicios integrales y expeditos de salud, con la garantía del suministro básico de medicamentos** . La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Transitorios

Primero. Quedará sin efecto cualquier disposición que se oponga al presente ordenamiento.

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

Tercero. La reglamentación y normatividad en la materia deberán adecuarse en un plazo no mayor de 30 días naturales, una vez publicado el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de octubre de 2011.

Diputada Marcela Vieyra Alamilla (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 fracción I y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se deroga el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueda emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad respecto a normas generales en materia tributaria.

Exposición de Motivos

La reciente reforma constitucional sobre el juicio de amparo, publicada el 6 de junio del presente año en el Diario Oficial de la Federación, estableció en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución, que en materia tributaria no es aplicable la declaración general de inconstitucionalidad que pronunciaría la Suprema Corte de Justicia de la Nación en caso de jurisprudencia por reiteración. Esta exclusión constitucional violenta el principio de supremacía constitucional contemplado en el artículo 133 de la Constitución, así como los principios de jerarquía normativa y de validez normativa, pues no existe razón constitucional para que cualquier ley o disposición secundaria vigente sea eliminada del sistema jurídico cuando contraviene los principios de la Carta Magna. Igualmente se violentan los principios constitucionales de proporcionalidad, equidad y legalidad previstos en la fracción IV del artículo 34 de la Constitución.

Es obvio que la razón que tuvo el poder revisor de la Constitución para establecer la excepción de la materia tributaria a fin de impedir las declaratorias de inconstitucionalidad *erga omnes* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene que ver con una defensa mal entendida de la hacienda pública que es incompatible con la supremacía de la Constitución y con los principios que rigen la contribución tributaria. La razón esgrimida por el poder revisor desde nuestro punto de vista no es atendible, porque en un Estado de Derecho de carácter constitucional todas las normas jurídicas secundarias deben estar sometidas al imperio de la Constitución y recibir por parte de ella el mismo tratamiento. Además, la reforma en cuestión está diseñada en clave de defensa del Estado y en contra de los intereses y derechos de los administrados. Sabemos que el Estado y el orden jurídico sólo son legítimos democráticamente cuando se orientan en primer lugar a la defensa de los derechos fundamentales de las personas y a la garantía plena de los principios democráticos. La reforma que comentamos y cuestionamos no fue pensada en esos términos: coloca a la hacienda pública por encima de los derechos fundamentales de los contribuyentes.

Se podría sostener que la reforma que nos ocupa también está pensada a favor de los gobernados porque sin una hacienda pública robusta no se pueden satisfacer otros derechos fundamentales. Sin embargo, esa vía de argumentación es inatendible porque llevándola a sus extremos –interpretación de reducción al absurdo- se dejaría de respetar el texto constitucional y de los tratados con el pretexto de la obtención de mayores recursos fiscales y presupuestales para resolver y garantizar algunos derechos fundamentales.

Es por eso que conviene en esta exposición de motivos hacer un análisis detallado del artículo 133 de nuestra Ley fundamental. Este artículo consagra los principios de la supremacía constitucional, de bloque de constitucionalidad, de jerarquía entre las normas en el derecho nacional y, contiene las bases del control difuso. El actual artículo 133 fue presentado al Congreso Constituyente el día 21 de enero de 1917, sin que en el proyecto de Venustiano Carranza se encontrara antecedente alguno. Sin embargo, sus orígenes están en el artículo 126 de la Constitución de 1857 y en el artículo VI, inciso 2, de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Este precepto ha sufrido tres reformas: La reforma de 1934 introdujo una primera modificación de estilo que cambió la terminología de “hechos y que se hicieren” referente a los tratados internacionales por la consideración de “celebrados y que se celebren”; una segunda modificación determinó que los tratados debían someterse a la ratificación no del Congreso sino del Senado; y, una tercera aclaró que los tratados internacionales deben de estar de acuerdo con la Constitución para poder ser considerados como ley suprema.

El principio de supremacía constitucional es una de las tres partes de toda Constitución, las otras dos son: la parte dogmática (los derechos fundamentales) y la parte orgánica (la división de poderes). Se dice que es una tercer parte de toda Constitución este principio, pues sin él, la Constitución no sería la norma suprema, la norma fundamental. Si la Constitución sólo contemplase las dos partes tradicionalmente así consideradas, la dogmática y la orgánica, y no contuviese el principio de supremacía, difícilmente ese conjunto normativo tendría superioridad sobre el resto del ordenamiento y no podría servir de fundamento para invalidar las normas que a él se opusieran como queremos que ocurra con relación a las disposiciones tributarias. Lo que posibilita en los Estados Constitucionales los procedimientos de invalidez de normas secundarias que no se ajustan a la Constitución es el principio de supremacía de la norma fundamental. Sin él, no es posible ningún esquema de control de constitucionalidad: concentrado, difuso o híbrido. Tampoco sería posible sin el principio de supremacía constitucional la ordenación jerárquica de las normas, ni el sistema jurídico sería caracterizado como dinámico y escalonado –en la terminología de Kelsen- en donde la norma secundaria e inferior siempre es consecuencia y derivación de una norma superior ¹ Por estas razones, el principio de supremacía constitucional no es un principio más del ordenamiento constitucional, es una de las piezas o partes determinantes y significantes de lo que toda Constitución es y debe ser.

El bloque de la constitucionalidad, principio abundantemente estudiado en el derecho francés, ² también se encuentra en el artículo 133 cuando esta norma indica que la “Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma...serán la Ley Suprema de la Unión”. Esto significa que la Constitución no sólo está conformada con los 136 preceptos constitucionales más los artículos transitorios de la misma, sino que también son parte de la Constitución las leyes que emanan de la norma fundamental y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella. La importancia de este precepto es indudable pues implica no sólo que la Constitución tiene una fuerza expansiva y de irradiación, ³ sino que sus preceptos pueden ser ampliados y enriquecidos con normas del Congreso que desarrollan y no menoscaban artículos constitucionales y/o con tratados. Para dar un ejemplo de lo que aquí se dice, podemos recordar uno de los más recientes debates en el derecho constitucional mexicano, en donde se opinaba si la norma de un tratado podía ampliar el significado literal de un texto constitucional. El artículo 38 fracción II de la Constitución dispone que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: “Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”, mientras que el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificados por México el 24 de marzo de 1981, establecen que los derechos políticos solamente pueden ser limitados o reglamentados por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso

penal. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó, en su sesión número 1510, celebrada el 12 de julio de 1996 (57 periodo de sesiones) la observación general 25, titulada: “Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas”, en la que al interpretar el alcance del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sostuvo que los motivos para privar del derecho al voto deben ser “objetivos y razonables” y agregó que si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el periodo de suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena, y que a las personas a quienes se priva de libertad, pero que no hayan sido condenadas, no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar. ⁴

De la lectura de los citados cuerpos normativos y del artículo 38, fracción II, de la Constitución, podría decirse que existe una contradicción. En efecto, la fracción II del artículo 38 de la Constitución dispone que los derechos políticos serán suspendidos por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la fecha del auto de formal prisión; en tanto que los dos instrumentos internacionales aludidos posibilitan la restricción de los derechos políticos sólo a partir de la condena judicial –sentencia definitiva ejecutoriada- en un proceso penal.

Ante esa aparente contradicción, lo procedente –pensarían algunos- sería resolverla. Un mecanismo tradicional de solución de antinomias es la aplicación del criterio jerárquico. A la luz del artículo 133 constitucional y de la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se generó a consecuencia del amparo en revisión 1475/98, los tratados se ubican en un escalón inferior al de la Constitución. Sin embargo, esa solución es equivocada pues no se acogería al principio de interpretación conocido como *pro hominis, pro libertatis, pro cives*. Dicho principio dicta lo siguiente: si a una situación son aplicables dos normas, “debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana”. Este principio ha sido admitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva 5, de 13 de noviembre de 1985 y por la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de 2011.

La misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en el amparo en revisión 1475/98 que originó la tesis de prevalencia de la Constitución sobre los tratados que: “...La recepción del derecho internacional contenido en los tratados en nuestro país, depende también del requisito de fondo de que “estén de acuerdo con la misma”...la expresión por si misma resulta poco afortunada, sin embargo, la teleología de la norma, como se desprende de los antecedentes descritos de la reforma de mil novecientos treinta y cuarto, parten de la reafirmación del principio de supremacía constitucional, esto es, que el tratado no transgreda disposiciones constitucionales. Sin embargo, la interpretación gramatical puede llevarse al extremo de considerar que sólo lo que se encuentre dentro de los límites expresos de la Constitución podrá ser aceptado como norma de derecho internacional vigente en México. Puede darse el caso de convenios internacionales que amplíen las garantías individuales y sociales y que por no estar de las normas constitucionales no podrían ser aplicadas a nuestro derecho. En este caso, conviene analizar las características de la norma internacional que se pretende aplicar y en función de ella atender a la finalidad de las disposiciones constitucionales de que se trata. En el ejemplo, es evidente que si el tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos tradicionalmente débiles, deben considerarse como constitucionales. Situación diversa de la que, por el contrario, mermen la esfera de protección que la Constitución da per se a los gobernados”.

En ese sentido, una interpretación de la Constitución orientada a la protección de los derechos humanos, consciente de la fuerza normativa de la Constitución y de la interpretación constitucional

que adopta a la Constitución como un sistema o un bloque ⁵ asumiría una solución a favor de la ampliación de los derechos y no en la restricción de los mismos, tal como proponemos en esta iniciativa para que las normas generales en materia tributaria tengan el mismo tratamiento constitucional que el resto de las normas generales. La doctrina jurídica ha sostenido que la interacción entre el derecho internacional y el derecho constitucional debe resultar en que, "...si un mismo derecho es regulado con un contenido diferente por la Constitución y por un tratado, el principio de progresividad lleva como consecuencia a que deba aplicarse la disposición más favorable a la persona. La progresividad de los derechos humanos significa, que cuando un mismo derecho se encuentra regulado al mismo tiempo en distintos instrumentos internacionales, se deberá aplicar aquel que resulte más favorable a la persona. Además, si el mismo derecho se encuentra regulado a su vez en instrumentos internacionales y en la Constitución se deberá aplicar siempre la disposición que resulte más favorable a la persona". ⁶

Lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación impide una interpretación gramatical extrema que considere como norma el derecho internacional vigente en México sólo aquello que se encuentre dentro de los límites expresos de la Constitución; además nos coloca ante el deber de revisar las características de la norma internacional cuya aplicación se pretende, para determinar si ésta amplía o no la esfera de libertades. Sólo así, podemos respetar su contenido como constitucional y plenamente válido. Adicionalmente, cabe señalar que el Estado mexicano no formuló reserva a los dos tratados invocados por lo que ve al artículo 38, fracción II, de la Constitución.

De esta manera, estamos ante normas de origen internacional –pero parte del derecho mexicano– que amplían la esfera de protección de los derechos fundamentales, por lo que su contenido debe estimarse constitucional y el Estado debe efectuar todas las acciones para garantizarlo. En efecto, mientras la fracción II del artículo 38 constitucional suspende los derechos políticos a partir del auto de formal prisión, los dos instrumentos internacionales lo hacen a partir de la condena. Ello significa que si aplicamos la norma internacional, un procesado penal a quien se haya decretado el auto de formal prisión seguirá disfrutando de sus derechos políticos durante todo el juicio y sólo en caso de sentencia adversa, es decir, condenatoria, le serán suspendidos sus derechos políticos.

En cuanto a la jerarquía de normas, la visión interpretativa tradicional del artículo 133 constitucional sostenía que la Constitución era la norma de mayor jerarquía y que los tratados y las leyes federales estaban en el mismo nivel. El criterio ha sido cambiado a consecuencia de la ratificación de tratados internacionales como el de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. ⁷ En nuestro país, como en otras partes, se habla del fin del dogma de la soberanía o por lo menos de una visión distinta de la soberanía. Hay un decantamiento hacia un concepto menos rígido de soberanía que para algunos debe tomar en cuenta el carácter pluralista de las sociedades, la disminución del poder de los órganos del Estado en la producción y aplicación del derecho, y la aparición de nuevos actores y sistemas en el ámbito internacional que modifican la correlación de fuerzas tradicionales y que presionan hacia la cesión de atribuciones estatales a instancias internacionales. Al mismo tiempo, existen ojos que ven al Estado soberano como el único actor territorial significativo, y como el conjunto de instituciones en donde las poblaciones siguen contando con elementos para su protección y seguridad.

El cambio producido por la globalización se ha manifestado en el derecho mexicano de manera impresionante. Las reformas constitucionales y legislativas van permeando en algunos tribunales como el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación - principalmente en el amparo en revisión 1475/98- que colocó a los tratados por encima de las leyes pero por debajo de la Constitución, y con mayor retraso en la doctrina jurídica nacional. Este proceso ha continuado en

nuestro país y, en la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos se equipara a los derechos fundamentales previstos en los tratados con los principios constitucionales que los contienen.

Jurídicamente, el diseño constitucional para la aprobación y ratificación de los tratados es muy precario, y sería deseable que se reforzara. En nuestro país, para que las convenciones internacionales sean derecho, basta que estén de acuerdo con la Constitución, y que se aprueben exclusivamente por el Senado con la mayoría de los votos de los senadores presentes. Las deficiencias del diseño saltan a la vista: tratados fundamentales como los de libre comercio, con implicaciones ambientales o de derechos humanos, son aprobados sin el concurso de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales, es decir, no se cumple siquiera el procedimiento de reforma legal, no se diga el procedimiento de reforma constitucional como en otros países latinoamericanos, o por lo menos con un procedimiento de ratificación reforzada –mayoría de 2/3 partes- de los senadores como acontece en Estados Unidos.

Hasta antes de 1999 prevaleció la tesis que sostenía que los tratados y la ley federal tenían la misma jerarquía. En el amparo en revisión 1475/98 Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, el 11 de mayo de 1999, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los tratados tenían mayor jerarquía que las leyes federales y locales. * Este paso dado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser completado teórica y prácticamente con nuevas tesis que, por ejemplo, definan los límites y alcances de la revisión de las decisiones internas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la luz de los supuestos previstos en los artículos 46, 50 y 51 del Pacto de San José de Costa Rica, o de la modificación o revisión de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los diferentes paneles derivados de los tratados de libre comercio. También esta tesis debe ser adicionada con una teoría sobre la inaplicabilidad del derecho interno por jueces y autoridades cuando éste sea contrario al derecho externo, principalmente en materia de derechos humanos, tal como el Tribunal Constitucional italiano falló en el caso Granital resuelto en junio de 1984, en donde se admitió la facultad del juez ordinario para inaplicar normas internas que se opusieran al derecho comunitario europeo, o al menos, para que como en España, y según lo establece el artículo 10.2 de su Constitución, se incorpore al ordenamiento jurídico interno la interpretación que sobre derechos humanos realicen las instancias internacionales cuya competencia se hubiere aceptado mediante ratificación de distintos tratados. ⁹

El artículo 133 establece como obligación para los jueces de las entidades federativas, la de resolver de conformidad con la Constitución federal y desaplicar normas secundarias que consideren contrarias a la carta magna. El artículo 128 determina que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. El artículo 41, párrafo primero de la ley fundamental, refiere la obligación para que los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas no infrinjan la Constitución Federal cuando elaboran esas normas, lo que supone una interpretación directa a la Constitución.

Los anteriores preceptos facultan claramente a las autoridades y a los jueces interpretar directamente la Constitución. Hasta hace muy poco estos elementos eran no realizables en México. Los jueces comunes y autoridades administrativas no sabían si la norma que aplicaban era válida – constitucional- o lo peor, a sabiendas de que era inválida tenían que aplicarla, pues no tenían el poder, por lo menos así lo decía el dogma, para apartarla aún en caso de que fuera evidentemente contraria a la Constitución. El conjunto de nuestros jueces y funcionarios no podían tener un papel crítico con su derecho, ni un compromiso con su actuación, eran autómatas que pronuncian

mecánicamente las palabras de la ley. Las teorías de la norma fundamental o de la regla de reconocimiento como normas secundarias de primer orden para poder precisar si la norma que se aplica es parte del sistema jurídico no tenían sentido alguno para la mayoría de las autoridades de nuestro país.¹⁰

Esta situación ha sido recientemente modificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por resolución de doce de julio de este año –caso Rosendo Radilla- la Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptó de conformidad con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de este año, que los jueces del fuero común podían desaplicar normas legales y secundarias contrarias a la Constitución y a los tratados.¹¹

Las razones teóricas en contra del control difuso eran inatendibles. Tena Ramírez, por ejemplo, calificó al artículo 133 de la Constitución como “un precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema”,¹² pero no esgrimió un solo argumento para responder el porqué debía considerarse a dicha norma como incongruente o dislocadora, exclusivamente indicó que la intervención de jueces locales provocaría una verdadera anarquía en el sistema jurídico. Al parecer, lo único que teníamos para explicar la negativa del control difuso era un argumento ad hominem de signo elitista, pues estructuralmente los artículos 133, 128 y 41 pertenecen al ordenamiento constitucional. Por otra parte, lo que resulta aún intolerable para nuestro derecho es la ausencia, aún con el mantenimiento del control concentrado, de un mecanismo jurídico para que los jueces y autoridades puedan preguntar al órgano de control constitucional, sobre la constitucionalidad de la norma secundaria. Urge en México el establecimiento de la cuestión de inconstitucionalidad como vía para que el Poder Judicial Federal o en su caso el futuro Tribunal Constitucional se pronuncien sobre la legitimidad de las normas secundarias a pedido de los jueces y de las autoridades del país, tal como ocurre en Austria, Alemania, España, Italia y Bélgica, que regulan en su ordenamiento el control concreto de normas.¹³

De lo que aquí he expuesto sobre el artículo 133 de la Constitución, resulta incongruente que se impida que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita declaratorias general de inconstitucionalidad en juicios de amparo sobre materia tributaria. Además de violarse el principio de supremacía constitucional se transgreden los derechos fundamentales de los contribuyentes. La aprobación de las leyes fiscales debe realizarse con sumo cuidado a fin de hacer respetar la Constitución y los tratados en todos los casos. El gobierno o mejor aún, la administración pública no pueden transformarse en exactores de recursos a los ciudadanos sin ton ni son, al margen de la Constitución y sin respetar los derechos fundamentales de los contribuyentes. Si se puso en México fin a la cláusula Otero no hay razón constitucional para que la materia fiscal se mantenga fuera de esa posibilidad.

Adicionalmente a lo aquí sostenido, el artículo 31 fracción IV de la Constitución dispone que es una obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de manera proporcional y equitativa según lo dispongan las leyes. Esto significa que todo impuesto debe cumplir tres características: ser proporcional, ser equitativo y ser legal. Lo anterior significa que los impuestos y contribuciones no pueden ser desmesurados en proporción a los ingresos o bienes de los contribuyentes, deben cobrarse a todos en la misma proporción y, deben ajustarse a la ley, comenzando por la ley suprema, que es la Constitución. La norma del párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución es contraria también los principios de los impuestos establecidos en la fracción IV del artículo 34 de la Carta Magna, pues permite –al no facultar a la Corte a emitir la declaratorias generales de inconstitucionalidad en materia tributaria- tratos diferenciados entre los contribuyentes que no responden a los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad. Los gobernados que promuevan el amparo y obtengan la protección de la justicia federal tendrán beneficios que el resto

de los gobernados no tendrán. En este orden de ideas y desde un punto de vista social, no puede perderse de vista que los gobernados que acuden al amparo son los de mayores recursos económicos. Es decir, la reforma privilegia a los empresarios por encima del contribuyente común.

Si el lema que se enarbó para la independencia de las trece colonias de Norteamérica fue “No taxation without representation”, hoy en México parafraseándolo sería: “No taxation without Constitution” o “No taxation without rule of law”. No a los impuestos que no tengan respaldo en la Constitución. Para ello es fundamental que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga las facultades, como respecto a las demás leyes, para declarar con carácter general la inconstitucionalidad de las normas tributarias que se opongan a la Constitución y a los tratados.

Finalmente, como señala Don Genaro Góngora Pimentel, los amparos fiscales ocupan el mayor tiempo y esfuerzo del poder judicial de la federación. ¹⁴ Si se mantiene el status quo derivado del pasado jurisprudencial y consolidado con la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, lograremos saturar y rezagar más a las instancias de impartición de justicia federal con amparos fiscales que tendrán que resolverse caso por caso según el principio de relatividad de las sentencias de garantías. Una forma fundamental y necesaria de resolver este problema consiste en dotar a la Suprema Corte de competencia para que pueda emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad respecto a las leyes tributarias.

De lo expuesto y fundado, se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se deroga el párrafo cuarto de la fracción II Del artículo 107 de la Constitución, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad respecto a normas generales en materia tributaria

Artículo Único. Se deroga el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 constitucional, a efecto de que la fracción citada quede en los siguientes términos:

“**Artículo 107.** Las controversias...

El juicio de amparo...

...
Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo...

...

...

Derogado

...

...

...

III...

...”

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en este decreto.

Notas

1 Nino, Carlos Santiago, *La validez del derecho*, Buenos Aires, editorial Astrea, 1985, pp. 7-27.

2 El término “bloque de la constitucionalidad” es acuñado inicialmente por los constitucionalistas franceses al intentar englobar en una única categoría todas aquellas normas que el Consejo Constitucional emplea a la hora de pronunciarse sobre la validez de las leyes orgánicas, las leyes ordinarias y los reglamentos parlamentarios. Requejo Rodríguez, Paloma, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1997.

3 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

4 Cárdenas Gracia, Jaime, “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, *Documento de trabajo número 64*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, p. 17.

5 Vigo, Rodolfo Luis, *La interpretación constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993, p. 105 y siguientes. En particular véanse las directivas de interpretación constitucional denominadas: optimizar la fuerza normativa de la Constitución, la Constitución como sistema, la unidad del ordenamiento jurídico, consolidación de los valores constitucionales y esfuerzo coordinador del derecho constitucional interno con el derecho comunitario.

6 Ayala Corao, Carlos M., “La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias”, en memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, UNAM, México, 2002, p. 56.

7 López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997.

8 Semanario Judicial de la Federación, México, P. LXXVII/99, tesis con número de registro 192,867, Pleno, México, 1999, tomo X, p. 46.

9 Cárdenas Gracia, Jaime, “Remover los dogmas”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 6, enero-junio 2002, pp. 40 y 41. El artículo 10.2 de la Constitución española de 1978 señala: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

10 Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1982, pp. 201 y ss. Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, segunda edición, México, Editora Nacional, 1980, pp. 125 y ss.

11 García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 245-256.

12 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 31a. edición, México, Porrúa, 1997, pp. 543-548.

13 Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 588-590.

14 Góngora Pimentel, Genaro David, *La lucha por el amparo fiscal*, México, Porrúa, 2007.

Dado en el Palacio de San Lázaro, residencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, DF, a 10 de octubre de 2011.

Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica)