

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 40. DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DE JESÚS AGUIRRE MALDONADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la honorable asamblea el presente proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El Poder Legislativo tiene diversas tareas que son fundamentales para el desarrollo económico, político y social del país, las cuales se enmarcan en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos trabajos son de alta responsabilidad social, pues representan la esencia de un órgano gubernamental cuya trascendencia se encuentra en la búsqueda del equilibrio entre poderes, velar por los intereses y unión de la federación y representar la voluntad popular de la ciudadanía mexicana, tal como lo establecen los principios del derecho moderno, que fueron enunciados por autores tan importantes de la Ilustración como Alexander Hamilton, John Locke o Jean Jacques Rousseau.

Lo anterior se traduce –en la práctica– en el cuerpo legislativo nacional, el cual, para su formulación, requiere de un proceso complejo, pues incluye distintos proyectos, visiones de país y formas de pensar; situación que sin duda alguna enriquece el marco normativo de nuestro país.

Dichos proyectos se estudian, discuten y aprueban en un complejo proceso que se lleva a cabo en las distintas comisiones que integran la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Al ser diversas y numerosas las iniciativas de ley que se abordan en el Congreso mexicano es necesario contar con un sistema organizativo que permita el desarrollo de las actividades legislativas.

En México, dicho sistema se organiza a través de sesiones ordinarias, concepto que se entiende como la reunión formal de los componentes de cada una de las cámaras legislativas o de ambas conjuntamente para tratar, discutir y diligenciar los asuntos de su respectiva competencia.¹

Las sesiones tienen un espacio de tiempo delimitado, en nuestro caso, en los artículos 65 y 66 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de la legislación mexicana se contemplan dos periodos de sesiones ordinarias por cada año de trabajo legislativo así como la posibilidad de formularse sesiones extraordinarias, cuando estas sean convocadas por la Comisión Permanente y traten el tema por el cual se haya realizado la convocatoria respectiva, tal como lo establece el artículo 67 constitucional.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3368-V, jueves 13 de octubre de 2011

Los periodos de sesiones con los que actualmente cuenta la legislación mexicana son producto de un camino de reformas en la materia que se han realizado a la Constitución de 1917. La primera reformó el artículo 65 y data de 1977, con el objeto de especificar que el Congreso se reuniría el 1 de Septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias.

No es hasta 1986 que se instauró un segundo periodo de sesiones ordinarias, los cuales iniciaban el 1 de noviembre y el 15 de abril y terminaban el 31 de diciembre y 15 de Julio respectivamente. En 1993 de instituyó que el segundo periodo comenzaría el 15 de Marzo.

Finalmente en 2004 se llevó a cabo la última reforma constitucional en la materia para establecer, en el artículo 65, que el segundo periodo comenzaría a partir del 1 de febrero, de tal forma que el texto vigente es el siguiente:

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 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

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

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

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 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la república.

Sin embargo, la duración de los periodos ordinarios de sesiones ha traído como consecuencia una serie de críticas y debates acerca de la eficiencia y productividad de los órganos legislativos.

La actual coyuntura del Poder Legislativo, en el cual se encuentran cada vez más posiciones ideológicas y puntos de vista enriquece la vida democrática del país, sin embargo plantea una serie de retos que se trasladan a la vida practica del Congreso de la Unión, ya que se incrementa la posibilidad de mayores desacuerdos y por ende la necesidad de aumentar los esfuerzos y labores legislativas, con la finalidad de ofrecer a la sociedad reformas de ley con calidad, integrales y consensuadas.

Las distintas discusiones y la gran cantidad de iniciativas han provocado la constancia del rezago legislativo, motivo por el cual el Congreso se ha hecho acreedor a distintos reclamos que exigen una mayor productividad en aras de responder a las necesidades sociales del país.

Por ello la pertinencia de aumentar los periodos de sesiones ordinarias del país, propuesta central de esta iniciativa. La intención es mejorar la productividad del poder legislativo y reducir el rezago

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3368-V, jueves 13 de octubre de 2011

existente, ya que hasta el 11 de octubre de 2011, en la Cámara de Diputados, existen en sus comisiones ordinarias, 138 minutas, 2960 iniciativas y 1703 proposiciones pendientes, situación que pone en entredicho la calidad del trabajo parlamentario.

En distintos estudios académicos que observan el trabajo del Poder legislativo se ha hecho hincapié en que el gasto público no es congruente con nuestra productividad, situación que se hace evidente cuando nos comparamos con otras naciones que tienen periodos de sesiones más largos, por ejemplo, en Chile duran 337 días al año, en Brasil 310 días, en Colombia 246, mientras que en México tan sólo duran 195 días.

Si añadimos un análisis presupuestal para observar la productividad legislativa, los resultados son más alarmantes para la sociedad mexicana, pues los 9,550 millones de pesos, ² que representan el 18 por ciento de los ramos autónomos, no son congruentes si se tiene en cuenta la cantidad de iniciativas, minutas y proposiciones pendientes.

Por otro lado, México es el segundo país de América Latina con mayor presupuesto para su Poder Legislativo, tan solo superado por Brasil y por encima de países como Venezuela, Argentina, Colombia y Chile (como se muestra en la siguiente tabla) aunque en proporción del gasto total (0.30 por ciento) se encuentra por debajo de la media regional, que es de 0.48 por ciento. ³

Presupuesto Legislativos 2010

(millones de dólares)

Brasil	4.671.5
México	730.6
Venezuela	380.1
Argentina	368.7
Colombia	181.9
Chile	163.0
Perú	110.9
Costa Rica	76.2
Uruguay	63.8

Fuente: Amparo Casar, *¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011.

Aunque el gasto en el parlamento por legislador y el gasto anual en el parlamento por habitante en México no son los más altos en la región de América Latina si lo es el salario mensual por diputado y el salario anual de los diputados con relación al producto interno bruto *per cápita*.

Salario mensual por diputado 2011

(Dólares)

País	Salario	por	diputado
Brasil			15,942
México			12,310
Chile			10,878
Colombia			10,240
Uruguay			7,156
Perú			5,491

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3368-V, jueves 13 de octubre de 2011

Argentina		5,415
Costa	Rica	4,955
Venezuela	3,964	

Fuente: Amparo Casar, *¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011

Ante tales consideraciones se entiende que los diputados y los partidos políticos estén en los lugares más bajo del Índice de Confianza Ciudadana, según la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, elaborada por especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ⁴

Situándonos en un ejercicio de derecho comparado con la legislación de otras naciones nos permite dimensionar la urgencia de cambios en el texto constitucional, por ejemplo, en Alemania, el Bundestag se reúne al trigésimo día siguiente al de las elecciones federales en ese momento la asamblea decide la fecha de término de las sesiones, según los requerimientos de trabajo parlamentario.

En el caso brasileño, el Congreso Nacional trabaja en dos periodos de sesiones, que van del 2 de febrero al 17 de julio y del 1 de agosto al 22 de diciembre. Por su parte la legislación chilena establece un único periodo que comprende del 21 de mayo al 18 de septiembre.

El Congreso de los Estados Unidos de América debe reunirse por lo menos una vez cada año, y durante su sesión, ninguna de las cámaras podrá entrar en receso por más de tres días sin consentimiento de la otra. Las sesiones del congreso norteamericano comienzan el 3 de enero, su duración varía de año a año y se pueden presentar varias suspensiones. ⁵

Este panorama nos obliga imperantemente a modificar nuestra legislación y ampliar el periodo de sesiones, con la finalidad de responder a las distintas exigencias ciudadanas, resolver diferentes problemáticas que aquejan al país, atender a las necesidades sociales y mejorar el trabajo legislativo.

Por tal motivo propongo que la duración de los periodos de sesiones tenga una duración de 303 días, lo cual sería tiempo suficiente para reducir el rezago legislativo, formular más y mejores proyectos de ley y prolongar el trabajo de comisiones, sin dejar de atender las labores de gestión ciudadana y rendición de cuentas; además de posicionarnos por encima del promedio de trabajo parlamentario de América Latina que es de 266 días.

Por lo anteriormente expuesto propongo a esta honorable asamblea el siguiente

Decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con la ampliación del segundo periodo de sesiones ordinarias.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 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.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3368-V, jueves 13 de octubre de 2011

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

En cada período de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Artículo Segundo. 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 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 **31 de julio** del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4.

1. De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del 1 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.

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

3. Las dos Cámaras acordarán, en su caso, el término de las sesiones antes de las fechas indicadas. Si no estuvieren de acuerdo, resolverá el Presidente de la República.

4. El Congreso, o una de sus Cámaras, podrán ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones en los términos que establece el artículo 67 de la Constitución

Transitorio

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

Notas

¹ Francisco Berlín, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México, 1998, P. 917

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3368-V, jueves 13 de octubre de 2011

2 Presupuesto de Egresos de la Federación 2011

3 Amparo Casar, *¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011, página 5.

4 N/A, Diputados sin confianza ciudadana, "El Economista", México, 24 de agosto de 2011 (publicación electrónica).

5 Gonzalo Santiago, "Ampliación de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso Federal", revista *Quórum Legislativo*, México, página 79.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2011.

Diputada María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica)

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 60., 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. 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, 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 Organización Mundial de la Salud 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 el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, a 13 de octubre de 2011.

Diputado Enrique Torres Delgado (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EVIEL PÉREZ MAGAÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Eviel Pérez Magaña, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 71, fracción II, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, someto ante esta soberanía el presente proyecto de decreto que contiene una iniciativa mediante la cual se adiciona un último párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

La Asamblea de las Naciones Unidas declaró ya como un derecho humano el acceso a Internet.

“La única y cambiante naturaleza de Internet no sólo permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión, sino que también forma parte de sus derechos humanos y promueve el progreso de la sociedad en su conjunto”, dijo Frank La Rue, relator especial de la ONU.

Con ello, **alertó a todos los gobiernos** a promover el uso de Internet como una obligación, y a defender este derecho, considerando que aún son muchos los países que siguen censurando el acceso al web, como es el caso de China y en su momento, como han hecho varios países del Medio Oriente ante las protestas sociales (Egipto, de manera particular).

Por tanto los gobiernos deben esforzarse, mandata ese acreditado organismo internacional, para hacer que el Internet sea ampliamente disponible, accesible y costeable para todos. Asegurar el acceso universal a Internet debe ser una prioridad de todos los estados.

El organismo también especificó que este derecho se viola de las siguientes formas:

1. Con el bloqueo o filtros de contenidos (China).
2. Desconectando el acceso de manera premeditada o con ciberataques (Egipto).
3. Al no proteger el derecho de privacidad y protección de datos en Internet.

El acceso a Internet es especialmente valioso en momentos políticos clave como elecciones, tiempos de intranquilidad social o aniversarios históricos y políticos. Asimismo, es un **medio para ejercer el derecho a la libertad de expresión.**

En México, el derecho a la cultura se encuentra reconocido constitucionalmente, sin embargo, el derecho al acceso a la tecnología no se encuentra contemplado ni en la carta Magna ni en el marco jurídico que regula la materia, integrado por la Ley de Ciencia y Tecnología, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión.

Existen algunas cifras que revelan la situación del goce de este derecho humano en México. En 2005, el 18.7 por ciento de los hogares contaban con una computadora. Para 2010, la cifra ascendió a 29.8 por ciento. Esta cifra revela que el 70 por ciento de los hogares mexicanos no tienen una computadora y el 59 por ciento de ellos, no la tiene por falta de recursos económicos.

Las cifras de acceso a Internet son bajas también, el 9.4 por ciento de los hogares que contaba con este servicio en 2005 pasó a 22.2 por ciento en 2010. En este año, del 77.8 por ciento de los hogares que no contaba con este servicio, el 56.8 por ciento no lo tiene por falta de recursos.

Si se analizan más a fondo estas cifras, se puede ver que en el país, el 97.7 por ciento de las personas que se encuentran en el decil de ingreso más bajo (Decil 1) no tienen ni internet ni computadora en su hogar, mientras que el 53 por ciento del decil más alto de ingreso (decil 10) sí tiene ambas.

Esta desigualdad se explicita no sólo en la arena doméstica, sino también en la internacional. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Crecimiento Económico (OCDE) en México, solamente el 0.5 por ciento de la población tiene acceso a internet inalámbrico de alta velocidad, siendo este servicio el más bajo entre los países miembros de la organización, con niveles de descarga de entre 10 y 40 kilobits por segundo.

Quizá, la mayor inconsistencia en el disfrute del derecho al acceso libre a internet en el país, se ve reflejada en la relación calidad-precio ya que, a pesar de tener el internet de alta velocidad más bajo de la OCDE, se paga una de las cuotas más altas por este servicio. Por ejemplo, en el país se pagan las cuotas más altas de conexión a internet móvil de la organización (91 dólares americanos), seguido por Chile, en donde se pagan alrededor de 56 dólares por el mismo servicio, mientras que en Grecia, se pagan alrededor de 22 dólares americanos.

Si un mexicano quisiera contratar el servicio de internet de una conexión menor a 2.5 megabytes por segundo sin contratar una línea telefónica, tendría que pagar el servicio más caro de la OCDE, es decir 44.31 dólares americanos, mientras que en países como Suiza un ciudadano tendría que pagar alrededor de 14 dólares.

Los datos anteriores son una clara muestra del rezago que el país sufre en términos de acceso a nuevas tecnologías de la información y comunicación. Esta situación, nos deja ver todas las barreras que hay que remover para gozar cabalmente este derecho. Queda evidenciada la falta de garantía a un acceso libre, asequible y rápido a internet.

En plena economía del conocimiento, en un momento en el que más de dos mil millones de personas a nivel mundial están conectadas a Internet, en el que el desarrollo de las nuevas plataformas representa para todos, cada día, nuevas oportunidades de progreso, de desarrollo y de crecimiento social y económico, no puede ser que únicamente el 31 por ciento de los mexicanos tenga acceso a Internet.

No es razonable que, mientras país tras país garantiza el acceso a Internet como un derecho humano, en México continuemos a la zaga en el desarrollo tecnológico, condenando a muchos de nuestros ciudadanos —especialmente en zonas rurales e indígenas— a un subdesarrollo digital intolerable que les impide aprovecharse de nuevas maneras de aprender, crecer y llevar a cabo actividad económica en el marco de la mayor revolución económica que ha experimentado el mundo en más de dos siglos.

Nosotros, los miembros de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión nos encontramos ante la responsabilidad histórica de exigir a todos los actores involucrados en el desarrollo digital del país —tanto el gobierno federal como los proveedores de telecomunicaciones y asociaciones de usuarios— para que se den las condiciones políticas, tecnológicas y sociales para garantizar el acceso a Internet de banda ancha a todos los mexicanos.

Hoy, compañeros diputados, traigo ante ustedes una iniciativa de ley para garantizar el acceso universal a Internet de más de un megabyte de conexión para todos los mexicanos.

Internet puede ayudar a muchos de nuestros conciudadanos menos favorecidos a mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias. Internet permite a los productores más pequeños acceder a los mercados internacionales que antes les estaban vetados, y a los estudiantes más pobres y que viven en las comunidades más alejadas a fuentes inagotables de conocimiento.

Internet significa bibliotecas virtuales, educación y comercio a distancia, medicina a distancia. Una única computadora en manos de una comunidad responsable puede cambiar la vida de mucha gente y avanzar en el desarrollo de muchos mexicanos.

Según la Asociación Mexicana de Internet, en las zonas rurales de nuestro país apenas hay cinco millones de personas con acceso a Internet, contra los más de 25 millones que se encuentran en las principales ciudades. Los niveles socio económicos más bajos de nuestro país son los más afectados y es con ellos con los que nuestro compromiso es mayor.

Al garantizar el acceso de los mexicanos a Internet de más de un megabyte de conexión avanzaremos a pasos agigantados hacia el desarrollo de nuestros pueblos.

¡No nos equivoquemos! El asegurar que nuestra gente pueda conectarse a Internet no es una decisión tecnológica o técnica. Es un compromiso real con el futuro de nuestro país. Es un compromiso con el acceso de todos los mexicanos a los mercados internacionales, a la educación y a su preparación para la economía del conocimiento. Es un compromiso con el acceso a la cultura y el acceso a la información, y representa la oportunidad histórica de facilitar a todos nuevas herramientas de producción que saquen cada día a más mexicanos de situaciones de pobreza.?

Es momento de actuar. Ya desde principios de la década pasada, les decía, las Naciones Unidas anunciaron que es imperativo comenzar a catalogar el derecho a Internet como un derecho humano.

Algunos países —desde España y Francia a Finlandia y Grecia— ya lo han hecho.

Si somos capaces de educar a nuestros jóvenes y nuestras familias en el uso de Internet y las nuevas tecnologías, estaremos abriendo las puertas para una mayor preparación y les daremos una mayor capacidad de conseguir empleos y garantizar mayores fuentes de ingresos.

Somos el cuarto país de América Latina por penetración de Internet. Chile, Argentina y Uruguay están por delante de nosotros. Es imperativo que México avance de manera significativa en esta dirección.

En el marco de esta propuesta, todos los mexicanos deberán tener acceso a Internet de banda ancha antes del año 2020.

En estos años, debemos trabajar en estas líneas:

- Para el año 2020, la red de banda ancha de más de un megabyte de conexión debe llegar a todos los municipios de la nación.
- Todos los municipios y comunidades de nuestro país deberán contar, en ese año, al menos con un número suficiente de computadoras con conexión de banda ancha, a cuyo acceso sea gratuito.
- Se deberá desarrollar, con la colaboración de los diferentes actores de la industria, un Plan Nacional de Capacitación Digital, que no sólo ayude a llevar el Internet a todas las regiones del país, sino que ordenará la capacitación de las mujeres y hombres, jóvenes y mayores de nuestro país en materia de nuevas tecnologías, para que todos puedan aprovechar el potencial de Internet para integrarse en la economía del conocimiento, siempre respetando las tradiciones y las capacidades autóctonas de nuestros pueblos.

Para lo cual se propone la adición de un último párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual reconocemos en México el acceso universal a internet como un derecho humano, con la obligación del Estado de tutelarlos mediante las reformas al marco jurídico constitucional y secundario.

¡Es momento, de una vez por todas, de que todo nuestro México se suba a la Ola de la economía y del conocimiento, y se ponga de nuevo en las vías del desarrollo”.

Por las consideraciones expuestas, y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de la honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto mediante el cual se adiciona un último párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 4. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho al acceso universal a Internet de más de un megabyte de banda ancha.

Transitorios

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

Segundo. El honorable Congreso de la Unión dispondrá de un plazo de 180 días para reformar las leyes secundarias siguientes Ley de Ciencia y Tecnología, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, a efecto de garantizar el acceso universal a internet de más de un megabyte.

Palacio, Legislativo de San Lázaro, a 18 de octubre del 2011

Diputado Eviel Pérez Magaña (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ALBERTO GONZÁLEZ MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, fracción I, 77, 78 y 133, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 65 párrafo primero y 66 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer un tercer periodo ordinario de sesiones en el Congreso General, a fin de brindar mayor atención a los asuntos legislativos y de evitar rezagos en los mismos, en virtud de la siguiente

Exposición de Motivos

México se caracteriza por sus instituciones y la división de poderes, ambos emanados de nuestra Constitución Política, marco normativo que rige la convivencia, actividades e interacción del sector público, privado, social, político, institucional y jurídico de las y los mexicanos que habitamos en el territorio nacional.

En este sentido, cabe destacar el aspecto relacionado con la división de poderes y en particular, la participación del Poder Legislativo en los diferentes ámbitos y aristas de la vida nacional. El Congreso de la Unión, es la institución más representativa con que cuenta nuestro país, así se demuestra en su integración y representatividad.

Lo anterior, brinda un conjunto de posibilidades amplio y diverso que se refleja en el trabajo legislativo: el diseño, análisis y aprobación de leyes y normas que son el reflejo fiel de esta multiplicidad de factores sociales, políticos, económicos y de doctrinas representados en el honorable Congreso de la Unión.

La relación que establece el Poder Legislativo con los Poderes Ejecutivo y Judicial es estrecha, permanente y coordinada, lo cual permite avanzar en la construcción de un entorno más favorable para el desarrollo de las actividades cotidianas.

El trabajo legislativo ha sido y es un elemento fundamental del Estado mexicano que hoy conocemos, ya que no podríamos entender nuestro presente sin reconocer el antecedente que ha permitido llegar al objetivo.

El quehacer parlamentario es amplio y diverso, no sólo se abordan los temas relacionados a las normas aplicables, también se tratan asuntos relacionados con las problemáticas estructurales y coyunturales que afectan al conglomerado social; los legisladores, como representantes de los diferentes grupos sociales, llevan a la tribuna del pleno del Congreso de la Unión, las demandas de aquellos a quienes representan.

Cabe señalar que hacia el interior de las cámaras Alta y Baja, el trabajo es permanente, aún en aquellos periodos de receso establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Congreso General y su Reglamento; el Poder Legislativo realiza un seguimiento permanente de los asuntos que inciden en la población mexicana.

Sin embargo, es importante reconocer que existe un rezago en el trabajo legislativo, producto de un cúmulo de propuestas que no han sido analizadas, revisadas, discutidas, dictaminadas y votadas en las comisiones del Congreso y en el pleno.

Lo anterior requiere de adecuaciones al marco jurídico aplicable a fin de contar con mayores elementos que permitan subsanar dicho atraso en el quehacer legislativo; así como atender a la brevedad los reclamos de la sociedad, acorde con los tiempos y dinámica que reclama el país.

En este sentido, sabedor y con pleno conocimiento del trabajo que se realiza en el Congreso de la Unión, propongo, como una medida para corregir dicha situación, la incorporación de un periodo ordinario adicional de sesiones, el cual complementaría y fortalecería a los que actualmente se encuentran establecidos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente contempla en sus artículos 65 y 66 lo siguiente, en relación a los periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de la República Mexicana:

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 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

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 período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

En razón de lo anterior, la propuesta que hoy pongo a consideración de esta honorable asamblea es la reforma al párrafo primero del artículo 65 constitucional, a fin de establecer un tercer periodo ordinario de sesiones, el cual tendría como fecha de inicio el 01 de junio. Asimismo, propongo la modificación al primer párrafo del artículo 66 de la Carta Magna, con el objeto de que se establezca como fecha de término del tercer periodo ordinario de sesiones el 31 de julio.

En virtud de lo expuesto, someto a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente:

Decreto

Único. Se reforman los artículos 65, párrafo primero, y 66, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

segundo período de sesiones ordinarias **y a partir del 1 de junio para celebrar un tercer 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 período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. **El tercer periodo ordinario no se ampliará más allá del 31 de julio del mismo año.**

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro a 18 de octubre de 2011

Diputado José Alberto González Morales

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 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 reforman los párrafos segundo y décimo primero del Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ampliar las competencias de las Comisiones de Derechos Humanos y para legitimar la intervención de los ciudadanos en las investigaciones de violaciones graves de derechos humanos.

Exposición de Motivos

El decreto 194 por el que se modificó la denominación del capítulo I del Título primero y reformó diversos artículos de la Constitución en materia de derechos humanos (publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011) es uno de los más trascendentes en los últimos años porque eleva a rango constitucional los tratados sobre derechos humanos y obliga a todas las autoridades a protegerlos y garantizarlos por distintas vías, entre otras, mediante interpretaciones “pro homine”. La modificación constitucional aceptó que la Constitución no “otorga” derechos sino que sólo los “reconoce”. Y el artículo 29 de la Constitución, en materia de suspensión de garantías, volvió más rígido el procedimiento para decretarlo, en beneficio de los derechos fundamentales. Sin embargo, considero que la transformación a la Carta Magna pudo haber sido mejor. En concreto hice durante el debate parlamentario a la reforma constitucional las siguientes críticas: ¹

1. Los tratados internacionales a los que alude el artículo primero se deberían aprobar por las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras y por la mayoría de las legislaturas locales, además de incorporar la voluntad de los ciudadanos mediante referéndum. Lo anterior debido a la jerarquía constitucional que tienen los tratados. No puede haber normas de rango constitucional que no sean al menos aprobadas bajo el mismo procedimiento que se exige para las reformas constitucionales a fin de que tengan la legitimidad democrática debida.
2. En materia de asilo y refugio (artículo 11 constitucional) la reforma debió haber señalado que: “En caso de persecución toda persona tiene derecho de solicitar y recibir asilo. Se brindará protección a las personas consideradas como refugiadas. La ley regulará sus procedencias y excepciones.” La razón de lo expuesto obedece a que la condición de refugiado se hace no sólo por motivos humanitarios sino por los que señala la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados –que son mucho más amplios y obedecen a distintas causas, entre ellas las económicas-, así como por los que establece la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984.
3. Respecto al segundo párrafo del artículo 33 de la Constitución debió haberse concedido a los jueces federales, previa audiencia del extranjero afectado, la facultad de expulsarlo del territorio. El ejecutivo no debe seguir teniendo esas atribuciones en caso de detenciones y expulsiones de extranjeros. Se trata de viejos resabios del presidencialismo mexicano.

4. También es cuestionable el que segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución se derogara. Se privó a la Suprema Corte de una atribución histórica y fundamental, que al menos provocaba en la sociedad civil una discusión pública y amplia sobre las violaciones graves a los derechos humanos.

5. En cuanto al artículo 102 de la Constitución, propuse en la discusión legislativa de la reforma la redacción de dos párrafos que dijeran: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente, lo pidan los ciudadanos, lo solicite el ejecutivo federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las legislaturas de los Estados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”. Y un segundo que señalaba: “El desarrollo y desahogo del procedimiento corresponderá al Consejo Consultivo, cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Ninguna autoridad podrá negar la información que se le requiera. La Comisión en todas las etapas del procedimiento sesionará en público. Los servidores públicos de los que se presuma responsabilidad gozarán de la garantía de audiencia y del derecho a su defensa. Finalizado el procedimiento y en caso de que se encuentren servidores públicos responsables, la Comisión determinará, independientemente de las denuncias que procedan ante la autoridad competente, la separación del servidor público en el encargo y la indemnización a las víctimas”.

Ésta última propuesta derivaba de la necesidad de que: 1) Los ciudadanos sean sujetos legitimados para iniciar el procedimiento de investigación por violaciones graves a los derechos humanos y no sólo las autoridades; 2) Que el Consejo Consultivo sesione públicamente para evitar componendas y acuerdos con los presuntos responsables; 3) Que los servidores públicos imputados gocen de garantía de audiencia y derecho de defensa; y, 4) Que la CNDH pueda sancionar con la separación en el encargo a los servidores públicos responsables y determinar la reparación del daño a las víctimas.

Sin embargo, estas propuestas fueron desatendidas y se prefirió un mecanismo diverso que fortalece las competencias del Senado, las que no implicaran desde mi punto de vista, un combate efectivo en contra de la impunidad en la violación de derechos humanos, tanto de las violaciones ordinarias como en las graves.

Ésta iniciativa versa sobre la última de mis críticas en el debate parlamentario con algunas adecuaciones que juzgo ahora fundamentales. En primer lugar establecer, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no “podrá investigar” violaciones graves de los derechos humanos sino que “deberá investigar”, pues tal como quedó redactado el artículo 102. B a este respecto, parece según la expresión “podrá”, que se trata más de una facultad que de una obligación y, en este sentido, es necesario para combatir las violaciones graves de los derechos humanos, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga la obligación de investigar, que no se trate de una facultad susceptible de ser ejercida o no por ella. ²

En segundo lugar, es fundamental que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tanto en las investigaciones por violaciones graves de derechos humanos como en las investigaciones que entrañen violaciones consideradas no graves a los derechos humanos, pueda concluir sus recomendaciones no sólo presentando denuncias o quejas ante las autoridades competentes sino que pueda adoptar acciones para salvaguardar y maximizar los derechos fundamentales. Que la CNDH pueda sancionar con la separación en el encargo a los servidores públicos responsables, en caso de que su negativa para cumplir con una recomendación sea injustificada, y que además pueda

determinar la reparación del daño a las víctimas, entre otras acciones necesarias para proteger los derechos fundamentales.

En tercer lugar sigue siendo clave para el éxito de las investigaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que se incorpore en el texto de la Constitución que “ninguna autoridad podrá negar a la CNDH la información que se le requiera”. En cuanto a si esa información debe mantenerse en reserva o no, que ello dependa de lo que establezca la ley de la materia, es decir, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En todo caso, cuando se trate de violaciones graves de los derechos humanos, la información, en todos los casos debe ser pública. Esta adición al artículo 102 B de la Constitución es pertinente porque en materia de derechos fundamentales es imprescindible garantizar y potenciar el derecho a la verdad, tal como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, en el caso Bámaca Velásquez, de 25 de noviembre de 2000.

En cuarto lugar y finalmente, estimo que los funcionarios que no cumplan con las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas, deben estar sometidos, no sólo a un control político o social como quedó establecido en el texto constitucional, sino principal y preponderantemente a un control jurídico, para someterlos a procedimientos de responsabilidad administrativa o en su caso de responsabilidad penal, independientemente de la separación del encargo, si no atienden o no justifican su negativa para cumplir con las recomendaciones de las comisiones. Además, los organismos de protección de derechos humanos deben estar legitimados procesalmente para dar seguimiento al desahogo de los procedimientos de responsabilidad administrativa o penal.

En síntesis, en esta iniciativa proponemos modificar el artículo 102 B de la Constitución para que en el texto constitucional se precise lo siguiente:

Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **deberá** investigar hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos.

Que los **ciudadanos** además de las autoridades están legitimados para solicitar la investigación por violaciones graves de derechos humanos.

Que el desarrollo y desahogo del procedimiento por violaciones graves de derechos humanos corresponderá al presidente de la Comisión y **al Consejo Consultivo**, cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Que ninguna autoridad podrá negar la información que se le requiera y, que **en tratándose de violaciones graves de derechos humanos toda la información proporcionada será pública.**

Que la Comisión **en todas las etapas del procedimiento de violaciones graves de derechos humanos sesionará en público.**

Que los servidores públicos de los que se presume responsabilidad gozarán de la garantía de audiencia y del derecho a su defensa. Finalizado el procedimiento, tanto el ordinario por violaciones no graves de derechos humanos como el de violaciones graves de derechos humanos, y en caso de que se encuentren servidores públicos responsables, **las Comisiones determinarán, independientemente de las denuncias y acciones que procedan ante las autoridades competentes, la separación del servidor público en el encargo y la indemnización a las víctimas, entre otras acciones.**

Que los servidores públicos que no cumplan con las recomendaciones de las Comisiones deben estar sometidos, no sólo a un control político o social, sino principal y preponderantemente a un control jurídico, para someterlos a procedimientos de responsabilidad administrativa o en su caso de responsabilidad penal, independientemente de la separación del encargo, si no atienden o no justifican su negativa para cumplir con las recomendaciones de las Comisiones .

Que en los procedimientos de responsabilidad, los organismos de protección de derechos humanos, estén legitimados procesalmente para dar seguimiento al desahogo de los mismos.

La redacción en consecuencia del párrafo segundo del apartado B del artículo 102 de la Constitución quedaría en los siguientes términos:

“Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de los entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. Si la autoridad o el servidor público se niegan a acatar la recomendación o no justifican su negativa, los organismos de protección de derechos humanos, podrán determinar la suspensión de los servidores públicos en el encargo y la indemnización de las víctimas, entre otras acciones necesarias, y procederán a presentar ante las instancias competentes los procedimientos de responsabilidad administrativa o penal que correspondan. En dichos procedimientos, los organismos de protección de derechos humanos, estarán legitimados procesalmente para dar seguimiento al desahogo de los mismos”.

La redacción del décimo primer párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución quedaría por lo expuesto en los comentarios que anteceden en los siguientes términos:

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando lo soliciten los ciudadanos, lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las legislaturas de las entidades federativas o así lo estime la propia Comisión. Dichos procedimientos son competencia del presidente de la Comisión y del Consejo Consultivo de la misma. Sus decisiones se adoptarán en público por el voto de las dos terceras partes de los integrantes. Ninguna autoridad podrá negar la información que se le requiera. En tratándose de estos procedimientos toda la información proporcionada será pública. En lo conducente se atenderá a lo previsto en el párrafo segundo de este apartado”.

De lo expuesto y fundado, se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforman los párrafos segundo y décimo primero del Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ampliar las competencias de las Comisiones de Derechos Humanos y para legitimar la intervención de los ciudadanos en las investigaciones de violaciones graves de derechos humanos

Artículo Primero . Se reforma el párrafo segundo del apartado B del artículo 102 de la Constitución para quede en los siguientes términos:

“ Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de los entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. Si la autoridad o el servidor público se niegan a acatar la recomendación o no justifican su negativa, los organismos de protección de derechos humanos, podrán determinar la suspensión de los servidores públicos en el encargo y la indemnización de las víctimas, entre otras acciones necesarias, y procederán a presentar ante las instancias competentes los procedimientos de responsabilidad administrativa o penal que correspondan. En dichos procedimientos, los organismos de protección de derechos humanos, estarán legitimados procesalmente para dar seguimiento al desahogo de los mismos”.

Artículo Segundo. Se reforma el párrafo décimo primero del apartado B del artículo 102 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando lo soliciten los ciudadanos, lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las legislaturas de las entidades federativas o así lo estime la propia Comisión. Dichos procedimientos son competencia del presidente de la Comisión y del Consejo Consultivo de la misma. Sus decisiones se adoptarán en público por el voto de las dos terceras partes de los integrantes. Ninguna autoridad podrá negar la información que se le requiera. En tratándose de estos procedimientos toda la información proporcionada será pública. En lo conducente se atenderá a lo previsto en el párrafo segundo de este apartado”.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente 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 Debate en el pleno de la Cámara de Diputados el día 15 de diciembre de 2010.

2 García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 182.

Dado en el Palacio de San Lázaro, residencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, DF, a 17 de octubre de 2011.

Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica)

DEL CONGRESO DE NUEVO LEÓN, CON LA QUE REMITE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS NUMERALES A, C, D Y E DEL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Diputado Emilio Chuayffet Chemor
Presidente de la Cámara de Diputados
Del Honorable Congreso de la Unión**

Presente

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LXXII Legislatura al honorable Congreso de Nuevo León, tuvo a bien aprobar la iniciativa con proyecto de decreto que tiene por objeto de reformar los numerales d) y e); y se adiciona, un segundo y tercer párrafo al numeral a), así como un segundo párrafo al numeral c), del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo anterior acompañamos al presente copia del dictamen presentado por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y del acuerdo número 213 aprobado con fecha 18 de octubre de 2011, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar, agradeciéndole nos haga saber el trámite legislativo dado al presente.

Sin otro particular aprovechamos la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
Monterrey, Nuevo León, a 18 de octubre del 2011
Sufragio Efectivo. No Reelección
Diputado secretario Jesús René Tijerina Cantú (rúbrica)
Diputado secretario Arturo Benavides Castillo (rúbrica)
**Licenciado Rodrigo Medina de la Cruz
Gobernador Constitucional de Nuevo León**

Presente

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, nos permitimos, en forma atenta y respetuosa, solicitar la publicación en el órgano informativo oficial del estado, el acuerdo número 213 expedido por el honorable Congreso del estado en esta fecha, cuyo documento se acompaña.

Sin otro particular, le reiteramos las seguridades de nuestra atenta y distinguida consideración.

Atentamente.
Monterrey, Nuevo León, a 18 de octubre del 2011.
Sufragio Efectivo. No Reelección
Diputado secretario Jesús René Tijerina Cantú (rúbrica)
Diputado secretario Arturo Benavides Castillo (rúbrica)

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

Acuerdo Número 213

Artículo Primero. Es de aprobarse y se aprueba promover la iniciativa de decreto por el que se reforman los numerales d) y e); y se adiciona un segundo y tercer párrafo al numeral a); así como un segundo párrafo al numeral c), del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Decreto

Único. Se reforman los numerales d) y e); y se adiciona un segundo y tercer párrafo al numeral a); así como un segundo párrafo al numeral c), del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente.

Para el caso de reformas o leyes que impliquen la asignación o supresión de atribuciones a las entidades federativas, estas deberán ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados previamente a ser remitidas al Ejecutivo para su publicación.

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

b) ...

c) El proyecto de ley o 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 esta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasara otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Para el caso de reformas o leyes que impliquen la asignación o supresión de atribuciones a las entidades federativas, estas deberán ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados, previamente a ser remitidas al Ejecutivo, para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desecho, la cual lo tomara otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasara a las legislaturas de los estados o al Ejecutivo, según

sea el caso, para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo o a las legislaturas de los estados, según sea el caso, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo o a las legislaturas de los estados, según sea el caso, para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no -ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) a i) ...

Transitorios

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

Artículo Segundo. Envíese al honorable Congreso de la Unión para su conocimiento y para los efectos del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que sea turnado a la comisión legislativa correspondiente, la cual previo análisis, estudio, discusión y, en su caso, aprobación de la misma.

Artículo Tercero. Publíquese en el Periódico Oficial del Estado.

Por lo tanto envíese al Ejecutivo del estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Dado en el Salón de Sesiones del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en Monterrey, su capital a los dieciocho días del mes de octubre de dos mil once.

Presidente

Diputado Jorge Santiago Alanís Almaguer (rúbrica)

Secretario

Diputado Jesús René Tijerina Cantú (rúbrica)

Secretario

Diputado Arturo Benavides Castillo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO SARACHO NAVARRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado federal del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y la fracción I del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el segundo párrafo del Apartado C de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El federalismo en el país, ¿es una práctica retórica o realmente un sistema gestado desde el interior mismo de la organización estructural y normativa del Estado?

La primera impresión que causa esta pregunta es de contrariedad, pues la Carta Magna plasma una república federal; sin embargo, en los últimos años, esta pregunta se hace con tanta frecuencia que nos obliga a reflexionar seriamente en un marco teórico de referencia acerca de su existencia real, sobre todo a la luz de ciertos hechos que constituyen una realidad que debe sujetarse a la observación crítica.

En primer lugar, hay que plantear que el federalismo no es sólo una división de competencia, como puede estructurarse una empresa; por el contrario, representa una forma de vida, vinculado irremediabilmente a la conciencia de los habitantes y el gobierno de cada entidad federativa, que exigen dos aspectos prioritarios. Por un lado, un fortalecimiento del régimen interior que permita conseguir, conforme a las particularidades de cada estado, esa justicia que asegure el desarrollo de sus pueblos; y por otro, un gobierno federal, fuerte hacia el exterior y cooperativo hacia el interior.

Desafortunadamente, en los últimos años esta idea de federalismo democrático ha sido sustituida por una suerte de política centralista, alejada de los principios legitimadores y democráticos liberales, dejando de lado el régimen interior de los estados en aras de una respuesta “nacional” a los problemas del país. En otras palabras, se trata de construir a México desde la federación, en lugar de construirlo desde sus cimientos mismos: las entidades federativas.

El federalismo nació con Miguel Ramos Arizpe y se consolidó en una revolución mexicana que surge no en el centro sino que viene del norte, con un congreso de Coahuila que desconoce al gobierno central usurpador y encabeza la rebelión. Ésas son raíces históricas que no debemos dejar de lado; apenas hace unos años, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza votó contra la reforma constitucional en materia electoral de 2007, pues se consideró que implicaba un grave retroceso a ese federalismo, visualizando que podría generar inconformidades, además de trastocar los procesos electorales locales.

Con el paso del tiempo, esta reforma constitucional ha tenido un balance desfavorable, y si bien el Congreso coahuilense la ha cumplido a cabalidad, también es verdad que por este medio se plantea un nuevo el cuestionamiento a tal reforma ante esta soberanía, el que hoy se centra en la norma

establecida en el artículo 41, fracción III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución federal, que en la parte que nos interesa a la letra dice:

Artículo 41. ...

Apartado C. ...

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones de lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

De su lectura se desprende que la federación está impedida para difundir propaganda gubernamental tratándose de las campañas electorales que lleven a cabo las entidades federativas, lo cual resulta sumamente conveniente. Los conflictos derivados de la propaganda gubernamental son inherentes a los procesos electorales y las propias sociedades democráticas, y –por ende– debe tener el legislador la capacidad para diseñar modelos institucionales que los prevengan, los solucionen o, en su caso, los sancione, de acuerdo con las circunstancias imperantes en cada tiempo y lugar.

Estos modelos institucionales plasmados en la Carta Magna, que en el caso que nos ocupa establecen limitaciones a las actividades propias de las entidades públicas, permiten un mejor desarrollo democrático; empero, y ésa es la parte más importante del fundamento de la presente iniciativa, la Constitución General de la República, lejos de ser un catálogo cerrado de funciones, constituye la base de un modelo generador de normas, el que hacia el régimen interior de los estados puede ser ampliado y consolidado –claro, en aras de hacer efectiva la norma en toda su extensión–, sin que ello implique eliminar la garantía o hacer nugatorio su cumplimiento.

Lo anterior acontece de esa forma al considerar el legislador coahuilense que lo establecido en el artículo 41, fracción III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución federal contenía la base mínima a partir de la cual las entidades federativas acatando lo dispuesto en dicho precepto podían realizar un concepto ampliado y consolidado, lo cual se plasma en el artículo 4, numeral 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, que al tenor literal en su parte respectiva señala lo siguiente:

Artículo 4. ...

2. Durante el tiempo que comprendan las precampañas y campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de cualquier ente público. Las únicas excepciones de lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El legislador local consideró acertadamente que la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental debía ser no solamente en las campañas sino, también, en las precampañas, pues éstas forman igualmente parte del proceso electoral local, y en consecuencia, al difundirse propaganda gubernamental federal en el desarrollo de las precampañas locales, puede influir en el resultado de la contienda electoral, en la que, en este caso,

el gobierno federal, emanado del Partido Acción Nacional, pueda obtener eventualmente ventaja respecto a los demás partidos políticos, lo cual se traduce en iniquidad en la contienda.

En ese sentido, se ha presentado recientemente un hecho que por su naturaleza constituye una transgresión de este concepto de federalismo y de soberanía de las entidades federativas respecto a su régimen interior, en especial tratándose de la forma en que son elegidas sus autoridades de gobierno.

Con fecha 5 de enero de 2011 se recibió en el Congreso coahuilense un oficio suscrito por la secretaria ejecutiva del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, donde se informaba que el 22 de diciembre de 2010 se había recibido, a su vez, el oficio número DG/1 0834 110-01, del 13 de diciembre de 2010, signado por el director general de Radio, Televisión y Cinematografía, donde el funcionario federal indica la recepción del acuerdo número 83/2010, aprobado por el Consejo General del órgano electoral coahuilense, en cuyo punto segundo se comunicaba a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, municipal, estatal y federal, que se abstuvieran de difundir en cualquier medio de comunicación propaganda de naturaleza gubernamental durante los periodos de precampaña y campaña electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4, numeral 2, del Código Electoral de Coahuila.

El funcionario federal estableció que dicho acuerdo no era procedente, pues deberían ceñirse únicamente a lo que dispone la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos sobre el particular y de acuerdo con las instrucciones que el Instituto Federal Electoral dicta a través de las pautas correspondientes.

Las características del funcionario federal que responde en nombre del presidente de la República y del secretario de Gobernación pueden resumirse en la idea de que los órdenes de gobierno no lo son sino que representan niveles, lo cual en la teoría constitucional federal es totalmente incorrecto.

El Poder Ejecutivo federal no tiene considerado un poder absoluto con un amplio catálogo de mandatos generales; por el contrario, se impone como deber y obligación el respeto de las entidades federativas, obligación derivada de la Constitución, que precisa la soberanía estatal en su régimen interior, como considera el artículo 41, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte relativa establece:

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

Hechas las consideraciones anteriores, podemos advertir la falta de capacidad del gobierno federal de entender el artículo 41, fracción III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución federal como una base mínima, dejando a las entidades federativas la posibilidad de ampliar y consolidar lo dispuesto en dicho precepto.

Por lo anterior, el suscrito plantea la siguiente iniciativa, que reforma el segundo párrafo del Apartado C de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del Apartado C de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. a III. ...

Apartados A. a C. ...

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las entidades federativas y el Distrito Federal podrán establecer en sus ordenamientos electorales las formas y los tiempos en que suspenderán la difusión de propaganda gubernamental de los tres niveles de gobierno, durante sus procesos electorales. Las únicas excepciones de lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. ...

Transitorio

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

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2011.

Diputado Francisco Saracho Navarro (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 80. DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA DIANA PATRICIA GONZÁLEZ SOTO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la de la voz, diputada Diana Patricia González Soto en nombre de los diputados federales de Coahuila del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXI Legislatura, presenta a esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso c) de la fracción II, del artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma la fracción III del artículo 8o. de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho a la igualdad de género es una prerrogativa básica que tiene enormes consecuencias económicas y sociales, como contribuir al empoderamiento de las mujeres en la prosperidad económica y estimular la productividad y el crecimiento de las mismas. Sin embargo, a pesar de sus múltiples beneficios, para nadie es un secreto que la desigualdad de género continúa profundamente arraigada en un gran número de sociedades.

Por citar algunos casos, en el ámbito mundial las mujeres siguen siendo discriminadas en el trabajo y el salario, el acceso a la educación y la salud. Asimismo, se les discrimina en los procesos de decisión en la vida política y económica.

Otra vertiente de la discriminación femenina, consiste en considerar a las mujeres inferiores a los hombres, negándoles su reconocimiento tanto en el plano normativo, como en el fáctico, dándose este problema en la mayoría de las culturas que han tratado de forma desigual a hombres y mujeres, ocasionando con ello graves consecuencias en los niveles de salud, desarrollo y calidad de vida productiva de las mujeres. Baste tan solo observar que “al lado de los indicadores de desarrollo se encuentran intocadas formas de opresión de género no contabilizadas”¹ –y de las cuales– “no hay índices, habría que hacerlos, que relacionen indicadores de calidad de vida en países de alto y medio desarrollo con la prevalencia de la prostitución, el tráfico y la servidumbre de mujeres, la explotación pornográfica de niñas y mujeres o el consumo social de la pornografía y su relación con la violencia de género, por ejemplo.”²

Ante esta situación, la Organización de las Naciones Unidas, ONU, hizo un llamado a todos los países para erradicar la discriminación femenina y en los últimos años, este organismo internacional es el que más aportaciones ha hecho en las actividades de promoción de la igualdad de género, a través de las diversas Conferencias Internacionales sobre la Condición de la Mujer y diversos acuerdos como la Plataforma de Acción de Beijing y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW– por sus siglas en inglés y que es considerada la carta internacional de los derechos de las mujeres-. Incluso, es importante señalar que existe un órgano especializado de las Naciones Unidas a quién le compete la promoción y vigilancia de la citada Convención, en un claro intento de lograr la efectividad de ésta: el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Siguiendo esa tesitura, el 2 julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la creación de un organismo para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer llamado: “ONU Mujeres” y con esto, se concluyó una campaña de cuatro años en la que la ONU buscó hacer más eficientes sus actividades en aras de la promoción del estatus de la mujer.

Simultáneamente, el derecho a la igualdad está consagrado en diversos instrumentos internacionales ³ –vinculantes para México–, entre los que resaltan: la CEDAW, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belém do Pará–, la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer; la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos tratados y declaraciones prohíben a los estados que los suscriben todo tipo de discriminación por razones de sexo, tanto en la ley como de facto.

En el ámbito nacional la desigualdad entre hombres y mujeres es un reflejo de lo que sucede en varias partes del mundo y a pesar de que se han instrumentado grandes avances para su combate, en nuestro país todavía registramos evidencias de una fuerte discriminación contra las mujeres en muchos ámbitos y, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México -ENADIS 2010-, sobresale la discriminación en la educación, el trabajo, las labores domésticas del hogar y los salarios. ⁴

Es así, que a pesar de que en México las mujeres representan más del 51 por ciento de la población, no gobiernan con los hombres ni en la vida pública ni en la privada y debido a ello, no es posible hablar de una democracia cabal por el simple hecho de que las mismas puedan votar, elegir y ser electas a cargos populares.

Adicionalmente el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación –Conapred– sostiene que el trato desigual, la discriminación, el abuso y la falta de oportunidades para las mujeres forman parte de las prácticas y prejuicios culturales que se mantienen día a día en nuestro país y que impiden un desarrollo pleno de la democracia.

A la vez, este consejo indicó que sin la participación equitativa y justa de las mujeres, México no podrá ser un país de justicia y derechos humanos en el cual la democracia sea plenamente incluyente.

Por otra parte, en nuestra República, el Instituto Nacional de las Mujeres –Inmujeres– es la institución del gobierno federal encargada de dirigir la política nacional para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano.

El Inmujeres sostiene que para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, es necesario contar con instrumentos legales que legitimen cada acción por comenzar, como la lucha contra la discriminación, el combate a la violencia de género, el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres y niñas, el acceso a una vida libre de violencia -por citar solo algunas- para así contribuir a la consolidación de la democracia y la justicia como bienes colectivos.

En el ámbito normativo federal, México, además de haber ratificado diversos tratados internacionales, tiene en su haber diversos ordenamientos jurídicos que tutelan a la mujer, entre los que destacan: la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

A pesar de contar con la normatividad antes referida, –la cual sin duda, representa un significativo avance en la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres en nuestro país– es necesario revisar y permanecer atentos a la redacción de otros instrumentos jurídicos que también tienen injerencia en la formación de la conciencia ciudadana en materia de equidad en nuestro país.

Tal es el caso particular de la Constitución Política federal y la Ley General de Educación, las cuales regulan dentro de su articulado los criterios que guiarán la educación impartida por el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.

Los artículos 3o. de la Carta Magna y 8o. de la citada ley general, establecen el criterio que orientará a la educación que imparta el Estado. Señalando que esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres, niñas y niños, debiendo implantar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno.

Con relación a la educación, el inciso c) de la fracción II del artículo 3o. de la ley suprema y la fracción III del precepto 8o. de la Ley General de Educación, señalan en términos idénticos que:

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

De la redacción anterior, es posible percibir que la misma al hacer alusión únicamente a la fraternidad y a la igualdad de derechos entre todos los hombres, pareciera considerar únicamente al género masculino, dejando de lado su término correlativo aplicado al género femenino, es decir, el concepto sororidad; además, de la lectura anterior, es claro que se pasa por alto la mención explícita de la igualdad de derechos de todas las mujeres, ya que sólo se menciona la de los hombres. Con lo anterior, se evidencia que la redacción incurre en un sesgo semántico androcéntrico vinculado al sexismo en el lenguaje, el cual de acuerdo a la tendencia contemporánea de actualizar y armonizar los textos legislativos conforme a un lenguaje incluyente de los géneros, no tiene razón de ser hoy en día.

Como explicación de la aseveración anterior, es importante mencionar que el término fraternidad es definido por el Diccionario de la Real Academia Española ⁵ como “amistad o afecto entre hermanos o entre quienes se tratan como tales”, denotándose así la acepción masculina de dicho concepto, ya que el mismo se refiere únicamente al pacto entre hombres e implica la exclusión de las mujeres.

En adición a lo anterior, el Glosario de Género –el cual compila diversos términos relacionados con la transversalidad de género– elaborado y editado por el Inmujeres en el año 2007, define el concepto de sororidad como “hermandad entre mujeres” ⁶ .

La palabra sororidad es de origen francés y etimológicamente proviene del latín *soror*⁷ –hermana–, que se distingue del “frater”⁸ que se refiere a hermano; denotando así las normas citadas, que la inclusión única del concepto fraternidad obedece a una clara connotación patriarcal. A la vez, la antropóloga mexicana Marcela Lagarde⁹ menciona que las francesas, como Gisele Halimi, llaman a esta nueva relación entre las mujeres *sororité* y las italianas dicen *sororità*, mientras que las feministas de habla inglesa la llaman *sisterhood* a la manera de Kate Millett.

Es así, que desde el punto de vista del léxico y la semántica, al incluirse a la palabra sororidad o hermandad entre mujeres en los textos legales invocados, se haría también alusión expresa al pacto asumido por las mujeres para disminuir la brecha que existe entre su condición propia y la de los hombres; utilizándose también, para referirse a una nueva forma de relación entre mujeres, como hermanas iguales, que rompe con la concepción que únicamente tiene como base la solidaridad entre varones y permitiendo la identificación positiva de género, además de que la sororidad busca la alianza entre mujeres “para cambiar la vida y el mundo con un sentido justo y libertario”¹⁰.

Explica Marcela Lagarde que “la sororidad es una dimensión ética, política y práctica del feminismo contemporáneo. Es una experiencia de las mujeres que conduce a la búsqueda de relaciones positivas y la alianza existencial y política, cuerpo a cuerpo, subjetividad a subjetividad con otras mujeres, para contribuir con acciones específicas a la eliminación social de todas las formas de opresión y al apoyo mutuo para lograr el poderío genérico de todas y el empoderamiento vital de cada mujer”¹¹

Cabe destacar que el Glosario de Género publicado por el Inmujeres complementa que la sororidad es la solidaridad entre las mujeres “bajo la lógica de que han sufrido la misma clase de discriminaciones y maltrato, por lo que supone aliarse para combatir esa situación, partiendo de lo que tienen en común”. Precizando el mismo texto, que este concepto “integra el reconocimiento y aceptación del feminismo como un aspecto importante para que las mujeres vivan más libres. Es la contraparte del término ‘fraternidad’ que alude a la solidaridad entre hombres”.¹²

Es así, que este concepto va más allá de la solidaridad, ya que esta última tiene que ver con una unión que mantiene las condiciones tal y como están; mientras que la sororidad, tiene implícita la modificación de las relaciones entre mujeres.

Complementa Marcela Lagarde que “la sororidad y las formas de *affidamento* no son una invención idealista, se basan en experiencias entre mujeres que es preciso internalizar y extender hasta convertirlas en el eje de una ética política entre nosotras. Millones de mujeres no habrían sobrevivido sin el soporte, el apoyo, el reconocimiento, la transmisión de descubrimientos y la autoridad de otras mujeres. Cada vez es más urgente que utilicemos estos recursos políticos para desmontar las dificultades vitales y ampliar la cultura democrática: se trata de construir la democracia genérica entre nosotras. Ya nos hemos convocado bajo el principio del reconocimiento de la diversidad entre nosotras ahora hace falta reivindicar el principio de igualdad.”¹³

“En resumidas cuentas, la sororidad se traduce en hermandad, confianza, fidelidad, apoyo y reconocimiento entre las mujeres para poder construir un mundo diferente; percatarse –sic– que desde tiempos antiguos hay mujeres que trabajan para lograr relaciones sociales favorables para ellas y para nosotras, recordando siempre que todas somos diversas y diferentes”¹⁴.

Por lo explicado anteriormente y en concordancia con el Inmujeres, consideramos que el lenguaje refleja nuestra concepción del mundo y al mismo tiempo colabora en la construcción de las imágenes de las personas y los grupos sociales, por lo que la permanencia de un lenguaje sexista en

cualquier ordenamiento legal, legítima y contribuye a reproducir relaciones injustas entre los sexos, ya que su empleo -de manera indirecta- invisibiliza a las mujeres, permitiendo que prevalezcan formas de expresión colectiva que excluyen a las mujeres mediante formas lingüísticas androcéntricas que subordinan lo femenino a lo masculino.

“El lenguaje sexista se reconoce como una forma de exclusión que refuerza la situación de discriminación hacia las mujeres y promueve la generación de estereotipos. No obstante, el lenguaje también puede servir como un poderoso instrumento de cambio para identificar y eliminar los factores discriminatorios que el lenguaje excluyente pueda contener”¹⁵.

Y precisa el Inmujeres¹⁶ que “en castellano existen una serie de mecanismos verbales mediante los cuales la discriminación sexual se recrea y mantiene, por ejemplo: el uso del género masculino como neutro” –ya que así se da– “uno de los fenómenos más graves de discriminación lingüística en castellano que radica en usar el género masculino como neutro, por ejemplo: los jóvenes mexicanos piensan” –o– “la ausencia de nombres para denominar profesiones en femenino, especialmente las más prestigiosas: rector, dramaturgo, etcétera”.

En lo tocante al sesgo de la expresión que hace alusión exclusiva a la “igualdad de derechos entre todos los hombres” contenida en las normas legales invocadas, concordamos con Richard Rorty¹⁷ al señalar que “en cuanto a las mujeres, empero, hay maneras más simples de excluirlas de la humanidad: por ejemplo, usar *hombre* como sinónimo de *ser humano*”. Por lo tanto, consideramos que la inclusión explícita de las mujeres en las normas que se pretenden reformar, va en concordancia con la interpretación sistemática del marco jurídico mexicano, y si bien es cierto, en diversos preceptos de la misma Constitución se hace alusión a los términos individuo, ciudadano y hombre para referirse al género humano y a las personas –excluyendo así semánticamente a las mujeres, ya que en el diccionario de la lengua española se contemplan sus correlativos términos femeninos: *individua*, *ciudadana* y *mujer-*, por lo cual consideramos que con la aprobación de la presente iniciativa se conseguiría un avance progresivo en la inclusión del lenguaje incluyente de género en nuestra Carta Magna y en la Ley General de Educación, mismo que prepararía la brecha para que en el futuro se plasme de manera plena la correcta redacción de estos términos conforme al contexto actual.

Es por las razones expuestas y con el fin de contribuir a robustecer el reconocimiento explícito legal de la igualdad entre mujeres y hombres, consideramos necesario modificar la redacción del inciso c) de la Fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción III del artículo 8o. de la Ley General de Educación, para continuar implementando el uso de un lenguaje con perspectiva de género en la legislación mexicana, atendiendo en este caso concreto a la materia educativa y trazar de manera explícita desde los ordenamientos legales aludidos el criterio de una educación libre de sexismo que contribuya al fortalecimiento de la democracia como una forma de vida y convivencia social, eliminando de nuestras normas cualquier forma de opresión de género.

Es por lo anterior, que acudo a esta tribuna para presentar ante esta soberanía iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el inciso c) de la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción III del artículo 8o. de la Ley General de Educación

Artículo Primero. Se reforma el inciso c) de la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

...

a) a b) ...

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

...

Artículo Segundo. Se reforma la fracción III del artículo 8o. de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 8o. ...

I. a II. ...

III. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad, sororidad e igualdad de derechos de todas las mujeres y hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Transitorios

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

Notas

1 Lagarde y de los Ríos, Marcela: *Ponencia Pacto entre Mujeres Sororidad*. (Consultada en línea) Madrid, España. Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres. Octubre 2006. <http://www.celem.org/pdfs/PONENCIA%20MARCELA%20LAGARDE.pdf>. Consultado el 20 de octubre de 2011. P.5

2 *Ibíd.*

3 Secretaría de Relaciones Exteriores: [Consultado en línea] www.sre.gob.mx/tratados/. el 20 de octubre de 2011.

4 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación: *Resultados Generales de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México/ Enadis 2010*. Segunda Edición Corregida. México D.F. junio 2011.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3385-VII, martes 8 de noviembre de 2011

5 Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición. [Consultado en línea] www.rae.es/ el 13 de octubre de 2011.

6 Instituto Nacional de las Mujeres: *Glosario de Género*. Primera Edición. México D.F. Noviembre de 2007. P. 120

7 Obra citada.

8 Diccionarios de latín de las páginas electrónicas: www.dudasytextos.com/recursos/diccionario_latin.htm y recursos.cnice.mec.es/latingriego/Palladium/5_aps/esplap03.htm. [Consultado en línea] el 17 de octubre de 2011.

9 Ídem: página 3.

10 Ibíd.

11 Ibíd.

12 Obra citada, página 120.

13 Ídem: página 6.

15 Pérez, Mónica: *Nueva Identidad Sororidad: Nueva práctica entre mujeres*. [Consultado en línea] México, DF. Cimac Noticias. 24 de febrero de 2004. www.cimacnoticias.com.mx/noticias/04feb/s04022404.html

Consultado el 13 de octubre de 2011.

16 Obra citada página 91.

17 Obra citada página 91.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2011.

Diputados: Diana Patricia González Soto, Francisco Saracho Navarro, Hugo Héctor Martínez González, Josefina Rodarte Ayala, Héctor Franco López, Noé Fernando Garza Flores, Tereso Medina Ramírez, Melchor Sánchez de la Fuente, Héctor Fernández Aguirre.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LETICIA QUEZADA CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Por la naturaleza jurídica del Distrito Federal implica que existe un modelo de competencia legislativa destinado de manera exclusiva a los legisladores de carácter local y un esquema de competencia para los legisladores federales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los integrantes del honorable Congreso de la Unión a presentar iniciativas en torno al Distrito Federal.

La Ciudad de México continúa operando con un esquema de análisis del paquete presupuestal que a nivel federal hemos dejado atrás desde el año 2004 en esta honorable Cámara de Diputados.

En el proceso de aprobación del presupuesto, sobresale como uno de los principales obstáculos, el plazo de que disponen los diputados del Distrito Federal para estudiar, discutir y aprobar el Presupuesto. Ello es consecuencia del plazo máximo con que cuenta el Ejecutivo local para la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, a la consideración del Poder Legislativo local.

La representación popular que integra la Asamblea Legislativa del Distrito Federal posee por sí y a través de los diputados que la conforman información sensible sobre las demandas, necesidades y reclamos más sentidos de la ciudadanía del Distrito Federal.

Estimo que la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal requieren del tiempo suficiente para que los legisladores locales realicen un examen razonado de las propuestas planteadas y de sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida pública de la Ciudad de México.

Es por ello que resulta necesario adecuar el marco constitucional vigente para el Distrito Federal, que incentive una adecuada comunicación de la Asamblea Legislativa con el Poder Ejecutivo local en el proceso presupuestario.

La reforma que se propone permitirá adecuar el marco normativo constitucional en relación al Distrito Federal en torno al análisis, discusión, modificación y aprobación del Presupuesto y de la Ley de Ingresos de carácter local.

Por estas consideraciones y fundamentos propongo modificar las fechas de presentación de las Iniciativas de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos ambos del Distrito Federal, así como determinar una fecha límite para su aprobación, de tal manera que, su publicación y el inicio de su ejercicio brinden certidumbre a los habitantes de la Ciudad de México.

No pasa desapercibida la referencia necesaria al texto constitucional sobre este tema. Se estima que no existe colisión entre la reforma propuesta y lo dispuesto por el artículo 122, inciso C, Base Primera, fracción V, subinciso b), pues la reforma busca la optimización de la función legislativa de

la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al igual que lo pretende nuestro máximo ordenamiento.

Con la reforma, se otorgará mayor certidumbre a las autoridades locales que intervienen en el proceso presupuestal, redundando tal circunstancia en los intereses y necesidades de los habitantes del Distrito Federal.

En tal sentido, se propone adelantar al veinte de noviembre la fecha de entrega de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos a la Asamblea Legislativa, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como fijar una fecha límite para su aprobación por parte del órgano legislativo local.

Argumentos

El honorable Congreso de la Unión es un poder de representación popular que tiene como finalidad contribuir a través de acciones de carácter legislativo al desarrollo de políticas públicas eficientes y eficaces, cuyo principal instrumento para su aplicación se deriva entre otros de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el ámbito federal, la Cámara de Diputados ha contribuido significativamente al fortalecimiento de la teoría de la División de Poderes y se ha constituido como un poder independiente y autónomo frente al Ejecutivo en el tema de ingresos y egresos de la federación.

Nuestra historia nos indica que durante décadas esto no fue así, toda vez que el Poder Legislativo atendía de manera puntual las indicaciones del titular de Poder Ejecutivo en turno, de tal suerte que a través de diversos procesos parlamentarios y de avance y fortalecimiento de un sistema democrático hoy en día el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión ejerce su facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el titular del Ejecutivo Federal.

Es importante recordar, que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de julio del 2004, se reformó la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En función de esa reforma, se cambió la fecha en que el Poder Ejecutivo Federal debía entregar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión y también se estableció una fecha para que el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, sean aprobadas por la Cámara de Diputados.

El precepto indicado prescribe dos actividades de suma importancia: a) 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, y b) la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Adicionalmente, este dispositivo constitucional establece que 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.

Esta reforma ha permitido que los legisladores federales abordemos el análisis y discusión del paquete presupuestal con mejores elementos y tiempos, de tal suerte que se brinden las herramientas necesarias para hacer frente a los problemas que aquejan a nuestra población en todas las materias.

Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ordenamiento a modificar

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En este orden de ideas presento una Tabla Comparativa con el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propuesta de reforma.

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 122. ... Apartado C. ... Base Primera. ... I a IV. ... V. a). ... b). Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.</p> <p>Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.</p> <p>La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.</p> <p>La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.</p> <p>Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;</p>	<p>Artículo 122. ... Apartado C. ... Base Primera. ... I a IV. ... V. a). ... b) Examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.</p> <p>Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.</p> <p>La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el veinte de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el veinte de diciembre.</p> <p>La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.</p> <p>Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;</p> <p>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 Asamblea o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal a informar de las razones que lo motiven.</p> <p>La Asamblea Legislativa deberá aprobar la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos a más tardar el día quince del mes de diciembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 31 de diciembre.</p>

Texto normativo propuesto

Único. Se reforma el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A – B ...

C. ...

Base Primera. ...

I – V...

a)...

b) Examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

...

...

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el **veinte de noviembre**, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el veinte de diciembre.

...

...

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 Asamblea o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal a informar de las razones que lo motiven.

La Asamblea Legislativa deberá aprobar la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos a más tardar el día quince del mes de diciembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 31 de diciembre.

Artículos Transitorios

Primero. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación.

Salón de plenos del honorable Congreso de la Unión, a 25 de octubre de 2011.

Diputada Leticia Quezada Contreras (rubrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 60. Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CORA PINEDO ALONSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Planteamiento del problema

En el marco del Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos los días 18 y 19 de agosto de 2011, temas como el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en México, han recobrado su importancia en términos de eficacia funcional y de conveniencia para otorgarle autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) con la finalidad de garantizar plenamente su funcionamiento y la independencia de sus decisiones como órgano colegiado. Al respecto, la Comisionada Presidenta del IFAI Jacqueline Peschard, manifestó que “la autonomía constitucional plena del IFAI es conveniente para dejar en claro a las instancias de la Administración Pública Federal que el Instituto no estará sujeto a eventuales presiones o amenazas y que si bien la ley y el marco jurídico, en general, resultan esenciales como medio para articular la defensa jurídica de una institución autónoma, también lo es la propia decisión de sus autoridades para asumirla y defenderla en los momentos en que se intenta vulnerarla. En el caso de las universidades públicas, el Banco de México (Banxico), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), estos órganos fueron dotados de autonomía después de su creación, es decir, ésta se les dio como una necesidad para el mejor desempeño de sus funciones sustantivas. Respecto del Instituto Federal Electoral (IFE), esta entidad nació con ciertos niveles de autonomía para el ejercicio de sus funciones y la toma de decisiones, aunque ésta se asentó después de varios años. Resulta imposible soslayar que su principal función y razón de ser, consiste en que se concibe como responsable del ejercicio de derechos específicos, mismos que tradicionalmente se vieron limitados por quien organizaba las elecciones, es decir el Gobierno”.

Para el Grupo Parlamentario Nueva Alianza, resulta innegable que México ha dado pasos importantes en el fomento y promoción de la transparencia y el acceso a la información pública, encaminadas a fortalecer la confianza ciudadana en nuestras instituciones y la construcción de una cultura política de la rendición de cuentas. No obstante lo anterior, se coincide con la postura que en nuestro país, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública no terminan por aceptarse como un derecho humano exigible en todo momento y sin necesidad de justificar las razones que lo motivan.

Desde 1977 en el escenario de la denominada Reforma Política de 1977, nuestro país inició formalmente la era de la transparencia al elevar a rango constitucional (DOF 16.12.1977) en el artículo 6º el derecho a la información. Sin embargo, tuvieron que transcurrir 25 años más para que el Estado mexicano previera lo necesario para garantizar realmente el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal; la protección de datos personales en posesión de la administración pública; con el establecimiento de un órgano garante del ejecutivo federal denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y las causas de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos al incumplir disposiciones de este ordenamiento, aunque ejecutadas por el Órgano de Control Interno de cada poder. Lo anterior como parte del contenido de los 64 artículos y 11 transitorios de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) del 12 de junio de 2002.

A partir de esta ley reglamentaria, las 31 entidades y el Distrito Federal de la República, comienzan a publicar leyes en materia de transparencia, con el objeto de garantizar el acceso de toda persona a la información pública. Esta etapa se sintetiza con el concepto de federalismo de la transparencia ilustrado en la tabla y gráfica siguientes:

FEDERALISMO DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO EXPEDICIÓN DE LEYES ESTATALES	
Año de Publicación	Entidades federativas
2002	Querétaro y Sinaloa
2003	Guanajuato y Morelos
2004	México, Nayarit, Puebla, Yucatán y Zacatecas
2005	Baja California, Chihuahua, Jalisco, Quintana Roo y Sonora
2006	Aguascalientes, Chiapas e Hidalgo
2007	San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas y Veracruz
2008	Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Nuevo León y Oaxaca
2009	Campeche y Michoacán
2010	Baja California Sur y Guerrero



Con independencia del proceso de federalismo de la transparencia, la práctica del derecho de acceso a la información pública, evidenció una serie de deficiencias provocadas por la diversidad de leyes en nuestro país, –como la obligación de firma autógrafa en la solicitud de información y el recurso de revisión, imposibilidad de solicitar la información vía electrónica, la cantidad de causales de reserva para no entregar determinada información o la posibilidad de recurrir a los acuerdos de clasificación de la información, entre otras– que hacían a todas luces inaccesible el ejercicio del derecho a obtener información pública.

El 20 de julio de 2007 el Congreso de la Unión, aprobó la última reforma al artículo 6 constitucional con el objeto de plasmar los mínimos de transparencia y acceso a la información que deben reglamentarse en todo el país para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, los procedimientos de revisión expeditos que deberán sustanciarse ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión así como los principios y bases que deberán observar en la materia la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

El 5 de julio de 2010 se promulgó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, basada en la última reforma constitucional de 2007, con el objeto de proteger los datos personales en posesión de los particulares, a través de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas, (artículo 1). Este ordenamiento reconoce al IFAI (artículo 38) como la autoridad encargada de difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, promover su ejercicio y vigilar la debida observancia de las disposiciones previstas en sus 69 artículos y las que deriven de la misma; en particular, aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos regulados.

La difusión del conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, la divulgación de estándares y mejores prácticas internacionales en materia de seguridad de la información, la resolución de procedimientos de protección y de verificación de derechos así como la imposición de las sanciones correspondientes y la emisión de criterios y recomendaciones relacionados con la protección de datos personales, entre otras, ampliaron las competencias del IFAI, sin que por ello se haya modificado su estructura orgánica atendiendo a las nuevas funciones.

Argumentos

Paralelo a los avances alcanzados en materia de transparencia y de derecho de acceso a la información, se reconocen los retos pendientes que actualmente enfrenta el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) mismos que se circunscriben a la eficacia y efectividad del sistema de transparencia derivado de la naturaleza jurídica del órgano regulador.

A casi un lustro de vigencia de la última reforma al artículo 6º Constitucional de 2007, se coincide con el criterio que el artículo citado actualmente resulta insuficiente para garantizar la imparcialidad de las decisiones del IFAI y la definitividad de sus resoluciones aunado a la heterogeneidad en el diseño y naturaleza jurídica de los órganos estatales.

En este marco, es necesario reconocer el desafío afrontado por las entidades federativas en materia de transparencia de formas diferentes. Por ello, únicamente 13 de éstas cuentan con un organismo autónomo por disposición constitucional y las 14 entidades federativas se crearon por disposición legal. Particularmente los órganos de Chiapas, Colima, Guanajuato, Zacatecas, incluyendo el de la Federación son organismos descentralizados de la administración pública y en el caso de Sonora, el órgano garante forma parte del Congreso del Estado. Ante el diseño heterogéneo de leyes estatales en México, existen leyes ejemplares en la materia, pero también ha dado lugar a disposiciones y prácticas que han debilitado o impulsado el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Sobre el diseño y características de los órganos constitucionales autónomos en México, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Respecto a las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del

Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Asimismo, que a éstos se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano.

En materia de órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas, se ha pronunciado en el sentido que la incorporación de dichos órganos autónomos no es privativo del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental, los Estados de la República en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

Registro No. 170238

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Febrero de 2008

Página: 1871

Tesis: P./J. 12/2008

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos

organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Ejecutoria:

Registro No. 19778

Asunto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2005.

Promovente: MUNICIPIO DE GUADALAJARA, ESTADO DE JALISCO.

Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIV, Octubre de 2006; Pág. 912;

Registro No. 172456

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Mayo de 2007

Página: 1647

Tesis: P./J. 20/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional

de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Ejecutoria:

Registro No. 20102

Asunto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2006.

Promovente: TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Abril de 2007; Pág. 1149;

Registro No. 170239

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Febrero de 2008

Página: 1870

Tesis: P./J. 13/2008

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS REGÍMENES LOCALES. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe precepto que autorice expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos; sin embargo, atendiendo a la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes en la que se ha dejado de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que sin perder su esencia, ahora se considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, es como se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin que se advierta que la incorporación de dichos órganos autónomos sea privativa del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 13/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Ejecutoria:

Registro No. 19778

Asunto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2005.

Promovente: MUNICIPIO DE GUADALAJARA, ESTADO DE JALISCO.

Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIV, Octubre de 2006; Pág. 912;

Por otro lado, el 16 de junio de 2010 el diputado Ilich Augusto Lozano Herrera del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa de reforma al artículo 6º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de reconocer al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como un organismo constitucional autónomo, misma que fue Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, retornándose para dictaminarse de acuerdo con las nuevas reglas previstas

en el Reglamento de la Cámara de Diputados el 01 de marzo de 2001 y finalmente prorrogada por 200 días a partir del 22 de junio de 2011 para dictaminarse por la citada comisión.

En el mismo sentido, el 24 de febrero de 2011 el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, mediante una iniciativa de reforma al artículo 6° constitucional del diputado Agustín Castilla Marroquín se propuso que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos eleve su naturaleza jurídica a rango de organismo constitucional autónomo. La iniciativa en comento fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, aunque la dictaminadora solicitó una prórroga de 90 días para dictaminarla a partir del 31 de mayo de 2011.

En el Senado de la República el 13 de septiembre de 2011, los senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron una iniciativa de reforma constitucional para reconocer la autonomía del IFAI en materia de gestión y presupuesto y para otorgarle facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Diversos tratadistas se han pronunciado a favor del reconocimiento de la autonomía constitucional del IFAI como una condición sine qua non para ejercer sus atribuciones plenamente y garantizar la obligatoriedad de sus fallos.

Al respecto, el Dr. Sergio López-Ayllón en *La Constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información: una propuesta para el debate*. Democracia, Transparencia y Constitucionalización. Afirma que una reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información más no es banal, pues se suma a los cambios que ha tenido nuestra Constitución y que han modificado sustancialmente su diseño. De igual forma, que el derecho de acceso a la información ha de construirse con base en estándares uniformes para todo el país, pues se trata del ejercicio de un derecho fundamental y resulta inaceptable que esté determinado por el capricho de las legislaturas estatales.

Para el Dr. Miguel Carbonell Sánchez investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha sostenido que la constitucionalización amplia del derecho de acceso a la información pública tendría al menos tres ventajas: a) pondría a salvo de los vaivenes políticos; b) permitiría homogeneizar la regulación de la materia, tanto a nivel federal como local; y c) haría de la transparencia no una moda sexenal, sino una política de Estado de carácter permanente, que estaría a salvo con independencia de la orientación política que tengan el presidente o el Congreso en un momento determinado.

Por su parte el Dr. Rubén Minutti Zanatta, magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 2009, a propósito de ponencia en el 10° Congreso Nacional y 5° Internacional de Derecho de la Información, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, noviembre de 2009, concluyó que en materia de transparencia y acceso a la información pública se requiere:

1. Tanto de órganos garantes como de tribunales con especialización, en ambos casos con autonomía constitucional.
2. Los tribunales que posean competencia y especialización en materia administrativa pueden y deben conocer de las resoluciones de los órganos garantes, que por su naturaleza material emiten actos administrativos.

3. El artículo 6o. resulta insuficiente para garantizar dicha autonomía y por tanto garantizar el derecho de acceso a la información pública.
4. Se requiere establecer claramente a nivel de la Constitución general la naturaleza y autonomía de los órganos garantes de la información pública y por ende el recurso o vía de impugnación en contra de sus resoluciones.
5. La autonomía constitucional debe colocar a los órganos garantes por encima de cualquier sujeto obligado en materia de transparencia, público y privado.
6. Los tribunales competentes para conocer de las resoluciones de los órganos garantes deben gozar del máximo nivel jurisdiccional, con las excepciones constitucionales de jerarquía, principalmente respecto de la SCJN.
7. Nuestro sistema jurídico debe delimitar las competencias en materia de transparencia entre el Poder Judicial federal y el fuero contencioso administrativo.

Ante este escenario, se considera toral que la Cámara de Diputados en LXI Legislatura, inicie el debate público y legislativo de una segunda etapa de reformas de naturaleza cualitativa del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos garantizados por el Estado mexicano que contribuya a la consolidación del reciente modelo constitucional garantista de derechos humanos.

La presente iniciativa pretende reformar y adicionar el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de otorgar autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos a través de su reconocimiento como la autoridad Federal responsable de la promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información; la resolución sencilla y expedita de las solicitudes de acceso a la información en poder de las dependencias y entidades del orden federal. Haciendo hincapié que sus resoluciones tendrán el carácter de definitivo e inatacable siempre y cuando se garantice en todo momento, la protección de los datos personales.

Desde la perspectiva funcional y tomando en consideración la reforma de 2010, en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, se considera conveniente que dicho órgano constitucional cuenta con un Consejo General integrado por ocho miembros. La presidencia de dicho órgano tendrá una duración de seis años con posibilidad de reelección una sola vez. Su nombramiento lo efectuará el Presidente de la República con la aprobación del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Respecto al procedimiento de elección y duración del encargo de los consejeros y consejeras electorales, éste será el mismo para la elección del consejero presidente con una duración en nueve años sin posibilidad de reelección.

Derivado de la propuesta que modifica la naturaleza jurídica del IFAI, se propone adicionar una fracción h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Finalmente, se prevé que el Congreso de la Unión en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia de la presente reforma, expida una nueva Ley General de de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección de Datos Personales, para garantizar las condiciones necesarias que favorezcan el desarrollo de la política de transparencia y con ello el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de por las consideraciones expuestas y fundadas, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 6º y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma y adiciona el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información y **protección de datos personales** será garantizado por el Estado.

En el orden federal contará con un organismo autónomo en su gestión y en términos presupuestarios, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que será la autoridad responsable encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver de forma sencilla y expedita las solicitudes de acceso a la información en poder de sus dependencias y entidades. Sus resoluciones tendrán el carácter de definitivo e inatacable garantizando en todo momento la protección de los datos personales.

Contará con un Consejo General integrado por ocho miembros. La presidencia del consejo durará de seis años con posibilidad de reelección una sola vez. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes para su elección y en caso de falta absoluta. Su nombramiento por el Presidente de la República será ratificado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Los consejeros y consejeras electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos, la ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes para su elección y en caso de falta absoluta de cualquiera de sus integrantes, a propuesta del Presidente de la República sus nombramientos deberán ser aprobados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Durante su mandato quien presida o integren dicho consejo no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, sin remuneración alguna. La retribución que perciban no podrá ser mayor a la

del Presidente de la República. Únicamente Podrán ser removidos en términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...”

Artículo Segundo. Se adiciona un inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“**Artículo 105.** ...

...

...

a) a g)

h) El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

...

...

...

III. ...”

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto, deberá expedir una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de Datos Personales, misma que derogará la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares vigentes.

Tercero. En lo que respecta a la autonomía constitucional de los organismos estatales, las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia del presente decreto.

Dado en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el 8 de noviembre de 2011.

Diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA 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, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura del 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 6o., fracción I, 77, 78, 182 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno 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, a fin 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 el 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 existente entre personas que tienen encomendada una función pública y los integrantes de la delincuencia organizada.

Esa connivencia hace ineficaz el aparato de seguridad nacional, y 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 el país, y la vulnerabilidad de los cuerpos encargados de la procuración de justicia.

Las reformas aprobadas en materia penal, cuya implantación se encuentra en proceso, mediante la cual se estableció 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 videgrabar los procesos penales, a partir de la exhibición del documental *Presunto culpable*, son medidas buenas y deseables, pero insuficientes, porque están 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 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 las funciones jurisdiccionales de las relativa 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.** Conferir 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.

La iniciativa propone reformar los artículos 94, 97, 99, 100 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 94, a fin 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 en 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 a 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 duodécimo 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.

La iniciativa que someto a consideración de esta soberanía propone una reforma profunda del artículo 100 de la Constitución, que afecta 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 las nuevas atribuciones que se le confieren, se propone modificar su composición y estructura. De esa forma se plantea que el consejo se integre por 11 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 de éste y dirigirá las sesiones del pleno, no integrará sección.

Asimismo, se propone que de los 11 consejeros, 6 –es decir, la mayoría– provengan de la rama judicial, 2 designados por el Ejecutivo federal y 3 por el Senado de la República. Los designados por estos órganos de representación popular deben provenir preferentemente de la actividad profesional independiente, de la academia y del servicio público no judicial, para cumplir 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 formaran 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 formación 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 repercutirá en 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 trastocan de manera radical el modelo institucional de organización judicial, pero resulta una medida necesaria para colocar la acción legislativa a la altura de las circunstancias que exige el 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. Por ello solicito iniciar el diálogo constructivo que genere consenso en torno de la reforma constitucional contenida en la presente iniciativa.

Por lo expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del 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. a 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. a 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 formación 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 Federal**, así como de los demás asuntos que la ley determine. **Se formarán dos secciones compuesta por cinco consejeros, una encargada del estatuto judicial y la otra del estatuto del Ministerio Público**, alternándose el 1 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 que se les adscriba, deberán participar en las comisiones del consejo.

Los consejeros durarán cinco años en el encargo, serán sustituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

...

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, los 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, quien 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 este 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 México, Distrito Federal, a 25 de octubre de 2011.

Diputado José Ricardo López Pescador (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 38, 55, 82 Y 95 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LETICIA QUEZADA CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del Problema

La Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional realizada por el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ UNAM) 2011, nos indica que el nivel de confianza de la población en los diputados federales es de apenas 5.6, en una escala de 0 a 10, donde 0 es no confío nada y 10 es confío mucho.

Para los entrevistados la situación actual del país es muy negativa. El panorama del país hacia el futuro también muestra percepciones negativas para más de la mitad de los entrevistados. No obstante, aparece una mayor preocupación e interés en los asuntos públicos: casi seis de cada diez entrevistados dijeron interesarse mucho o algo en ellos, lo que indica, si se comparan los datos con otros años, un crecimiento sustancial en los niveles de interés.

La percepción del respeto a los derechos humanos en el país es negativa, igualmente lo es el cumplimiento de los derechos humanos de grupos vulnerables en el país. La falta de respeto a los derechos humanos se vincula a las autoridades que imparten y procuran la justicia, así como a los políticos. Señala además, que las percepciones sobre los derechos humanos se encuentran vinculadas a factores tales como las concepciones acerca del bienestar en la sociedad, el acuerdo con el cumplimiento de la ley y las percepciones acerca de la autoridad y el orden.¹

Los derechos humanos son la piedra de toque, el dispositivo, el núcleo para una definición de democracia y son fundamentalmente una propiedad y calidad vinculatoria entre el poder y los ciudadanos; entre los sujetos de poder y sujetos ciudadanos. Si el poder económico y el poder político tuvieran una relación con los ciudadanos mediada por una contención de intereses emanada por los derechos humanos, la nación se orientaría hacia las experiencias de equidad. Los datos duros confirman que esta mediación aún no aparece como horizonte ante los intereses de poder ya sea desde el ámbito económico o de gobierno.

El nuevo paradigma de los derechos humanos, a partir de la más reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos y del juicio de amparo. Forman parte de un ciclo en el que paulatinamente se han dado diversas adecuaciones al marco constitucional.

El respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos es un elemento intrínseco de todo régimen democrático. Existe una relación indisoluble entre democracia-estado-derechos humanos. Una de las tareas para la consolidación de la democracia en nuestro país será precisamente el fortalecimiento del sistema de protección de los derechos fundamentales, en el que la participación de la sociedad será fundamental; para lograrlo será necesario que la sociedad mexicana conozca sus derechos y las instituciones que existen para su defensa.

La responsabilidad de gobierno se torna urgente en cuanto a la defensa real y contundente de los derechos humanos. La gobernabilidad es, íntimamente, una práctica de humanidad. Los gobiernos son compuestos por funcionarios, con una historia personal, una moral y una actividad pública: es ahí, en esa franja, que la legislación debe vigilar y sancionar radicalmente; donde es necesario impedir legalmente, ante los relevos administrativos futuros, que nadie pueda ocupar, ni

promoverse para un cargo de elección popular si ha mostrado en su función, prácticas lesivas a los derechos humanos. Nadie.

Lo anterior supone una digresión más. Es indudable la preeminencia y la supremacía argumental de los derechos humanos en la fundamentación de la ética. Asimismo no puede haber ningún razonamiento contemporáneo sobre la democracia sin aludir a la ética; de hecho es el único cimiento sobre el que se puede erigir el qué, el porqué y para qué de la democracia.

Son las instituciones de gobierno y sus órganos autónomos los indicados no sólo de promover los derechos humanos, de mantenerlos, de obedecerlos y de establecer observaciones para su cumplimiento, sino fundamentalmente de procurar que esas mismas instituciones, compuestas por personas, estén íntimamente comprometidos en impulsarlos.

Esta conducta supone que las personas que integran las instituciones de gobierno posean una comprensión profunda de la importancia de que toda convivencia y relación entre poder y ciudadanos tiene que estar mediada por los hábitos democráticos y por lo tanto del cumplimiento de todos y cada uno de los derechos humanos.

Evidentemente la comprensión de ello lo dice la historia personal, su actitud ante los fenómenos de la administración. Es indispensable que toda persona que forme parte de las acciones de gobernabilidad tenga una historia libre de faltas sobre la práctica de los derechos humanos. La importancia de ello radica en que la toma de decisiones, en la que intervienen factores psicológicos, nunca suponga atentar contra ningún derecho humano.

Estos razonamientos llevan a la necesidad de establecer filtros legales para inhibir la posibilidad de que las instituciones sean penetradas por personas que hayan faltado ya a esta modalidad. Si las legislaciones tienen la propiedad de establecer límites en las composiciones institucionales, es necesario que éstas auspicien hasta en los detalles mínimos los dispositivos democráticos para favorecer la transformación total del aparato institucional codificado ideológicamente, subsumido en un proceso propio, con la sistematización de las iniciativas de ley de dotar todo el cuerpo legislativo con promociones natas de democratización.

En este sentido busco que por los naturales relevos administrativos y de gobierno, vigilados por las leyes electorales, las siguientes generaciones en todos los niveles de gobierno, emanadas por la decisión popular del voto, cuenten con funcionarios y representantes populares con historias personales impecables en cuanto al respeto irrestricto a los derechos humanos.

La iniciativa adiciona como requisito de elegibilidad de determinados servidores públicos o representantes populares el no haber sido responsable directo en alguna recomendación pública emitida por algún organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Al efecto, se propone adicionar y modificar las fracciones pertinentes de los artículos 38, 55, 82 y 95 que entre otros elementos establecen los requisitos para ser diputado federal, senador, presidente de la República y ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que la iniciativa pone énfasis no sólo en la perspectiva suspensiva de los derechos políticos de los ciudadanos, sino que incorpora al régimen de compatibilidad y elegibilidad de una persona para aquellos cargos la disposición taxativa de estar exento de responsabilidad en la conculcación derechos humanos, cuando así lo haya determinado una recomendación de un organismo de protección de las libertades públicas que establece nuestra ley fundamental, considerando que existe la posibilidad de que la

persona que aspire a ocupar uno de los puestos mencionados, haya desempeñado una función pública anterior en la que pudo haber violentado derechos públicos subjetivos determinados.

Si bien la suspensión de derechos políticos como derivado de ser responsable directo en alguna recomendación pública emitida por algún organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano produciría, *ipso iure*, la inelegibilidad para ocupar los cargos referidos en el párrafo anterior, debe introducirse claramente al régimen de incompatibilidades el haber sido un funcionario conculcador de libertades públicas y esa es la finalidad que persigue también la presente iniciativa.

Por otro lado, desde la perspectiva del razonamiento jurídico, ha quedado sentado de manera institucional que los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución, en los tratados y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el estado.

Desde la visión del poder constituyente y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, todos estamos obligados a respetar los derechos humanos de las demás personas. Sin embargo, según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos. Desde la perspectiva de este organismo autónomo, la defensa o la protección de los derechos humanos tiene la función de:

- I. Contribuir al desarrollo integral de la persona.
- II. Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.
- III. Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea federal, estatal o municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- IV. Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.²

En el ámbito internacional, la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas³ prescribe que es 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.

No obstante las exigencias internacionales en la materia, la realidad de los derechos humanos en México aún muestra demasiados obstáculos. Los informes representan reflejan en términos generales que los derechos humanos siguen siendo vulnerados, razón por la cual toda medida que inhiba conductas contrarias a los derechos humanos es positiva de suyo.

La intervención pública en materia de derechos humanos puede tomar las siguientes formas:

- **Políticas de promoción**. Buscan la apropiación de los derechos por parte de los ciudadanos, mediante campañas de difusión, formación y enseñanza. La idea es que las personas conozcan y usen sus derechos; el objetivo es formar sujetos de derechos social y políticamente activos.

- **Políticas de defensa y protección.** Pretenden evitar el deterioro de los derechos humanos, su violación y vulneración, como también, realizar acciones tendientes a su restablecimiento cuando el daño ya ha ocurrido. Un ejemplo lo constituyen las políticas de seguridad ciudadana y de redes de defensores de derechos.
- **Políticas de concreción y materialización.** Son las más *novedosas* y aparecen como un desarrollo directo del enfoque de los derechos humanos. Consisten en acciones tendientes a generar las condiciones que posibilitan el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Argumentos

“Los derechos humanos son sus derechos. Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos. Entiéndanlos e insistan en ellos. Nútranlos y enriquezcanlos... Son lo mejor de nosotros.

Denles vida.”

Kofi Annan

México es un país de graves claroscuros, una nación que se debate entre su propia definición y la apabullante realidad de sus experiencias sociales. Una de ellas, la más importante, la desigualdad social que nadie puede ocultar. Esta polaridad crea expresiones, vivencias y sensaciones también brutalmente disímbolas, incluso espíritus opuestos. Tan es así, que puede ensayarse una definición amarga y realista: México es un país con la columna vertebral rota, orgánica y fatalmente rota. No existe época histórica de la nación donde el equilibrio o la justicia social sean una constante en todo el proceso de su constitución hasta la actualidad.

Uno de los indicadores contundentes de esta polaridad es la vía discursiva y la realidad observable en lo que se refiere a los derechos humanos. La distancia entre la democracia real y la democracia formal. El discurso institucional posee una gran madurez argumental, técnica y conceptual; un despliegue discursivo sobre los derechos humanos, pero la inmensa mayoría del país no conoce ningún atributo de esta inmensa reflexión y legislación. Cualquier indicador socio-técnico así lo indica.

Esta carencia de coherencia entre discurso y autodefinición de gobierno ha impedido que en el país pueda prosperar la vía democrática real, que se pueda generar confianza en las instituciones y que podamos abrir un periodo transicional en el país hacia la convivencia democrática.

Fundamento Legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del Proyecto

Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 38, 55, 82 y 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ordenamiento a modificar

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En este orden de ideas presento una tabla comparativa con el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propuesta de reforma.

Texto vigente

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 señale la ley;
- II.** Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III.** Durante la extinción de una pena corporal;
- IV.** Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V.** Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- 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.

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I.** Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II.** Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III.** Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales 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.

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

- IV.** No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios del gobierno de los estados y del Distrito Federal, los magistrados y jueces

federales o del estado o del Distrito Federal, así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Artículo 82. Para ser presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI. No ser secretario o subsecretario de estado, procurador general de la República, gobernador de algún estado ni jefe de gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- VI. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Texto Propuesto

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 señale la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal;
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión, y
- VII. Por ser responsable directo de la violación de derechos humanos de la población con base en recomendación pública emitida por algún organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, por lo que se suspenderá el derecho para ser votado previsto en la fracción II del artículo 35 de esta Constitución. Esta suspensión durará diez años y se

impondrá con independencia de las demás penas o sanciones que por el mismo hecho dispongan las leyes aplicables.

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas por el servidor público, éste deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa.

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.

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales 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.

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

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces

Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las

entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No haber sido responsable directo de la violación de derechos humanos de la población con base en recomendación pública emitida por algún organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, al día de la elección.

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas por el servidor público, éste deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa; y

VIII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. No haber sido responsable directo de la violación de derechos humanos de la población con base en recomendación pública emitida por algún organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, al día de la elección.

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas por el servidor público, éste deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa; y

VIII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de

licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. **Además de no haber sido responsable directo de la violación de derechos humanos de la población con base en recomendación pública emitida por algún organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, al día de la elección.**

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas por el servidor público, éste deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa.

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido secretario de estado, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe de gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Texto normativo propuesto

Decreto

Único. Se **adiciona** una fracción VII al artículo 38; una fracción VIII, al artículo 55; y una fracción VIII al artículo 82; y se reforma la fracción VII del artículo 55; la fracción VII del artículo 82 y la fracción IV del artículo 95, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

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

I. ... VI.

VII. Por ser responsable directo de la violación de derechos humanos de la población con base en recomendación pública emitida por algún organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, por lo que se suspenderá el derecho para ser votado previsto en la fracción II del artículo 35 de esta Constitución. Esta suspensión durará diez años y se impondrá con independencia de las demás penas o sanciones que por el mismo hecho dispongan las leyes aplicables.

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas por el servidor público, éste deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa.

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.

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. a VI. (...)

VII. No haber sido responsable directo de la violación de derechos humanos de la población con base en recomendación pública emitida por algún organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, al día de la elección.

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas por el servidor público, éste deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa.

VIII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

I. a VI. (...)

VII. No haber sido responsable directo de la violación de derechos humanos de la población con base en recomendación pública emitida por algún organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, al día de la elección.

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas por el servidor público, éste deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa; y

VIII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. a III. (...)

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal demás de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. Además de no haber sido responsable directo de la violación de derechos humanos de la población con base en recomendación pública emitida por algún organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, al día de la elección.

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas por el servidor público, éste deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Transitorio

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

Notas

1. <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/doc/EncuestaConstitucion.pdf>

2. <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

3. <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

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

Diputada Leticia Quezada Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL IGNACIO ACOSTA GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, diputados Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, Jesús Alberto Cano Vélez, Ernesto de Lucas Hopkins, José Luis Marcos León Perea, Onésimo Mariscales Delgadillo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45, numeral 6, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Cualquier institución jurídica, y el fuero constitucional no es la excepción, debe ser analizada en términos de su eficacia presente, así como de las condiciones que acompañaron el fenómeno de su nacimiento. De acuerdo con la doctrina clásica, se concibe al fuero como una prerrogativa de senadores y diputados, así como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin la previa autorización del órgano legislativo.

El fuero se entiende también, dentro de regímenes democráticos, como un privilegio conferido a determinados servidores públicos a fin de mantener el equilibrio entre los poderes del Estado y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.

Esta imposibilidad de la autoridad competente para detener o someter a un proceso penal por la posible comisión de algún delito a un diputado, a un senador o cualquier otro funcionario incluido en el dispositivo constitucional aplicable, también es reconocida como inmunidad parlamentaria.

Sin perjuicio de ello, por otra parte, puede llegar a existir responsabilidad civil, siendo el caso que para responder a su exigencia, los funcionarios enunciados no requieren someterse a la fase de declaración de procedencia ya que en su esfera, como particulares sí es factible que se les demande por la realización u omisión de actos o el incumplimiento de obligaciones civiles que, por su naturaleza, implican una consecuencia reparadora o indemnizatoria.

Como lo ha señalado el estudio que sobre el fuero constitucional llevó a cabo en el año 2007 el Senado de la República ¹, la inmunidad, como consecuencia característica del fuero, es la concreción del privilegio de no quedar sometido a los tribunales, a menos que se cumplan ciertos requisitos establecidos en la propia ley.

A fin de precisar el alcance de las disposiciones aplicables, es importante traer a colación la determinación que en el año de 1996 adoptó el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente sentido:

La circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público federal para investigar hechos probablemente criminosos” (Tesis de Jurisprudencia, 1996).

Por su parte, el *Glosario de Términos Legislativos del Congreso Mexicano del Senado de la República*, define al fuero como una prerrogativa de los legisladores con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, por las que no podrán ser reconvenidos o procesados, y protección legal para no ser detenidos ni enjuiciados hasta que no se agote la garantía de procedibilidad constitucional.

De acuerdo con la misma fuente, el término reconvenición que se utiliza en la Constitución del país, es traducido en latín por *admonitio* que significa amonestación. Si la reconvenición opera contra la expresión de las ideas o la actividad de los diputados, estamos limitando a una libertad pública, que si es grave cuando se le infringe a un ciudadano, es más grave todavía cuando con ella se debilita una institución de gobierno, como la libertad dentro del recinto de un Congreso. Tratándose de la manifestación de las ideas, y en relación con la protección brindada a los parlamentarios mexicanos, se ha señalado: que la acción de reconvenir a una persona por las opiniones que emita es reprimir la libertad de expresión; al castigar, amonestar o sancionar de cualquier manera alguna expresión.

En estos términos, es el artículo 61 constitucional el que establece la prerrogativa de inviolabilidad y fuero constitucional de que gozan específicamente los legisladores federales, en los siguientes términos:

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.

Por otro lado, en cuanto a los sujetos que constitucionalmente se ubican bajo la cobertura de la inmunidad, es pertinente señalar el contenido del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo primero, que los enlista en los siguientes términos:

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, ...

Por otra parte, el artículo 111 señalado establece los requisitos que deben ser satisfechos para que pueda procederse penalmente en contra de los legisladores, así como de cualquiera de los funcionarios públicos ya señalados:

...la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la **(las, sic DOF 28-12-1982)** Cámaras de Diputados **(y, sic DOF 28-12-1982)** Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

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

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

La declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente hubiere incurrido alguno de los servidores públicos federales incluidos en la lista, así como los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas cuando hubieren incurrido en la comisión de delitos del orden federal.

Esta prerrogativa se limita al desempeño de la función y no de la persona que la ejerce. Es decir, el legislador no está exento de ninguna responsabilidad y el sentido que tiene es que los legisladores no pueden ser puestos a disposición de tribunales comunes sin la autorización del órgano competente, que en este caso es la Cámara de Diputados, debido a que pudiera existir una acusación

fundada en hechos arbitrarios realizada por los demás poderes en contra de los parlamentarios, y de este modo, coartar la libertad de acción en sus funciones propias.

Es decir, se trata solo de una garantía materialmente procesal, en el entendido de que, concluido el juicio de declaración de procedencia, se pueda trasladar al legislador a la jurisdicción común si es señalado como culpable.

En otro orden de ideas, debemos reconocer que en infinidad de ocasiones esa prerrogativa constitucional que, como hemos visto, está destinada a proteger el ejercicio de una importante función pública consistente en la representación popular, en los hechos se ha desnaturalizado, colocándose al servicio no de esa elevada responsabilidad política, sino como un privilegiado escudo para proteger al individuo que la ostenta, haciendo caso omiso, incluso, de la gravedad de la conducta desplegada por la persona, así como de las circunstancias que rodean la comisión de dicha conducta.

Por otro lado, hecha una revisión somera, en perspectiva comparada, respecto del marco constitucional existente en diversos países americanos y europeos en torno de la figura del fuero y la inmunidad que éste conlleva, encontramos que en países como Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, Guatemala y Venezuela, no se reconoce la inmunidad parlamentaria en los casos de flagrancia.

Incluso en Puerto Rico procede la responsabilidad del parlamentario en los casos de traición, delitos graves y alteración de la paz; en Francia, igualmente, en los casos de flagrancia, condena definitiva y crímenes; en Italia en los casos de sentencia firme y flagrancia; en Estados Unidos de América, en los casos de traición, delitos grave y alteración de la paz, mientras que en el caso de Inglaterra no existe la figura de la inmunidad parlamentaria.

Por lo anterior, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45, numeral 6 inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentamos ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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, cuando sea detenido en flagrante o cuasiflagrante comisión del mismo o en los casos de delitos graves.

Transitorio

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

Nota

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3385-VIII, martes 8 de noviembre de 2011

1 Altamirano Dimas, Gonzalo, Coordinador Ejecutivo, *Fuero Constitucional*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, México, 2007.

México, Distrito Federal, Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2011.

Diputados: Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, Jesús Alberto Cano Vélez, Ernesto de Lucas Hopkins José Luis Marcos León Perea, Onésimo Mariscales Delgadillo (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OVIDIO CORTAZAR RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

I. Encabezado o título de la propuesta

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V y se adiciona la V Bis al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Ovidio Cortazar Ramos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

El suscrito, Ovidio Cortazar Ramos, diputado de la LXI Legislatura, 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 los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción V y se adiciona la V Bis al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de considerar como área prioritaria para el impulso nacional la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en el país.

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

Adicionar la fracción V Bis al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de incentivar e invertir en la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en el país, en virtud de que en esta área del conocimiento aún se requiere mayor inversión, lo que permitiría contender con las economías más desarrolladas.

III. Argumentos que la sustenten

Diputadas y diputados miembros de esta legislatura:

Indudablemente, la actual legislatura se encuentra frente a importantes retos y desafíos, lo cual demanda que desde esta soberanía continuemos impulsando reformas que privilegien áreas estratégicas para el desarrollo nacional.

Al respecto, no nos queda la menor duda de que la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación son precursores esenciales de la competitividad y el crecimiento económico.

En este tenor, considerando que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 prevé en el Eje 2 de política pública, *Economía competitiva y generadora de empleos*, “la finalidad de la política económica de la presente administración será lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de todos, especialmente de los que viven en la pobreza, es un imperativo social. La insuficiencia de recursos económicos y la marginación impiden satisfacer las necesidades básicas y limitan la participación plena de los ciudadanos en los ámbitos político, social, económico y cultural. Sin oportunidades de empleo y de participación plena en la marcha económica del país no es posible alcanzar un desarrollo humano integral. La creación de empleos favorece la estabilidad, la seguridad pública y la interacción social respetuosa de los

derechos de los demás. Al mismo tiempo, el crecimiento económico debe darse sin sacrificar los recursos naturales, respetando el ambiente y sin comprometer el bienestar de generaciones futuras”.

Enseguida, en la estrategia 5.5, pondera:

Profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica para incrementar la productividad de la economía nacional.

...

Para instrumentar esta estrategia mediante el programa correspondiente es necesario adoptar las siguientes líneas de política:

Establecer políticas de Estado de corto, mediano y largo plazos que permitan fortalecer la cadena educación, ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación buscando generar condiciones para un desarrollo constante y una mejora en las condiciones de vida de los mexicanos. Un componente esencial es la articulación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, estableciendo un vínculo más estrecho entre los centros educativos y de investigación y el sector productivo, de forma que los recursos tengan el mayor impacto posible sobre la competitividad de la economía. Ello también contribuirá a definir de manera más clara las prioridades en materia de investigación.²

...

No queda duda de que la estrategia implica trabajar conjuntamente con los diversos órdenes de gobierno y el sector privado para garantizar el acceso de los mexicanos a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, y conforme al mandato constitucional.

En este tema, deseo enaltecer que México ha mejorado sustancialmente en la última década.

El esfuerzo presupuestario realizado en 2008, 2009 y 2010, para el rubro de ciencia y tecnología, demuestra el compromiso del presidente de la República, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, para hacer del fomento de la innovación una prioridad en la agenda nacional,³ así como también el decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2008-2012,⁴ el cual “propone fortalecer la apropiación social del conocimiento y la innovación, y el reconocimiento público de su carácter estratégico para el desarrollo integral del país, así como la articulación efectiva de todos los agentes involucrados para alcanzar ese fin. Así, se promoverá que los objetivos, las estrategias y las acciones del Pecyt generen efectos positivos en la calidad de vida de la población y la atención de problemas nacionales prioritarios”.⁵

Sin embargo, México necesita mayor inversión en estas áreas del conocimiento. Es indudable que el financiamiento público y el privado son insuficientes para alcanzar un nivel competitivo a escala mundial.

Con base en un estudio realizado por la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana, los países latinoamericanos representan aproximadamente 2 por ciento de la inversión mundial en investigación y desarrollo, sólo por delante de África (0.3 por ciento), igual que Oceanía y muy por detrás de Norteamérica (39 por ciento), Europa (31 por ciento) y Asia (26 por ciento).⁶

En la presentación del estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre la innovación en México se señaló que la proporción de gasto en investigación y desarrollo con relación al PIB en México no sólo es la más baja entre los países de la OCDE sino considerablemente menor que la de otras economías emergentes. Por ejemplo, Brasil y Sudáfrica dedican el doble (1 por ciento del PIB).⁷

En opinión del rector José Narro Robles, para verdaderamente ser actores de la transformación en el país “debemos ser productores de conocimiento, desarrolladores de la innovación y no sólo consumidores” de ella.⁸

En virtud de lo expuesto, y tomando en cuenta la preocupación de investigadores, académicos, estudiantes y la sociedad en general, se propone establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como área prioritaria para el impulso nacional incentivar e invertir en la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en el país.

Como representantes sociales, debemos continuar en la elaboración de propuestas que permitan avanzar en el fortalecimiento del marco jurídico, en este caso en favor de la educación. Es de gran importancia brindar a los estudiantes mayor oferta de estudios especializados en México.

IV. Fundamento legal

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto:

V. Denominación del proyecto de ley o decreto

VI. Ordenamientos por modificar

VII. Texto normativo propuesto

Artículo Único. Se reforma la fracción V y se adiciona la V Bis al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, la 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 la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

V Bis. El Estado impulsará, incentivará e invertirá en la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en el país, recibirá tratamiento prioritario para promover el desarrollo de la nación, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la federación, los estados y el Distrito Federal.

VI. a VIII. ...

VIII. Artículo transitorio

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

IX. Lugar

X. Fecha

Dado en el recinto legislativo de la Cámara de Diputados, a 3 de noviembre de 2011.

XI. Nombre y rúbrica del iniciador

Notas

1 [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generador a-de-empleos.html](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generador-a-de-empleos.html)

2 *Ibidem.*

3 http://www.oecd.org/document/0/0,3746,es_36288966_36288553_44395200_1_1_1_1,00.html

4 Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de diciembre de 2008.

5 Cfr. Introducción del Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2008-2012.

6 Estudio de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (Original no consultado, citado por Carlos Aparicio BBC Mundo.) http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/635_datos_ciencia/index.shtml

7 *Op. cit.*, nota 3, palabras de Ángel Gurría, secretario general de la OCDE, para presentar el estudio de la organización sobre la innovación en México.

8 http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=772514

Diputado Ovidio Cortazar Ramos (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que esto suscribe, diputado Gustavo González Hernández, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto con el objeto de reformar el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para fortalecer la facultad toral de “control legislativo”, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema

El problema se puede resumir en que la nueva realidad democrática de nuestro país, pone de relevancia la necesidad de que el Poder Legislativo asuma con mayor fortaleza el control sobre el gobierno.

Estoy convencido –como lo he señalado en otras ocasiones– que el Poder Legislativo debe ser menos legislador y más controlador de la administración, por lo que deben fortalecerse sus potestades de control, ya que el “estado administrativo” ha crecido a un ritmo catastrófico y el legislativo posee el diseño de hace un siglo.

Considero que el problema de falta de leyes es tan grande como el problema de exceso de leyes, y francamente considero que el Poder Legislativo se ha preocupado demasiado por legislar y legislar, descuidando su otra gran función: Controlar al Poder Ejecutivo.

Argumentos principales

Antes de entrar a analizar exactamente qué debe entenderse por “control legislativo”, considero prudente primero analizar cuál es el origen del Poder Legislativo, como una consecuencia directa de la “teoría de separación de poderes” que ha regido los gobiernos occidentales de los últimos siglos:

a. La separación de poderes

En primer lugar, es básico entender que a pesar de tanto tiempo siendo estudiada y aplicada, la teoría de la separación de poderes no es unívoca y en ocasiones se tienen ideas ambiguas sobre sus características. Esta ambigüedad se presenta incluso en el mundo académico, pues uno de los mayores problemas que se presentan al analizar la literatura existente sobre la doctrina de la separación de poderes es que hay pocos autores que la definan exactamente, exponiendo sus elementos esenciales y explicando cuál es su relación con otras ideas (Vile, Cap. 1)

Es por ello importante preguntarse ¿qué es la teoría de separación de poderes? ¿Cuáles son sus características básicas? Para poder responder, partiré de la propuesta de Vile quien hace un análisis de lo que denomina la “doctrina pura” de la separación de poderes y trataré de enunciar lo que denominaré los tres *principios fundamentales* y que a continuación detallo:

- a) El *principio de separación formal*, lo que implica que el estado se divida en tres ramas o departamentos, llamados cuerpo legislativo, cuerpo ejecutivo y cuerpo judicial.
- b) El *principio de separación material*, lo que implica que a cada rama le corresponda una función que le sea propia, sin que se le permita interferir en las funciones de las otras dos ramas.
- c) El *principio de separación subjetiva*, lo que implica que las personas que componen cada una de estas tres agencias deben ser diferentes, sin que se permita que un solo individuo forme parte de más de una rama simultáneamente.

Es también importante señalar que la “doctrina pura” no ha sido ni será aplicada en la práctica, ni tampoco encontraremos autores que la enuncien en su forma pura. El ejercicio de abstracción tiene un fin analítico que nos permite crear un modelo para poder estudiar su evolución, la cual tiene como antecedente más remoto la denominada teoría del estado mixto. Además de ser su antecedente, le ha impreso ciertas características en la aplicación práctica, por lo que la separación de poderes es en realidad una mezcla de doctrina pura con rasgos provenientes de la teoría del estado mixto y de la teoría de los frenos y contrapesos. A continuación, realizaré un breve bosquejo en su evolución y transformación de una teoría a otra.

La *teoría del estado mixto* hunde sus raíces en la antigüedad, encontrándose presente en los primeros estudios políticos. Vile afirma que está basada en la creencia de que “los principales intereses presentes en la sociedad debían participar de manera conjunta en las funciones del Estado, para evitar que cualquiera de estas partes interesadas impusiera su voluntad sobre la de las demás” (Vile).

El primero en tratarla fue Platón quien consideraba que la sociedad estaba basada en un sistema de clases, el cual es un elemento básico de la teoría del Estado mixto. Consideraba que estas clases tenían intereses potencialmente opuestos, los que debían ser armonizados por medio de una estructura constitucional, de forma que cada una de las clases pudiera tener parte en la toma de aquellas decisiones que afectaran a sus intereses (Platón, Leyes: IV). Subrayaba la apuesta por la moderación y el compromiso que constituía la base de esta teoría: la concentración de un poder excesivo en un solo lugar -ya sea en la naturaleza o el Estado- conducía a «excesos impropios», y sólo buscando el término medio podía evitarse el ejercicio arbitrario del poder (Platón, Leyes: III). Aseveraba tajante que la democracia y la monarquía eran «las dos formas madre de los Estados, de las cuales puede decirse sin duda que derivan las demás» y tanto una forma como la otra eran necesarias en cierto grado (Platón, Leyes: V).

Aristóteles discrepó de la formulación de Platón sobre la combinación de democracia y monarquía, pues consideraba que “la mejor constitución será aquella que reúna los más diversos elementos”, o sea, la combinación de democracia, aristocracia y monarquía. También realizó un examen más detenido de la importancia de las clases en la Constitución mixta, insistiendo en la influencia moderadora de la clase media y afirmando que la viabilidad de toda Constitución mixta dependía de la existencia de una clase media significativa dentro del Estado. Incluso sentenciaba categóricamente que “dondequiera que se encuentren grandes fortunas al lado de la extrema indigencia... dan lugar a la demagogia absoluta, a la oligarquía pura o a la tiranía; pues la tiranía nace del seno de una demagogia desenfrenada o de una oligarquía extrema” (Aristóteles, Política, IV, 9).

Polibio, en su análisis de la República Romana, desarrollaba esta teoría en mayor grado que sus predecesores. Pero al adaptarla de forma que el elemento «monárquico» fuera representado por los cónsules electos de Roma, abrió el camino para transformar la teoría del estado mixto en una teoría

de frenos y contrapesos, en la que las agencias del Estado podían no representar a una «clase» diferenciada y aun así constituir, por sí mismas, un control institucional integrado en la estructura del Estado.

La teoría del estado mixto pone la primera piedra de la construcción teórica de la teoría de la separación de poderes, pues pugna por un diseño del Estado en varias ramas para evitar el ejercicio arbitrario del poder, lo que constituye el principio de división formal. Cada una de estas ramas no son depositarias de una función propia, sino representativas de intereses de clase y su carácter representativo evitaba que usaran su poder de manera perjudicial para los intereses que representaban.

En otras palabras, la teoría del estado mixto consolida el primero de los tres principios que integran la doctrina pura de la separación de poderes, o sea, el principio de *separación formal*. Para transitar a la integración coherente de los otros dos principios deben darse dos pasos. El primer paso es la apuesta porque cada una de las agencias tuviera que limitarse al ejercicio de unas funciones dadas. El segundo fue el auge de una rama judicial independiente, pues la teoría del estado mixto desde su origen y hasta el siglo XVI estaba dominada por el bifuncionalismo del estado, o sea, la existencia de sólo dos funciones básicas: legislativa y ejecutiva (esta última dividida a su vez en la judicial y ejecutiva).

Quizá el primer momento histórico en la evolución de la teoría del estado mixto a la teoría de la separación de poderes fue la transformación de la concepción sobre el origen de las leyes, pues en la antigüedad dominaba la idea de su origen divino, limitándose los hombres a adquirirlas e interpretarlas. La idea de que las personas podían crear leyes estaba supeditada a la noción del derecho como un esquema fijo e inmutable de costumbres inspiradas por la divinidad, que las personas podían aplicar e interpretar, pero nunca cambiar.

Fue Marsilio de Padua en el siglo XIV quien cuestionaría el origen divino de las leyes, con su frase lapidaria: “la causa eficiente, primaria y adecuada de la ley es el pueblo [...] que ordena o determina que algo se haga o se deje de hacer en lo que concierne a los actos civiles humanos, so pena de un daño o castigo temporal” (*Defensor Pacis*). La sugerencia de Marsilio de radicar el poder legislativo claramente en el pueblo, rechazando la idea de que las leyes positivas debieran someterse a una ley superior, dotaba al poder legislativo de capacidad real para crear leyes, unas leyes concebidas como mandatos de la autoridad legisladora. El desarrollo de la ley como mandato vino a dar un fuerte impulso para que surgiera un «poder legislativo». Esta visión fue reforzada por la aparición de la moderna noción de soberanía como depositaria del poder para emitir mandatos inapelables (Vile).

Pero las ideas de Marsilio aún estaban enmarcadas por la idea dominante del bifuncionalismo, pues se consideraba que el estado tenía básicamente dos funciones: legislativa y ejecutiva. Esta última era a su vez entendida como la moderna función judicial, pues “en aquella época resultaba difícil concebir un poder ejecutivo separado de los mecanismos de administración de justicia en los tribunales, ya que a la sazón, el Estado raramente se relacionaba con los ciudadanos si no era a través de los tribunales y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (Vile).

El primer autor que aborda la necesidad de una judicatura independiente fue el escocés George Buchanan en el siglo XVI, quien se preguntaba “qué debería hacer un ciudadano si el Rey ocupa ilegalmente su granja o una parte de su tierra; ¿debería ceder la tierra? toda vez que nadie puede darle una sentencia en contra del Rey” (Buchanan, 1579: 46). A este autor siguieron otros que

abogaron por una judicatura independiente, pero en el marco de la existencia de dos funciones estatales.

La idea de una división trifuncional apareció por primera vez en 1648 con el inglés Charles Dallison, quien escribía que “tener el poder para hacer leyes es una cosa, otra distinta es exponerlas, y gobernar al pueblo es otra diferente de las dos”. Si bien es cierto que su punto de partida era la división bifuncional, también es muy clara su postura porque el poder ejecutivo se divide en dos partes, la de gobernar y la de juzgar, justificando esta división como una necesidad para garantizar la imparcialidad de los jueces.

El último proceso de transición de una teoría a otra fue el principio de división subjetiva, el cual comenzó a exigirse también en Inglaterra, a efectos de que el Rey se limitara a su función ejecutiva, sin entrometerse en la judicial ni en la legislativa. El marco histórico de esta transición fue la lucha entre el rey y el parlamento por el poder, el cual desencadenó en la ejecución de Carlos I. Uno de los principales exponentes de la exigencia al Rey de limitarse a su función fue John Milton quien escribía tajante, incluso negándole su intervención en el veto legislativo: “podemos concluir diciendo que la voz negativa del rey nunca ha sido una ley, sino una costumbre absurda e irracional, engendrada y desarrollada bien por la adulación reinante en épocas indignas, bien por la usurpación de Príncipes insaciables”.

Vile afirma que el segundo paso en esta evolución fue la toma de conciencia de que el cuerpo legislativo también debía ser sometido a restricciones. Basta leer un panfleto dedicado a la Cámara de los Comunes de Inglaterra, que proponía lo siguiente: «en vista de que hay innumerables quejas de opresiones sufridas a manos de los comités de esta Cámara en la determinación de asuntos particulares que son, en propiedad, competencia de los Tribunales ordinarios [...], en adelante ninguna causa particular, ya sea de carácter criminal u otro, que caiga bajo la competencia de los Tribunales ordinarios, podrá ser determinada por esta Cámara ni por comité alguno nombrado por ella...»

La última fase de estructuración de la teoría de la separación de los poderes, antes de Locke y Montesquieu, la encontramos en un documento que circuló en Inglaterra después de la decapitación del rey Carlos I. El documento comenzaba con una defensa de la actuación del ejército, que primero había ejecutado al rey en castigo por sus veleidades tiránicas y luego había disuelto al Parlamento porque éste, decepcionando las expectativas puestas en él, había «pervertido por completo el fin para el que son creados los Parlamentos», en gran medida debido a «las decisiones ilimitadas y arbitrarias que tomaban sus Comités». Denominaba a sus ideas el “gran secreto de la libertad y el buen gobierno, previniendo tajante que “al confiar el poder legislativo y el ejecutivo a las mismas personas, supone una fuente inagotable de corrupción y tiranía” (Nedham, 1653: 10). El autor insistía que cada uno de los dos brazos del Estado debía limitarse a su propia esfera.

La ejecución del rey y la disolución de la Cámara de los Lores destruyeron la base institucional de la teoría del Estado mixto, haciendo inevitable que la nueva Constitución se cimentara en una base teórica diferente. Surgió el Protectorado de Cromwell, en el cual, durante un corto período, la doctrina de la separación de poderes logró alcanzar un conato de existencia independiente.

A finales del Protectorado, la doctrina de la separación de poderes ya presentaba un considerable desarrollo. Sin embargo, se trataba de una doctrina relativamente poco depurada, que se limitaba a presentar los principios de esta teoría sin analizar las complejas interrelaciones de un sistema cuyas funciones están repartidas entre diversas agencias (Vile).

A efecto de concluir con este primer concepto, es importante resaltar que en la evolución de la teoría de la división de poderes, desde su antecedente más remoto, hay una constante que constituye la preocupación de los teóricos: el interés por lograr un diseño institucional del Estado que evite el abuso de poder, no solo por el ejecutivo, también por el legislativo.

Es por ende famosa la frase lapidaria de Montesquieu: “nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... no hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación” (Montesquieu, Espíritu, XI, 4).

El abuso del poder es la razón de ser del control legislativo sobre la administración y cuya naturaleza y alcances es importante explorar, por lo que será el segundo concepto de nuestro marco de referencia.

Una vez realizado el análisis de los antecedentes, podemos pasar a un tema que es todavía más pertinente con la reforma que se pretende:

b. El control legislativo

El Diccionario de la Real Academia recoge varias acepciones del término control. En la primera acepción, control es “dominio, mando, preponderancia”. En su segunda acepción, control es “comprobación, inspección, fiscalización, intervención”.

La raíz etimológica es más cercana a la segunda acepción, pues proviene del latín *contrarotulum*, que consistía en una especie de registro duplicado que se efectuaba para la verificación del original, a partir del cual se extendió su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o de la exactitud en la realización de un trabajo (Montero & García, 1984: 24).

Un autor norteamericano sostiene que el control de la administración por el poder legislativo podría tener los siguientes propósitos:

1. Determinar si las políticas legislativas están siendo llevadas a cabo al pie de la letra, con eficiencia y economía, a efecto de determinar si es necesaria una acción legislativa apropiada para corregir alguna deficiencia en la administración.
2. Determinar si los programas legislativos están alcanzando sus objetivos deseados, y si es necesaria alguna legislación adicional.
3. Constatar que las leyes están siendo administradas en el interés público, y fomentar la diligencia en la parte de los oficiales administrativos.
4. Descubrir algún abuso de discrecionalidad, acciones arbitrarias o errores graves en las decisiones de los oficiales administrativos.
5. Verificar los sistemas de control y administración interna establecidos por las cabezas de los departamentos y el Jefe del Ejecutivo, para constatar que sean adecuados y efectivos.
6. Mantener responsables a los oficiales del ejecutivo para que rindan cuentas ante la legislatura por el uso de fondos públicos y otros recursos puestos a su disposición

En el mismo sentido, el alemán Karl Loewenstein autor de la llamada “*Verfassungslehre*” señala en la “Teoría de los controles al poder del Estado” que: “... *éste (el Congreso) se constituye en un medio de control interorgánico frente al gobierno, pues cuestiona gran parte de sus actos ...*”. (González Casanova, 1965: 78)

De esa manera, el control interorgánico más importante que tiene el Poder Legislativo es la facultad de rechazar una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno, y su acción equivalente.

Para Loewenstein “**el poder incontrolado era intrínsecamente malo**”. Efectivamente, el poder “*encierra en sí mismo la semilla de su propia distribución y control para que no degenera. Pero esa limitación no actúa automáticamente: el poder no se autolimita (Jellinek), si no es por una introducción efectuada fuera de él.*”

Con mucha contundencia agrega también Loewenstein que: “*La experiencia atestigua que ahí donde el poder político no se halla controlado, el poder se corrompe y abusa de su control social. La esencia del poder reside en su ejercicio limitado: el poder no puede dejar de ser limitado, pues un poder absoluto (tiranía, autocracia) traiciona el telos ideológico de la libertad.*” (González Casanova, 1965: 79)

El **control político**, por tanto, es cuestión central, **según Loewenstein**, en todos los valores e ideologías políticos. “*La elección entre la dualidad libertad-autoridad marca el telos de cada sociedad. En cuanto a la libertad de los destinatarios del poder queda garantizada por el control de los detentadores, una sociedad de ideología autoritaria diferirá de otra liberal en la falta de los concernientes controles limitativos del poder .*”

“*...lo que caracteriza a un sistema político y le permite diferenciarse de otro es precisamente la existencia o ausencia de controles, su estabilidad y eficacia, su ámbito de intensidad .*” (Loewenstein).

El estudio del mecanismo de control del poder político dentro del proceso de gobierno es, para Loewenstein, **el núcleo sobre el cual debe montarse una teoría de la Constitución**. En ese sentido “*...la distribución del poder no se agota con el control recíproco de los órganos estatales, ni el control se agota con la distribución del poder estatal entre diversos detentadores ...*”

Una interesante aportación de Loewenstein, es que éste considera que existen **dos tipos de controles** en razón de la acción que desarrollan: **un control automático y un control discrecional**.

Existe el denominado “**control automático**” por el simple hecho de existir más de un detentador de Poder, como en el caso mexicano.

Por otro lado, hay “**control discrecional**” cuando el órgano en cuestión, por el hecho de su autonomía, puede discrecionalmente cooperar en sentido positivo o negativo a la creación, modificación o inexistencia de un acto de voluntad estatal. Un ejemplo de este caso sería el caso del veto presidencial a una Ley del Congreso.

En ese sentido, González Casanova, analizando la teoría de Loewenstein señala que:

“**El control automático** es consecuencia de la división del Estado en órganos. El acto estatal nace del acuerdo obligado de los órganos, ya que todos participan por el hecho de existir más de uno. El

acto estatal es un acto de responsabilidad compartida. Pero un órgano puede autónomamente impedir que se produzca un acto o poner en peligro su existencia.

El **control por sí mismo**, automático o discrecional, **tiene como finalidad la responsabilización política**. La exigencia institucionalizada de responsabilidad política es la técnica más eficaz para controlar a los detentadores del poder. (Loewenstein)”

Por otra parte, Loewenstein hace una clasificación muy interesante de los controles por su posición en el proceso del poder político de dos grandes grupos: **controles horizontales y controles verticales**.

“...terminología tomada del Derecho Constitucional Norteamericano, que distingue entre la jurisdicción de los Estados miembros (intra-state) y la jurisdicción entre los Estados o jurisdicción federal (inter-state). Karl **Loewenstein la utiliza para hablarnos de controles horizontales intra-órgano y controles horizontales inter-órganos**. Los controles operan horizontales intra-órganos estatales abarcando el proceso de gobierno. En cambio, los controles verticales operan entre la totalidad de los detentadores del poder establecidos oficialmente, encargados de dirigir el proceso gubernamental, y entre todas las otras fuerzas socio-políticas de la sociedad estatal que pueden funcionar sobre una base territorial partidista o individual. (Loewenstein)

Se consideran controles intra-órganos aquellas instituciones de control político que operan dentro de la organización de cada uno de los detentadores oficiales del poder.

La despersonalización del poder en una democracia constitucional conduce al dilema de que mientras el órgano tiene valor como tal órgano, independientemente de la persona o personas que la integran, los actos políticos son siempre actos personales. El dilema se resuelve precisamente porque el órgano es individual y pluripersonal al mismo tiempo (**bicameralismo de las asambleas**). El control intra-órgano se produce automáticamente por el hecho de ser varias personas las que deben producir un acto orgánico individual. El control es, en todo caso, automático, y se produce solamente en los casos en que el órgano es pluripersonal y de número prefijado de miembros.

Los **controles inter-órganos** son aquellas instituciones de control que funciona entre diversos detentadores de poder que cooperan en la gestión estatal. Estos controles se basan generalmente en su **discrecionalidad**. La disposición técnica, sus facultades de control, su intensidad, equilibrio o preponderancia, son todas las variantes que sirven de criterio para una tipología de las formas de gobierno, pudiéndose perfilar **cuatro tipos de controles inter-órganos**:

- 1. Asamblea sobre el gobierno**
- 2. Gobierno sobre la asamblea**
- 3. Tribunales en las Asambleas y el gobierno**
- 4. Electorado sobre asamblea, gobierno y en algunos casos tribunales.** (Loewenstein)

Porque la eficacia de los controles inter-órganos se fundamenta remotamente en si discrecionalidad, ésta debe apoyarse en la autonomía funcional, ... que los órganos estatales no pueden ser presionados por intervenciones directas o indirectas extra constitucionales por los demás órganos o fuerzas sociopolíticas que operan fuera del estricto proceso de gobierno constitucional.

Los controles verticales son la expresión política de un control que la misma sociedad realiza desde abajo al proceso de poder político formalizado en los órganos estatales. La sociedad vía sigue presionando para que el Estado no conculque las libertades individuales, las distribuciones de poder territorial (federalismo) y la distribución de poder socioeconómico entre los grupos de interés de una sociedad pluralista.

...

... actualmente, el gran problema de la democracia pluralista es de institucionalizar constitucionalmente los poderes fácticos, regular su vida interna y su conducta pública, y esto ante todo para salvar las libertades individuales de unas disciplinas interesadas de grupo, objetivadas fuera del control de sus miembros y dominadas por unas burocracias monoritarias que como nuevos señores feudales imponen su voluntad y su poder en una sociedad cada vez más dividida y enfrentada....”

“Los controles verticales son en la actualidad algo más que controles, son frenos que la normalidad pone a una normatividad que debería racionalizarnos e institucionalizarnos según las nuevas circunstancias. Si lo último no se hace , parece legítimo deducir que los fundamentos mismos del control del poder político (la participación democrática, las libertades personales, las asociaciones intermedias...) desaparecerán devorados unos por otros, con lo cual el poder político ya no será, como algunos creen, un poder benevolente, por encima de las querellas neo feudales y dispuesto a la nacionalización democrática del bienestar en contra de los grupos de presión, sino que, por el contrario, la cumbre del poder político, haciéndose pasar por el poder de toda la sociedad, y prácticamente controlado por los dirigentes de los partidos y los grupos, por los dominadores de los “media of mass communication”, por los tecnócratas sin amo, etc. impondrá una nueva tiranía sutilísima a la que no se podrá controlar ninguno de los órganos dispuestos constitucionalmente para ello. Estos se hallarán verdaderamente vacíos por dentro, **sin contenido de poder real que ofrecer al control forma y jurídico, sin independencia funcional.**” (González Casanova, 1965: 84) (N. del A.: Las negritas son mías).

Según Loewenstein, los elementos materiales de una auténtica **Constitución, son los siguientes:**

- 1. División del poder,** o sea diferenciación de las diversas funciones estatales y su asignación a diferentes órganos estatales para evitar la concentración del poder en manos de uno solo.
- 2. Cooperación y limitación entre los órganos,** planeación con anterioridad de un mecanismo que establezca la cooperación de los diversos detentadores. **Los dispositivos e instituciones en forma de frenos y contrapesos (checks and balances) significan una distribución y por tanto una limitación.**
- 3. Arbitraje y solución de puntos muertos.**
- 4. Técnicas de reforma**
- 5. Derechos individuales**

Otros medios corrientes de control político de la asamblea sobre el gobierno son los siguientes:

1. Por medio de preguntas e interpelaciones se investigará, criticará y controlará la situación del gobierno;
2. Integración de comisiones de investigación;
3. Ratificación de tratados internacionales; y
4. Ratificación de nombramientos hechos por el Presidente.

Por su parte, el jurista Jorge A. Vargas (Profesor de Derecho en la Universidad de San Diego de Derecho), señala que el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos es el: “Órgano en quien se deposita el Poder Legislativo Federal en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras; una de Diputados y otra de Senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano Ejecutivo, así como algunas funciones inherentes al Distrito Federal.” (OMEBA, 2006:)

En cuanto a la tipología del control político que ejerce el poder legislativo, Lanz Cárdenas (Cárdenas, 1987: 469) ha propuesto una clasificación que consiste en:

- a) **Control de la legislación** . Comprende la implementación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos;
- b) **Control presupuestal** . Abarca la aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual; y
- c) **Control político** . Se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública federal.

En el mismo sentido se pronuncia Gastón J. Enríquez Fuentes en su obra “El control parlamentario en el sistema político mexicano”, quien señala que el Congreso de la Unión realiza sus funciones de “Control Parlamentario” a través de diferentes rubros, a saber:

1. **“El control de legislación.** De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política Mexicana, el Presidente de la República tiene la facultad de presentar iniciativas de Ley, al igual que la Legislaturas estatales. Resulta lógico que una facultad de gran calado, como lo es ésta, encuentre algún tipo de limitación legal ante una posible extralimitación por parte de quien la detente. Ahora bien, el reconocimiento de dicha facultad no presupone la creación inmediata de una norma legal por parte del Ejecutivo, es decir, el control legislativo consiste precisamente en la determinación que llegue a tomar el órgano Legislativo respecto a la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo ante cualquiera de las Cámaras. En otras palabras, el Poder Legislativo decidirá si aprueba o no dicha ley.
2. **El Control Presupuestal.** Podemos asegurar que el control presupuestario puede ser quizás el control político más importante con el que cuenta el Poder Legislativo de la Federación para intentar mantener limitado el Ejecutivo, puesto que, de la resolución que se tome por la captación

de los recursos públicos y su consiguiente erogación, depende el buen funcionamiento del trabajo de éste último. En pocas palabras, el Ejecutivo no puede ni gastar ni recaudar un centavo sin la autorización del Legislativo, razón por la cual, al menos en teoría, el Ejecutivo se encuentra sujeto a la voluntad del Legislativo...”

3. El Control Político. Una de las principales características en el sistema presidencia es fundamentalmente la separación de poderes, y en la cual el Jefe de Estado y de Gobierno es elegido de manera directa por el pueblo, y que por consiguiente, éste sólo es responsable ante la ciudadanía, lo cual no ocurre en los sistemas parlamentarios, en donde el Jefe de Gobierno sí debe su investidura a la confianza depositada en él, por parte del Parlamento.

...

... la Constitución mexicana prevé dos tipos de juicios dentro del órgano Legislativo...

El segundo tipo de juicio es el que realmente nos interesa para nuestro trabajo: el Juicio Político. En el *juicio político* se habla de la comisión de un delito oficial, es decir, un delito que haya sido cometido por el funcionario público en el desempeño de sus respectivas funciones (artículo 108 constitucional).

Otro control político con que cuenta el órgano Legislativo, es el relativo al permiso que se otorga al titular del Ejecutivo Federal para ausentarse del territorio nacional.”

Conclusiones

La teoría vigente de la división de poderes es relativamente moderna (siglo XVIII), y tradicionalmente se han reconocido como dos de sus principales padres al filósofo y profesor inglés John Locke y al jurista y politólogo francés Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu (o Montesquieu, a secas), aunque evidentemente, como lo hemos visto ya en el desarrollo de la presente propuesta, han sido muchos autores quienes se han dedicado a profundizar en su estudio.

Nuestra Nación, por su parte, desde su nacimiento siempre se ha inclinado por la Teoría clásica “trifuncional” de la separación de los poderes, en sus ramificaciones básicas de: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Todas las constituciones que han regido en nuestro País, incluyendo las Siete Leyes Constitucionales, han previsto la existencia de un Poder Legislativo como formador de nuestras leyes y “contrapeso” del Ejecutivo.

Actualmente, el Título Tercero de nuestra Constitución Política, en su capítulo II prevé en 28 artículos las atribuciones y obligaciones torales del Poder Legislativo en nuestro país, señalando que éste se integra por dos cámaras diversas (diputados y senadores), y delimitando cuáles son las atribuciones conjuntas de dichas cámaras, así como aquéllas que ejercen de manera exclusiva cada una de ellas. Sin embargo, no se establece de manera expresa, como sí sucede en otras naciones como España y Ecuador, que una función toral del Poder Legislativo es precisamente la de controlar al gobierno.

Estoy convencido -como lo he señalado anteriormente- que el Poder Legislativo debe ser menos legislador y más controlador de la administración, por lo que deben fortalecerse sus potestades de control.

En ese sentido, el primer paso que debe darse es reformar nuestra Carta Magna para que se señale expresamente, como facultad genérica del Poder Legislativo, la de “controlar” al Gobierno (además de su tradicional facultad de expedir leyes), pues esta facultad es una puerta necesaria que necesitamos abrir en la Constitución, para adecuarla a los tiempos modernos y para efecto de poder interpretar adecuadamente las normas relativas a dicho control.

Considero que la facultad del “control legislativo” ya está implícitamente muy clara en nuestra Constitución, como se ha señalado anteriormente con ejemplos muy precisos, sin embargo, considero que esa facultad toral debe quedar asentada de manera expresa, de tal forma que no quede duda, cuando existan disposiciones ambiguas, cuál es el verdadero sentido en el cual deben interpretarse. Cabe señalar que el artículo 50 de nuestra Carta Magna no ha sufrido ninguna reforma desde su expedición, y considero que ya es tiempo de adecuarlo a los tiempos democráticos modernos que se viven en nuestro país, donde la pluralidad política obliga a que el Poder Legislativo juegue un papel controlador cada vez más importante y trascendente.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la elevada consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, **cuyo objetivo será ejercer la potestad legislativa del Estado, controlar la acción del Poder Ejecutivo y las demás competencias que le atribuya esta Constitución.**

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, a 8 de noviembre de 2011.

Diputado Gustavo González Hernández

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 20. A 40. 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 que reforma los artículos 2, 3 y penúltimo párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de reconocer e incluir en el texto constitucional los derechos de los pueblos negros.

Exposición de Motivos

El reconocimiento constitucional y legal de los derechos de los pueblos negros está más que justificado. Nace, como se expondrá en esta iniciativa, de la demanda social creciente de esas comunidades que buscan satisfacer sus reivindicaciones de asistencia social y de exigencia al Estado mexicano para el pleno cumplimiento de derechos fundamentales como el derecho a la educación, a la salud, al desarrollo económico, a la cultura y, a la participación política. No puede soslayarse a este respecto, que en el sistema jurídico nacional es necesario el reconocimiento jurídico de los pueblos para que estas organizaciones sociales puedan realizar o exigir el cumplimiento de derechos de carácter colectivo y aún individual.

La iniciativa que proponemos pretende que los pueblos negros se “visibilicen” por el estado y por el orden jurídico –no sólo a partir de la definición de lo qué son, ni por quiénes se conforman, ni qué es lo determina la conciencia de su identidad sino por los derechos fundamentales mínimos con los que cuentan-. Los pueblos negros deben ser contemplados expresa y explícitamente en la historia y en el sistema legal patrio como forjadores de la nación mexicana. Son pueblos a los que se les ha olvidado y marginado. La historia nacional vigente no narra con suficiencia el papel que en nuestra historia y en la vida contemporánea han desempeñado y aún desempeñan los pueblos negros.

Estamos refiriéndonos a una historia y a un presente olvidado y oculto. Los esclavos negros traídos a lo que hoy es México tuvieron una gran influencia en la vida económica de la colonia y, desde luego, en el mestizaje. Según algunos estudios, el comercio de esclavos negros duró aproximadamente 400 años y el número de los que llegaron a América se calcula entre 30 y 40 millones ¹. Los africanos eran traídos como esclavos y vendidos en América para posteriormente utilizarlos como cosas o mercancías –no como personas- en diversas tareas, tanto domésticas como en las minas o en el trabajo agrícola y ganadero.

La esclavitud durante la colonia no sólo era una práctica de explotación y de degradación humana, era y es, una figura de derecho internacional. Fue y hay quien dice que aún subsiste, una práctica común a todos los pueblos de la antigüedad. Se trata de un fenómeno asociado a la conquista militar y al sojuzgamiento de unos pueblos por otros. Su desarrollo estuvo determinado por la facilidad con la que los vencedores podían utilizar la fuerza de trabajo de los vencidos. Como figura jurídica implicaba conservar con vida a un prisionero para aprovecharse de los frutos de su trabajo ².

Aunque hubo esclavitud en la edad antigua y en la edad media, en el siglo XV era una práctica de relativa relevancia económica. Con el descubrimiento de América floreció exponencialmente. El

mercado de la esclavitud fue consecuencia de la creciente demanda de mano de obra para el desarrollo de las actividades productivas en las colonias ibéricas y anglosajonas de América.

La corona española reguló este comercio de seres humanos. La primera medida para regular el comercio de esclavos data del 3 de septiembre de 1501 para no permitir la entrada de nuevos convertidos al nuevo mundo sin que estuviesen previamente en la península. En 1503 se creó la Casa de Contratación para regular el tráfico de mercancías: todos los productos de las colonias habían de ser conducidos a la madre patria en navíos españoles y vendidos por mercaderes españoles. Posteriormente se estableció un registro de esclavos negros y el sistema de licencias que impuso el pago de dos ducados por cada cabeza de esclavo que entrara a las Indias. En los siglos XVII y XVIII predominó el sistema de asientos que eran contratos de derecho público a través de los cuales el particular o una compañía se comprometía durante un determinado plazo a introducir cierto número de esclavos mediante un abono de derechos estipulados³.

Las protestas en contra de la trata de esclavos comenzaron a principios del siglo XIX, aunque en América la figura estuvo en vigor hasta 1880. En México, la abolición de la esclavitud fue parte de la Independencia y, a partir de las proclamas de don Miguel Hidalgo y, posteriormente en los textos constitucionales hasta el que se encuentra hoy en día en vigor, se ha proscrito.

¿Qué argumentos existen para el reconocimiento y reconocimiento de los derechos de los pueblos negros en la Constitución? Entre otros, los siguientes:

1. La preexistencia o su asentamiento en México previo a la formación de nuestra nación como país independiente. Es un hecho que los esclavos negros fueron conducidos por la fuerza al territorio que ahora es nuestro país y se mezclaron con el resto de las etnias que lo poblaban, pero desde la Independencia a nuestros días ha sido ignorada su aportación a la construcción del Estado mexicano, con excepción tal vez, aunque no de manera explícita, del carácter pluricultural del país en la reforma constitucional de 1992.
2. Su contribución a la economía. El continente americano y México en lo particular no serían lo que son sin la contribución de los pueblos negros al desarrollo económico de las naciones. El capitalismo en sus inicios cobró en parte auge gracias al trabajo de los esclavos.
3. La intervención de los negros en el mestizaje. Los gobernantes españoles clasificaron oficialmente las razas en la Nueva España. Esas clasificaciones tomaban en cuenta el componente negro en el mestizaje. La clasificación por razas tuvo interés además de alguna importancia antropológica porque a partir de la misma se establecían derechos y obligaciones específicos a cada una de las etnias. La población mexicana de nuestros días es producto del mestizaje de indígenas, españoles y negros.
4. Conformación de la multiculturalidad mexicana. Nuestra nación no está conformada por una sola cultura y, la cultura africana desde la colonia a nuestros días ha jugado un papel importante en la definición de lo que es el mexicano. El dato cultural es importante porque el ser humano necesita de la historia y de la memoria para construir su identidad.
5. Violación histórica de derechos humanos y culturales. La violación a los derechos humanos de los africanos y las violaciones a su dignidad han sido una constante histórica en México. Se trata de pueblos y personas marginadas de los beneficios del sistema social. La esclavitud en el pasado despersonalizó al africano convirtiéndolo en cosa. Hoy en día la violación a los derechos humanos de los pueblos negros continúa, entre otras razones, porque se les niega el

reconocimiento jurídico y con él, el derecho a la autodeterminación y al desarrollo colectivo e individual.

6. El genocidio africano y la disolución de la identidad. Pocos pueblos en la historia de México han sufrido lo que los pueblos africanos. Aunque el origen de la esclavitud fue mercantilista ello no significa que no implicara un genocidio en contra de los pueblos africanos. El estado de subdesarrollo en el que se encuentran hoy muchos países africanos bien puede explicarse por la destrucción histórica profunda de las sociedades africanas y la sangría humana de la que fueron objeto de manera sistemática y organizada durante siglos. El pueblo de México tiene una deuda con ellos.

7. Participación en la Historia de México. Al incorporarse forzosamente la raíz africana a nuestra nación, además de promoverse el crecimiento de las fuerzas productivas se ha enriquecido la pluralidad de los bienes culturales del país: lenguas criollas, tradiciones orales, religiones sincréticas, entre otros aportes. Bien se puede decir, que la tercera raíz de nuestra identidad está visible en ellos ⁴.

En virtud del olvido y escasa atención a nuestra tercera raíz, resulta apremiante su reconocimiento jurídico porque se trata de pueblos que fueron en sus orígenes esclavizados; posteriormente afectados, tanto ellos como sus descendientes en su dignidad; y, hoy en día, son excluidos, segregados y eliminados de cualquier reconocimiento identitario que les brinde acceso con suficiencia al resto de los derechos fundamentales, principalmente a los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, los pueblos negros están presentes en nuestra realidad. Las poblaciones negras se encuentran en diversas entidades federativas: Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Yucatán, Tabasco, Puebla, Colima, Michoacán, Sinaloa, Guanajuato, Querétaro y el Distrito Federal, aunque materialmente en todas ellas están en una situación de inferioridad en relación con el resto de la población mayoritariamente mestiza.

La iniciativa que se propone busca aliviar la desigualdad material y formal de los descendientes de los africanos, atender los problemas de discriminación hacia las poblaciones de origen africano y, erradicar el racismo que sufren. Sus fundamentos jurídicos en el ámbito internacional se localizan en los siguientes instrumentos: El artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que postula la igualdad y la prohibición de la discriminación; el artículo 1 de la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En el ámbito interno, sus fundamentos son: El artículo 1 de la Constitución que prohíbe la esclavitud y la discriminación; y, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Además de lo previsto en el artículo 2 de la Constitución que reconoce el carácter pluricultural de la nación mexicana.

No obstante los fundamentos internacionales y nacionales expuestos, los pueblos negros no cuentan con el apoyo institucional debido. Así, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) celebra reuniones de conciliación cuando se produce algún fenómeno de discriminación pero no contempla sanciones ni indemnizaciones que permitan resarcir el daño que provocan a las víctimas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) no ha logrado establecer una metodología para censar a las poblaciones negras. Y en general existe una violencia institucional y estructural hacia estas poblaciones y comunidades que pretende volverlas invisibles ante el resto de los sectores sociales y del propio estado, negándoles sus derechos colectivos que ya se encuentran consagrados en el ámbito internacional.

Ante ello, hace ya más de diez años, en la región de la Costa Chica de Guerrero y en Oaxaca, se han creado organizaciones sociales con el propósito de reivindicar los derechos fundamentales de las poblaciones negras. Entre sus planteamientos encontramos los siguientes: el reconocimiento constitucional del pueblo negro; que los tres niveles de gobierno atiendan sus necesidades de educación, salud, nutrición, vivienda y cultura; la atención inmediata hacia las actividades agropecuarias y pesqueras del pueblo negro; y, el reconocimiento de sus derechos y aportes culturales a la vida del país ⁵.

Este último reclamo tiene como las demás reivindicaciones fundamentos jurídicos. La Declaración de los Principios de la Cooperación Internacional, adoptada en 1966 en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aboga por la igualdad entre las culturas, el deber de desarrollar la cultura propia y el respeto a la variedad y diversidad de las culturas. Por eso, en un país como México que ha reconocido constitucionalmente la pluriculturalidad de la nación y ha elevado al rango de la ley fundamental el derecho a la cultura tiene que plantear los mecanismos para que esta igualdad entre las culturas pueda expresarse a través de la asunción de las diferencias. Esto es, aceptar que la diferencia es el derecho de los individuos a ser reconocidos como miembros de cierto grupo social y a gozar de determinados beneficios en virtud de ellos.

En el derecho comparado, la Ley 70 de Colombia define a la comunidad negra de la siguiente manera: “Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparte una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la población campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que la distingue de otros grupos étnicos”. Este ejemplo en Iberoamérica da cuenta del reconocimiento de los derechos de los pueblos negros y debe servir de marco a seguir por otras naciones como la nuestra.

En este tenor, un fundamento contundente para reconocer en nuestro país constitucionalmente los derechos de los pueblos negros es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1987, que desarrolla la tercera generación de derechos fundamentales, que son los derechos colectivos que apoyan los derechos de los pueblos a la propiedad y disfrute de la tierra, a las prácticas culturales, al uso de la lengua y a la libre determinación. También la Declaración de los Derechos de los Pueblos de la Organización de las Naciones Unidas propone para los pueblos los siguientes derechos: Derecho a la existencia; Derecho a la autodeterminación política; Derecho económico; Derecho a la cultura; Derecho al medio ambiente y los recursos comunes; Derechos de las minorías; y, el establecimiento de garantías y sanciones para hacer efectivos los derechos anteriores.

En virtud de los fundamentos anteriores, los derechos de los pueblos negros en México deben ser reconocidos porque la existencia de estas comunidades no ha tenido efectos jurídicos en su convivencia con la cultura mayoritaria; porque es su camino para su sobrevivencia física y cultural; porque es un mecanismo para paliar una injusticia histórica; porque no ha sido asumida de manera expresa su existencia en el territorio nacional; porque deben tomar parte en las decisiones que les atañen directamente; porque deben hacer efectivo el principio constitucional a la igualdad jurídica; para que puedan tener acceso a los recursos naturales; y, porque requieren de la existencia jurídica para defender sus derechos ⁶.

Por lo expuesto, proponemos a esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 2, 3 y penúltimo párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de reconocer e incluir en el texto constitucional los derechos de los pueblos negros

Artículo Primero. Se reforma el artículo 2 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“ Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y **pueblos negros que están asentados en el territorio nacional desde el inicio de la conquista.**

Los pueblos indígenas son aquellos...

La conciencia de su identidad...

Los pueblos negros son aquellos que descienden de poblaciones africanas que fueron traídas en condiciones de esclavitud al territorio actual del país desde el inicio de la conquista y que conservan sus propias culturas, de conformidad con lo señalado en el penúltimo párrafo del artículo 4o. de esta Constitución.

La comunidad negra se conforma por el conjunto de individuos y familias que se consideran afrodescendientes con una cultura propia, que comparten una historia, tienen tradiciones y costumbres que los identifican entre sí y los diferencian de los pueblos indígenas y de otros pueblos.

La conciencia de identidad cultural será criterio fundamental para la identificación de los pueblos negros como sujetos de derecho y para invocar la aplicación de sus derechos colectivos.

A. ...

B. ...

C. Los pueblos negros tienen derecho a:

I. La preservación de su identidad, sus tradiciones, costumbres, conocimientos y todos los elementos que contribuyan a fortalecer y desarrollar su cultura y su patrimonio cultural material e inmaterial.

II. La protección y promoción de la diversidad de sus expresiones culturales, y de sus actividades, bienes y servicios culturales.

III. No ser víctima de racismo ni discriminación racial.

IV. Aplicar sus sistemas normativos internos para la resolución de conflictos y para la organización de sus comunidades.

V. La protección de su hábitat, tierras, territorios y recursos naturales así como el acceso a las concesiones de la franja costera aledañas a sus asentamientos.

VI. Participar en las decisiones de los aspectos sociales, culturales, económicos, de desarrollo y políticos que les afecten.

VII. La protección, preservación, difusión y promoción de sus aportaciones artísticas, históricas y culturales a la conformación del Estado mexicano, principalmente en los programas de educación básica y en los medios de comunicación.

VIII. El acceso a los programas sociales que les beneficien.

IX. Participar en el progreso científico y tecnológico en todos los aspectos que les afecten.

X. Decidir sobre sus propias formas de desarrollo humano, económico, social y cultural.

XI. Participar en la conservación, protección, explotación y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales y del medio ambiente, de las playas, de la alta mar y del fondo de los mares.

XII. Disfrutar de los derechos derivados de su identificación como miembros de los pueblos negros o comunidades equiparables.”

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 3 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“ Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

La educación...

...

II. El criterio que orientará...

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de **los pueblos;**

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de **nuestras culturas** , y ...

...

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

...

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

VIII...”

Artículo Tercero. Se reforma el penúltimo párrafo del artículo 4 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 4o. Toda persona tiene derecho al acceso a **las culturas** y al disfrute de los bienes y servicios que presta el estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de **las culturas** , atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.”

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en este decreto.

Tercero . El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados y del Distrito Federal en el plazo de seis meses después de la entrada en vigor de este decreto harán en el ámbito de sus respectivas competencias las adecuaciones secundarias correspondientes para darle a éste plena eficacia.

Notas

1. Martínez Montiel, Luz María, *Afroamérica I. La ruta del esclavo* , México, Colección La pluralidad cultural en México, número 13, PUMC-UNAM, 2006, p.25.

2. Bernal, Beatriz, Esclavitud, *Diccionario jurídico mexicano* , México, IJ-UNAM, 2007, p. 1302.

3. Aguirre Beltrán, Gonzalo, *La población negra de México* , México, SRA, CEHAM, 1981.

4. Avendaño Villafuerte, Elia, *Estudio sobre los derechos de los pueblos negros de México* , México, UNAM, 2011.

5. Reyes Larrea, Israel, Rodríguez Mitchell, Nemesio, Ziga Gabriel, José Francisco (compiladores), *De afroamericanos a pueblo negro* , México, Gobierno del Estado de Oaxaca, 2009, p. 20.

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3385-VII, martes 8 de noviembre de 2011

6. Avendaño Villafuerte, Elia, *Estudio sobre los derechos de los Pueblos negros de México* , obra citada, pp. 57-58.
7. Martínez Montiel, Luz María, *Afroamérica I. La ruta del esclavo* , México, Colección La pluralidad cultural en México, número 13, PUMC-UNAM, 2006, p.25.
8. Bernal, Beatriz, “Esclavitud”, *Diccionario jurídico mexicano* , México, IJ-UNAM, 2007, p. 1302.
9. Aguirre Beltrán, Gonzalo, *La población negra de México* , México, SRA, CEHAM, 1981.
10. Avendaño Villafuerte, Elia, *Estudio sobre los derechos de los pueblos negros de México* , México, UNAM, 2011.
11. Reyes Larrea, Israel, Rodríguez Mitchell, Nemesio, Ziga Gabriel, José Francisco (compiladores), *De afromexicanos a pueblo negro* , México, Gobierno del Estado de Oaxaca, 2009, p. 20.
12. Avendaño Villafuerte, Elia, *Estudio sobre los derechos de los Pueblos negros de México* , obra citada, pp. 57-58.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2011.

Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GASTÓN LUKEN GARZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Gastón Luken Garza, diputado de la LXI Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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 lo dispuesto en los artículos 6o. numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a la siguiente

Exposición de Motivos

El objeto de la presente iniciativa es reducir el presupuesto que se destina a los partidos políticos nacionales, a fin de reducir el costo público que representa dichos institutos políticos, lo que deriva de una exigencia social de mayor eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos para las actividades político-electorales, donde existe la percepción ciudadana de que existe un gran dispendio que no se justifica con la actuación de los partidos políticos ante las necesidades de sus representados.

Actualmente, el presupuesto que se les destina deriva de una formula prevista en el artículo 41 constitucional que dispone de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65 por ciento del salario general mínimo vigente, y lo que propone el presente proyecto es una nueva fórmula económica: que considere 75 por ciento del padrón electoral y no 100 por ciento de los electores inscritos, ya que en promedio en gran parte de los procesos electorales los índices de participación ciudadana están por debajo de 60 por ciento, de acuerdo a las estadísticas que proporciona el Instituto Federal Electoral.

Asimismo, cabe señalar que dicho gasto se aumenta en 50 por ciento cada que se eligen a diputados, senadores o presidente de la república, por lo que se propone igualmente reducirlo a 35 por ciento, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elija a dichos representantes populares.

Tan sólo en la elección presidencial de 2006 el porcentaje de participación fue de 58.55 por ciento, mientras que en la elección para diputados federales del 2003 fue de 41.68 por ciento, lo que refleja que existe poca participación ciudadana del total del padrón electoral, sin que dicha totalidad efectivamente vote, de ahí la propuesta de reducir la formula económica de asignación de recursos a los partidos políticos; a continuación se replican dos tablas estadísticas del Instituto Federal Electoral, con los datos señalados:

En seguimiento, la finalidad de la iniciativa es no desperdiciar recursos públicos, cuya determinación toma en cuenta a una población que no necesariamente es activa, en específico lo que se propone es considerar únicamente el número real o neto de ciudadanos que votan, y no al número bruto o total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Lo anterior, ya que se recalca el hecho de que debemos optimizar los recursos del sistema electoral, siendo uno de ellos el costo público del financiamiento a los partidos políticos, bajo la concepción

de que el sistema democrático del país no tiene por qué sustentarse en un gran gasto público, sino en valores y compromisos ciudadanos.

Asimismo, la propuesta coincide con la posición del Partido Acción Nacional de sustentar la democracia desde las personas y la acción política que representan, no así por la visión económica que sostiene al sistema político.

Por tanto, el presente proyecto legislativo atiende a un argumento de congruencia con la efectiva participación ciudadana, aligerar el costo económico en beneficio de los ciudadanos, amén de dichos recursos se destinen a otros rubros como educación, salud, medio ambiente.

En apoyo, existe opinión académica a favor de tratar de reducir el costo del sistema de partidos, al respecto el maestro Marco A. Mena Rodríguez del Centro de Investigación y Docencia Económicas. AC (CIDE), formuló en octubre de 2010, un estudio denominado *¿Cuestan demasiado las elecciones en México?*, donde al responder la pregunta *¿Se gasta demasiado en elecciones?* Se manifiesta lo siguiente:

“Durante las pasadas elecciones de 2009 el gasto electoral fue de 20 mil 887 millones de pesos, lo que equivale al 10 por ciento del gasto en educación pública¹ o al 85 por ciento del gasto en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de ese año.² Este monto incluye:

- a. 3 mil 632 millones de pesos por concepto de prerrogativas federales a partidos políticos;
- b. 8 mil 350 millones de gastos de operación del Instituto Federal Electoral (IFE);
- c. 2 mil 551 millones por financiamiento público de las entidades federativas a los partidos políticos;
- d. 4 mil 322 millones en gastos de operación de los institutos electorales de las entidades federativas;
- e. 1 mil 933 millones destinados a la sala superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y;
- f. 98 millones de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (Fepade).

Esto representó un gasto promedio por elector de 268 pesos por ciudadano inscrito en el Padrón Electoral del IFE. Para 2011, el IFE ha solicitado ya 10 mil 499 millones, de los cuales 7 mil 163 millones corresponden al gasto de operación del Instituto y 3 mil 335 millones a prerrogativas para los partidos políticos. Las elecciones federales de 2000 fueron las más costosas en América Latina (Griner y Zovato, 2004), ubicación que no cambió para 2004, cuando un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) colocó a México como el país con mayor costo electoral no únicamente de América Latina sino de una lista de 36 países, tanto de África, Asia y Europa (PNUD-IFES, 2006).

¿Cuestan demasiado las elecciones en México? ¿Podemos gastar menos en ellas? ¿El monto es aceptable, pero se está ejerciendo de modo inadecuado? ¿Qué obtenemos por esta magnitud de gasto en comparación con otros países? ¿Vale la pena realizar un esfuerzo presupuestal de este volumen para las características económicas y políticas de México?

Si bien existe la tentación de optar por respuestas cortas a estas preguntas, el sistema electoral mexicano se ha transformado a lo largo de los años en una estructura abigarrada de regulaciones excesivas que exige revisar sus componentes por separado para poder valorar si cuestan en realidad lo que pagamos. Basta decir que es sustancialmente distinto discutir el presupuesto del Registro Federal de Electores, las prerrogativas asignadas al financiamiento de los partidos políticos, el costo de operación de los institutos electorales estatales, o bien los gastos erogados por actividades ordenadas por la ley, pertinentes o no, como el voto de los mexicanos en el extranjero.

Sin embargo, hay un común denominador. El origen de este volumen de gasto, en gran parte generado por nuestra pesadísima regulación electoral, fue la desconfianza de los actores involucrados en la lucha por el poder público. En cualquier país, la confianza de los actores políticos y de la ciudadanía en sus órganos electorales es un activo crucial para que éstos puedan desempeñar su función y condición para fortalecer los procesos democráticos. En su búsqueda se creó en principio un sistema redundante en aras de construirla. Luego de decenios de experiencia autoritaria en México y elecciones con duda razonable y a veces hasta con irregularidades documentadas, la creación del IFE en 1990 significó un avance democrático de gran valor. No obstante, los participantes en las contiendas electorales requerían estar convencidos de que el órgano electoral no actuaría a favor de nadie. Era necesario verificar, por tanto, que su funcionamiento fuera imparcial.

La necesidad de acotar la desconfianza en el actuar político y electoral requirió una regulación extraordinariamente detallada en comparación con la mayoría de países con sistemas de gobierno equiparables al nuestro y, especialmente, la instalación de una burocracia electoral permanente. Estas burocracias permanentes, con la tarea de poner en práctica procedimientos redundantes, se fueron a su vez sobrecargando de funciones adicionales, lo cual incidió en el costo electoral del país, independientemente de otros efectos, como en el caso de la reforma de 2007 y el acotamiento de la libertad de expresión.

En este artículo se presenta evidencia de que el gasto electoral en México ha sido el más alto de América Latina y el más alto en comparación con otros países, tales como Argentina, Brasil o los Estados Unidos. Se encuentra también que los componentes más relevantes del gasto electoral mexicano, ya sea en año electoral o no, se concentran en (a) los costos de operación del IFE – especialmente el costo del Registro Federal Electoral–, (b) las prerrogativas a los partidos políticos y (c) el costo de operación de los institutos estatales electorales y las prerrogativas que en los estados se brinda a los partidos políticos, tal como ilustran las elecciones de 2009. El total de gasto se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los años, a pesar de cambios a la alta o baja eventuales, y la reforma electoral de 2007 no ha probado disminuir el gasto electoral como era uno de sus propósitos manifiestos.

¿Qué beneficios obtenemos por 20 mil millones de pesos de gasto en año de elección? Decir que esa cantidad es demasiado alta o suficiente requiere que valoremos qué obtenemos los ciudadanos por nuestro dinero. Las elecciones, los organismos electorales y los partidos políticos son la expresión de valores que consideramos relevantes. En México, su existencia está en función tanto de necesidades prácticas de carácter democrático, tales como la organización de elecciones así como de valores que juzgamos dignos de cultivar... El “catálogo de beneficios” del gasto electoral en México debería contener al menos los siguientes

- a. Voto libre y efectivo;

- b. Elecciones federales y estatales (presidentes municipales, cabildos, diputados locales, gobernadores, diputados federales, senadores, presidente de la República –en este caso se incluye la opción de votar desde el extranjero–);
- c. Lucha pacífica por el poder público;
- d. Cambio pacífico de poderes;
- e. Salvaguarda de que los partidos políticos estarán resguardados de financiamiento indebido o ilegal;
- f. Registro Federal de Electores;
- g. Credencial electoral de amplio uso como medio de identificación nacional;
- h. Promoción de educación cívica;
- i. Diversidad de mecanismos de participación ciudadana y organización electoral en cada estado;
- j. Debate democrático de ideas a favor del desarrollo político, social y económico el país.

¿Estamos obteniendo estos beneficios de modo satisfactorio? Si no fuera el caso, ¿cuánto más estamos dispuestos a pagar por obtenerlos a nuestra satisfacción? Si no podemos o no estamos dispuestos a pagar más, entonces, ¿en qué rubros es posible reducir los montos de costo para mantenernos al menos igual en términos de los beneficios actuales?

Si una ciudadana enfrentara estas preguntas, muy probablemente compartiríamos con ella su reacción: “No estoy satisfecha con la calidad de beneficios del «catálogo» prometido. No puedo y no estoy dispuesta a pagar más por mejorarlos”. Pero, ¿en qué rubros podemos reducir los montos del costo actual?”

...

Por tanto, es claro que los beneficios del sistema electoral son escasos frente al costo que paga la ciudadanía por ello, de tal manera que es justificado reducir gasto electoral, en el caso particular, en el rubro de financiamiento público dirigido a los partidos políticos.

Como previamente se había mencionado, la propuesta de esta iniciativa consiste en establecer una nueva fórmula en el artículo 41 constitucional, donde:

- a) **El gasto público destinado a partidos políticos resulte de multiplicar 75 por ciento del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65 por ciento del salario general mínimo vigente ;**
- b) **Se establece un tope presupuestal al gasto electoral en partidos políticos, para que en ningún caso el monto que se destinen a dichos entes sea superior a 0.10 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el año en que se calcule, salvo las proporciones adicionales para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales;**

Con la formula que se propone, se limita el gasto anual a 0.10 por ciento del presupuesto federal anual, pese a que pueda haber incrementos en el padrón o en el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal con el tiempo, cabe señalar que actualmente el gasto en partidos políticos esta cerca de rebasar dicho límite, por lo que la intención de este proyecto es detener el aumento en dicho gasto, usando como límite objetivo lo que se gasta actualmente.

c) En cuanto al **financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales**, se propone reducir la proporción de 50 por ciento a 35 por ciento y cuando sea el año en que sólo se elijan diputados federales, una reducción de 30 por ciento a 25 por ciento.

Comparativamente tenemos:

• **Texto Vigente**

Artículo 41 constitucional

II. ...

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elija Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá a cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá a treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

• **Propuesta**

Artículo 41 constitucional

II. ...

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando **setenta y cinco por ciento del** número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, **en ningún caso el monto que resulte podrá ser superior a 0.10 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el año en que se calcule, salvo las proporciones adicionales a que se refiere el inciso b) siguiente.** Treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elija Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá a

treinta y cinco por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al **veinticinco** por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

...

Numéricamente, esta propuesta implica un ahorro de alrededor de 27 por ciento del costo total que se destina a partidos políticos para sus actividades ordinarias (artículo 41, fracción II, inciso a) y de 30 por ciento cuando se otorga financiamiento para obtención del voto en elecciones (artículo 41, fracción II, inciso b).

Por ejemplo, si se utilizan los datos del presupuesto para 2011, representaría un ahorro aproximado de \$924, 549, 898.16, que equivale al referido 27 por ciento del total que se destinó a los partidos políticos para este año (\$3, 438, 895, 500).

Sin embargo, ello sólo representaría 7.4 por ciento del costo total que implica el gasto destinado al IFE, Trife y partidos políticos nacionales (\$12, 497, 855, 100 pesos), y sólo 0.03 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 2011, lo que refleja lo plausible y moderado de la reducción que se propone, ya que no se reduce drásticamente la sinergia de recursos económicos que se destinan al costo del sistema electoral en su conjunto, sino a uno sólo de sus componentes, los partidos políticos nacionales.

Finalmente, este proyecto pretende generar un uso más eficaz de los recursos públicos, incentivar la acción política desde las ideas y no a través del despilfarro de recursos, como respuesta a las peticiones ciudadanas de instituciones que atiendan a una austeridad republicana que debe privar en el ámbito público.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforman los incisos a y b de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único . Se reforman los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. ...

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando **setenta y cinco por ciento** del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, **en ningún caso el monto que resulte podrá ser superior a 0.10 por**

ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el año en que se calcule, salvo las proporciones adicionales a que se refiere el inciso b) siguiente.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elija Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al **treinta y cinco por ciento** del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al **veinticinco** por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) ...

...

...

III. ...

Apartado A. ...

Apartado B. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2011.

Diputado Gastón Luken Garza (rúbrica)

DEL CONGRESO DE YUCATÁN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN SÉPTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Ciudadano Secretario de la Mesa Directiva
De la Cámara de Diputados de la
LXI Legislatura del Honorable**

Congreso de la Unión

El suscrito, diputado Carlos Germán Pavón Flores, en mi carácter de presidente de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura del estado de Yucatán, me permito hacer de su conocimiento que el trece de octubre del año en curso, en sesión del pleno se aprobó un acuerdo mediante el cual se eleva a calidad de iniciativa la minuta con proyecto de decreto de reforma para adicionar un séptimo párrafo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se fije como mínimo el 2% de los presupuestos de las entidades a los poderes judiciales estatales para fortalecer la independencia de dichos poderes.

Lo anterior, para los efectos del artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se adjunta dicho acuerdo con su expediente respectivo y que contiene los siguientes documentos:

Iniciativa de acuerdo de fecha 12 de julio de 2011 suscrita por la ciudadana Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, gobernadora constitucional del estado, con el que propone elevar a iniciativa la minuta con proyecto de decreto de reforma para adicionar un séptimo párrafo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictamen de acuerdo aprobado por la Comisión Permanente de Gobernación y Puntos Constitucionales, en sesión de fecha 12 de octubre de 2011.

Minuta del acuerdo aprobado en sesión del pleno de fecha trece de octubre de 2011 para elevar a iniciativa la minuta con proyecto de decreto de reforma para adicionar un séptimo párrafo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acta de la sesión de fecha trece de octubre de 2011 en la que se aprobó el acuerdo para elevar a iniciativa la minuta con proyecto de decreto de reforma para adicionar un séptimo párrafo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Original del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán de fecha 14 de octubre de 2011, donde se publicó el Acuerdo para elevar a iniciativa la minuta con proyecto de decreto de reforma para adicionar un séptimo párrafo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo lo anteriormente expresado, agradecemos de antemano la atención que le brinden a la presente, reiterando la seguridad de nuestra distinguida consideración.

Atentamente

Mérida, Yucatán, a 28 de octubre de 2011.

Diputado Carlos Germán Pavón Flores (rúbrica)

Presidente de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado de Yucatán

El Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política y 18 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo, ambas del estado de Yucatán, emite el siguiente

Acuerdo

Artículo Único. El honorable Congreso del Estado de Yucatán, en ejercicio del derecho de iniciar leyes y decretos previsto en el artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba elevar a calidad de iniciativa de decreto ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la reforma para adicionar un séptimo párrafo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

Decreto

Artículo Único. Se adiciona un séptimo párrafo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“**Artículo 116.** ...

...

I. ...

II. ...

III. ...

El Poder Judicial de los estados gozará de independencia financiera, la que será garantizada mediante la asignación de un presupuesto que no será inferior al dos por ciento del total del gasto programable de los presupuestos de egresos anuales de las entidades y no podrá ser disminuido respecto al del año anterior. Las leyes de cada entidad federativa establecerán la forma y términos en que se fijará anualmente el presupuesto

Transitorios

Artículo Primero. Publíquese este acuerdo en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

Artículo Segundo. La Secretaría General del Poder Legislativo deberá presentar formalmente esta iniciativa ante el honorable Congreso de la Unión, remitiendo el correspondiente Diario Oficial del Gobierno del Estado, para los efectos legales que correspondan.

Artículo Tercero. Remítase la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las demás legislaturas de los estados, solicitándoles su adhesión a

favor de la misma para que presenten de igual forma su iniciativa respectiva al honorable Congreso de la Unión.

Dado en la sede del recinto del Poder Legislativo en la ciudad de Mérida, Yucatán, a los trece días del mes de octubre del año dos mil once.

Diputado Carlos Germán Pavón Flores (rúbrica)
Presidente
Diputado Pedro Francisco Couoh Suaste (rúbrica)
Secretario
Diputada Leticia Dolores Mendoza Alcocer (rúbrica)
Secretaria

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FLORES CASTAÑEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Jaime Flores Castañeda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados pone a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Apartado A al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo los apartados subsecuentes, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El principal objetivo del presente proyecto es que los partidos políticos trabajen de manera conjunta para solucionar los graves problemas de inseguridad, desempleo, educación y salud que aquejan a la sociedad mexicana, sin politizarlos.

El bajo crecimiento económico en México tiene su origen en factores internos. La principal razón se encuentra en procesos incompletos que se dan muchas veces por falta de tiempo durante el sexenio para concluir las reformas que requiere el país, así como la falta de un programa transexenal que permita al país crecer independientemente del gobierno o partido que esté en el poder.

La crisis financiera global ha traído diversos efectos. Sin embargo, la política macroeconómica de los últimos años ha presentado diversos resultados tanto positivos como negativos: por un lado se ha consolidado la estabilidad de variables clave como la inflación, el control del déficit público, el aumento de las reservas internacionales y las tasas de interés, al tiempo que el déficit público se encuentra en un nivel tolerable e inferior al de la mayoría de los países europeos, así como de Estados Unidos; por otro lado, tenemos un tipo de cambio fluctuante y reformas fiscales incompletas e insuficientes para conducir los cambios estructurales que la apertura económica demanda.

El crecimiento económico mexicano ha sido insuficiente para superar los grandes problemas que siguen pendientes en la agenda nacional, aunado al incremento de los índices de violencia e inseguridad, acontecimientos que generan que una de las mayores economías de Latinoamérica, la mexicana, pudiera perder preponderancia en la esfera internacional.

Los ciudadanos consideran que el gobierno tuvo un desempeño regular en el manejo de la crisis. Estos resultados tienen matices, pues un desempeño regular habla de la percepción de gestión gubernamental en algunos aspectos positivos y en otros negativos. El gobierno debe afrontar los retos y el precio que representa concretar las reformas que necesita el país, de acuerdo con lo que requiere una economía como la nuestra, que no quiere quedarse rezagada ante las que lideran el escenario mundial.

Faltan mayores esfuerzos en temas inconclusos que afectan directamente a los mexicanos, como inseguridad, desempleo, salud, educación y corrupción, los cuales afectan directamente los esfuerzos de los ciudadanos y los empresarios y de instituciones gubernamentales, al tiempo que afectan directamente la competitividad y el desarrollo.

Como representantes del país debemos crear leyes y normas que logren un mejor desempeño en el país, a fin de que las empresas mexicanas puedan crecer e invertir en el mercado nacional para que creen empleos y se reduzcan las opciones de afiliarse al crimen organizado.

Al mismo tiempo, debemos tomar en cuenta que durante 2011 el entorno ha sido turbulento en la economía mundial por las diversas situaciones que vive la Unión Europea de desempleo, decrecimiento y recortes presupuestales, a lo cual se suma la situación de incertidumbre en Estados Unidos, como la mayor economía del planeta.

Por tanto, se hace cada día más apremiante que los diversos niveles de gobierno unifiquemos nuestras agendas en los temas que urgen al país y que nos permitan competir y afrontar cualquier turbulencia que pudiera presentarse en el horizonte.

La caída en la competitividad puede traer algunos problemas para la economía mexicana, específicamente en el rubro de inversión directa. La competitividad es básica para el crecimiento en una economía abierta a la globalización.

Aspectos como la modernización del aparato productivo, el entorno de negocios, la innovación tecnológica y la transferencia de tecnología podrían ayudar a subir lugares en la escala de competitividad global.

Para tener un mercado más competitivo es necesario fomentar el comercio en el país y, a su vez, traer más capital extranjero. Hoy, los empresarios mencionan que el desempeño del gobierno para mejorar la competitividad es regular. Hay una gran área de oportunidad para mejorar este indicador, a través de leyes más consistentes, mejores reformas fiscales y fomento del empleo.

México tiene grandes problemas, una débil distribución del ingreso, altas tasas de desempleo, y falta de innovación y, sobre todo, de seguridad.

La crisis global que afectó a casi todas las economías hace más urgentes las reformas para la competitividad. Al mismo tiempo, México debe aprovechar estos momentos para encontrar su vocación competitiva en el nuevo orden global, además de crear diversos planes de mejora educativa, con competencia en todos los sectores, menor desigualdad en ingresos y mejores oportunidades. La desigualdad en la distribución del ingreso es uno de los factores que limitan el desarrollo social y económico del país.

La corrupción y la inseguridad en México son temas tan complejos como delicados, y desafortunadamente se han convertido en una constante. La inseguridad pública, la violencia y la penetración del crimen organizado en diversas regiones del país han llegado a niveles preocupantes. México ha emprendido importantes reformas para combatir dichos temas, pero se necesita avanzar aún más, se necesita que los partidos políticos se unifiquen para trabajar, como es nuestra obligación, por un fin común, por el bienestar de todos.

La situación de inseguridad afecta la economía, y uno de los sectores más afectados directamente es el de servicios, y en especial el turismo, pues algunos países emiten advertencias o prohibiciones de viajar a nuestra nación y esto crea temor entre ciudadanos que gustan de viajar a México. Debemos combatir esta situación, ya que es de vital importancia para el desarrollo del país.

El reflejo de inseguridad a escala mundial puede contraer la inversión extranjera hacia el país, con la agravante de que no estaríamos produciendo los empleos que se requieren.

México ha tenido miles de víctimas que no son miembros del crimen organizado sino jóvenes estudiantes de preparatoria, madres, esposas, hijos, trabajadores...en fin, personas inocentes.

Durante mucho tiempo, los mexicanos hemos mostrado solidaridad ante una tragedia, acudiendo a aportar la ayuda necesaria, sin importar absolutamente nada: sexo, raza o religión; lo importante hoy es que los partidos olvidemos la ideología política que profesamos, pues ante el dolor y la tragedia que vive el país debemos estar presentes.

Regularmente esperamos a que ocurra algún evento o, dicho de otra forma, una tragedia, como los recurrentes asesinatos no sólo de ciudadanos sino de alcaldes y figuras de distintos partidos políticos, para que la autoridad competente o cualquier otro miembro de la sociedad civil actúe en apoyo de las víctimas.

Resulta indignante que el crimen organizado nos robe la tranquilidad, la paz, la seguridad, principalmente la libertad, y todos somos responsables de esto; parecería que el país no fuera nuestro, pues es responsabilidad de todos cuidarla y protegerla.

Esta situación, como tantas otras tragedias, se podría haber evitado si sólo fuéramos solidarios con nuestros conciudadanos, si la policía cumpliera su labor de vigilancia, si nosotros, compañeros legisladores, actuamos haciendo un frente común, sin perseguir un interés político, pero principalmente si se denunciara la impunidad de los irresponsables.

Compañeras y compañeros legisladores: debemos actuar en beneficio de la sociedad, sin tintes partidistas; hay que trabajar de manera conjunta con los ciudadanos del país. Seamos solidarios con nuestra gente para prevenir tragedias, y no sólo cuando éstas hayan ocurrido.

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

Decreto por el que se reforma y adiciona el Apartado A al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo los apartados subsecuentes

Único. Se reforma y adiciona el Apartado A al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo los apartados subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

Apartado A. Los partidos políticos nacionales tendrán la obligación de colaborar en la unificación de sus agendas, propiciando la creación de una agenda nacional que solucione los temas urgentes para el país, participando de forma responsable y comprometida en la construcción de un programa transexenal que garantice el fortalecimiento de las entidades federativas, independientemente del partido que esté en el poder.

Apartados B. a E. ...

Transitorio

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

Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3387-IV, jueves 10 de noviembre de 2011

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de noviembre de 2011.

Diputado Jaime Flores Castañeda (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA SÁNCHEZ ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Norma Sánchez Romero, diputada de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción f) en la fracción II, y un párrafo a la fracción V, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

El gobierno municipal es la célula donde germina la auténtica participación ciudadana, es en este nivel de gobierno en donde viven y conviven los seres humanos, es el encargado de vigilar los servicios públicos vitales de la población como son agua, drenaje, alumbrado público, parques y jardines, entre otros.

“El municipio es la forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular.”¹

El gobierno municipal es una herencia del derecho español y fue traído a México por el conquistador, quien utilizó esta forma de gobierno para legitimar las acciones de conquista que emprendió, así como para organizar el gobierno colonial.

Con el paso del tiempo, México creció en términos de población, desarrollo económico y social, lo que hizo necesario actualizar la organización del gobierno municipal como se heredó de la época colonial. A partir de la aprobación de la Constitución de 1917 se introdujo la idea de un “municipio libre”. No obstante dicha actualización, hoy día es necesario replantear la reflexión de la estructura del gobierno municipal en virtud de los cambios en la dinámica política y social que ha acarreado consigo la sociedad del conocimiento.

En México, paulatinamente se ha transitado de una “sociedad de la información”, en que el ciudadano accede a la información generada por otros, en virtud de los procesos de aceleración histórica y las herramientas tecnológicas disponibles, a una “sociedad del conocimiento”, en que es capaz de generar, apropiar y utilizar el conocimiento para atender las necesidades de su desarrollo, transformar su entorno y utilizar la transferencia de dicho conocimiento en una herramienta de la sociedad para su propio beneficio.

Históricamente, el gobierno se ha constituido como un monopolio de la información, cuyo resultado se manifiesta como un monopolio de decisiones, las cuales no suelen contar con la opinión de los involucrados en la problemática. Sin embargo, hoy día en que las herramientas tecnológicas permiten el acceso a gran parte de la información necesaria para la toma de las decisiones que

atañen a los ciudadanos, se fundamenta la interacción de todos los actores públicos para buscar soluciones democráticas.

En tal sentido, es fundamental promover la democracia en la definición de las políticas públicas, donde la participación ciudadana coadyuve en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las mismas y se genere una cultura de corresponsabilidad, de transparencia y rendición de cuentas de todos los actores.

La importancia de la incorporación de la participación ciudadana en las políticas públicas radica en la responsabilidad que se vierte en el ciudadano y el gobierno en la construcción del país, mediante la incorporación de las demandas de los distintos sectores, el convencimiento sobre alternativas a la solución de problemáticas específicas, la negociación de recursos y, en general, la movilización de la sociedad para lograr un verdadero estado de derecho.

Ahora bien, de forma general, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el título quinto, artículo 115, fracción II, que:

“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:

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”.

Al respecto, se observa que, no obstante lo estipulado en la Constitución general, no existe referencia puntual de mecanismos para garantizar dicha participación, por lo que se considera de suma importancia incluir, de forma específica, la participación ciudadana en temas de relevancia en el quehacer de la administración pública municipal, tales como en la toma de decisiones respecto de la elaboración de planes de gobierno, planes de desarrollo urbano, elaboración de reglamentos, así como evaluación del desempeño de las autoridades municipales.

Ciertamente, tal mecanismo de participación ya se encuentra normado en la Constitución Política, aunque **aplicado únicamente a la administración pública federal**, tal como lo establece en su artículo 26, que a la letra dice:

“**A.** El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”

De este modo, la Constitución general privilegia la iniciativa ciudadana que constituye un procedimiento democrático por excelencia, aunque únicamente por lo que toca a la administración pública federal.

Por su parte, también algunas regulaciones estatales, contemplan la figura de la participación ciudadana como mecanismo democrático en la planeación del desarrollo estatal. A continuación, se cita el caso del estado de Guanajuato:

Constitución Política del Estado de Guanajuato

“**Artículo 14.** El estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo de la Entidad, mediante la participación de los sectores público, privado y social.

Tratándose de planes de desarrollo regional se garantizará la participación de los municipios involucrados.

La Ley establecerá los **procedimientos de participación y consulta popular para la planeación** .”

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato

“**Artículo 1.** La presente ley es reglamentaria de las formas de participación ciudadana previstas en la Constitución Política del Estado de Guanajuato, es de orden público e interés general; tiene por objeto establecer, consolidar y fomentar los mecanismos que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana en el ámbito de competencia del estado y de los municipios.

Artículo 2. Los ciudadanos, los poderes del estado y los ayuntamientos son corresponsables en la preparación, desarrollo, vigilancia y resultado de los mecanismos de participación ciudadana, en los términos que disponen la Constitución Política del Estado de Guanajuato y esta ley.

Artículo 3. Son mecanismos de participación ciudadana:

I. Iniciativa popular;

II. Plebiscito;

III. Referéndum; y

IV. Referéndum constitucional.”

La Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato y sus Municipios , establece en su artículo 9 que:

“El Poder Ejecutivo contará con un consejo de asesoría y consulta en materia de mejora regulatoria

...

‘El Consejo estará integrado por representantes que pertenezcan a los sectores social, económico y académico, y por los municipios.’”

Asimismo, en su artículo 9 Bis, dicha ley establece que el consejo estará integrado por dependencias del ejecutivo federal, estatal y municipal, así como representantes de congreso local y Poder Judicial y hasta cuatro representantes de los sectores social, económico y académico vinculados con la materia de mejora regulatoria.

Cabe destacar que en la fracción VIII del citado artículo, la ley señala una característica especial al incluir la participación en el consejo de un presidente municipal y un representante de los consejos municipales de mejora regulatoria que representen a cada una de las 6 regiones en que se divide el municipio.

Es decir, que la ley considera la opinión de los consejos municipales del estado, los cuales, a su vez, están constituidos por representantes de la sociedad.

Dentro de las atribuciones señaladas en el artículo 9 Quáter, se incluyen:

“I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas públicas en materia de mejora regulatoria, así como de la operación y funcionamiento de los instrumentos de la ley;

II. Analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la ley;

III. Impulsar la participación ciudadana en la elaboración, actualización, ejecución y evaluación del Programa Estatal de Mejora Regulatoria, así como de los instrumentos de la ley.”

Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.

“**Artículo 13.** Los ayuntamientos promoverán la participación de sus habitantes para el desarrollo comunitario.

Artículo 14. El Ayuntamiento podrá celebrar consultas populares cuando se requiera tomar decisiones que por su naturaleza afecten el interés de la comunidad. Los habitantes podrán solicitar al Ayuntamiento la realización de consultas populares con fines específicos que atiendan al interés público.

Artículo 15. Los ayuntamientos podrán instituir como mecanismos de consulta popular el plebiscito y el referéndum. El primero para la aprobación o ratificación de actos de gobierno del Ayuntamiento cuando éstos sean de eminente orden público e interés social; y el segundo, para la

ratificación de las iniciativas de reformas y adiciones a los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general.

Artículo 16. El plebiscito y el referéndum se realizarán conforma a las bases que se determinen en el reglamento que para el efecto expida el ayuntamiento.

Artículo 17. Las asociaciones de habitantes serán organismos de participación y colaboración en la gestión de demandas y propuestas de interés general, de conformidad con las leyes de la materia y el reglamento correspondiente.

Artículo 18. Las asociaciones de habitantes podrán colaborar con el Ayuntamiento a través de las siguientes acciones:

I. Participar en los consejos municipales.

II. Proponer medidas para la preservación del medio ambiente.

III. Proponer medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y la realización de obra pública; y

IV. Proponer que determinada necesidad colectiva se declare servicio público.”

Como puede observarse en el caso del estado de Guanajuato, desde la Constitución del estado se encuentran contemplados mecanismos para fomentar la participación ciudadana, especialmente en temas prioritarios relativos al desarrollo del estado; no obstante ello, ya a nivel de gobierno municipal se estipula dicha participación como una facultad *potestativa* de los ayuntamientos, el celebrar o crear mecanismos para la consulta pública, y en ciertos tópicos únicamente.

Posteriormente, la citada ley establece, como atribución de los ayuntamientos, contenidas en el artículo 69, fracción V, inciso j): de la Ley en comento: “Promover la organización de asociaciones de habitantes y elaborar procedimientos de consulta, de acuerdo a lo establecido por esta ley y demás ordenamientos legales aplicables.”

En el caso del municipio de León, Guanajuato, el Reglamento Interior del ayuntamiento municipal, únicamente establece la consulta pública en su artículo 107, en el procedimiento de designación de delegados y subdelegados municipales y diversos reglamentos contemplan la participación ciudadana en temas de seguridad pública, educación, medio ambiente, turismo y desarrollo económico mediante la fórmula de consejos ciudadanos. Sin embargo, no se contempla la participación ciudadana en el desarrollo del plan de gobierno municipal, eje orientador de todas las políticas públicas de la administración municipal, así como en el plan de desarrollo urbano, o bien, su participación en la evaluación del desempeño del gobierno municipal a través de observatorios, todos ellos, temas sensibles y medulares para el desarrollo democrático y económico de la primer célula política del país.

Como se observa en el ejemplo descrito, las regulaciones estatales y municipales, únicamente contemplan la participación ciudadana en ciertas modalidades como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular, y sólo en ciertos aspectos de la actividad gubernamental municipal, con la constante de que en el tema de planeación para la elaboración de planes y proyectos de gobierno,

evaluación de desempeño de las autoridades municipales, etcétera, no suelen estar incluidos, lo cual no fomenta un clima de transparencia que propicie el desarrollo democrático del municipio.

Es por ello que la presente iniciativa tiene como finalidad elevar al rango constitucional el mecanismo de consulta pública como forma de participación ciudadana en la toma de decisiones del actuar gubernativo, especialmente en los procedimientos de aprobación de planes y programas de gobierno, en la creación o modificación de normatividad y trámites que impongan cargas administrativas y económicas a los gobernados que, aunque ya se contemplan en cierta normatividad en materia de mejora regulatoria, consideramos oportuno, por ser el momento histórico adecuado, incorporarlo a nuestra Constitución general y, finalmente, incluir como mecanismo de participación ciudadana que deban observar los municipios, a los observatorios ciudadanos, cuyo objetivo sea evaluar el desempeño de las autoridades municipales con objetividad y diligencia.

De acuerdo con lo anterior, se considera que es el momento histórico pertinente para proponer la reforma constitucional expuesta y que dotará de mayores herramientas para el impulso de la democracia en nuestro México.

En atención a lo anteriormente expuesto, la suscrita diputada Norma Sánchez Romero del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción f) en la fracción II, y un párrafo a la fracción V, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la forma siguiente:

Artículo 115. ...

II. ...:

a) ...;

b) ...;

c) ...;

d) ...;

e) ...;

f) Las bases generales de participación ciudadana, para contemplar a la consulta pública como mecanismo de participación democrática de los ciudadanos en la elaboración de sus plan de gobierno, planes de desarrollo urbano, elaboración o modificación de normatividad que incida directamente en trámites para los ciudadanos, así como los procedimientos para organizar observatorios ciudadanos encargados de vigilar y evaluar el desempeño de las autoridades municipales.

III. ...

IV. ...

“V.

a) a i). ...

En los procedimientos que sigan para alcanzar los objetivos previstos de los incisos a) y c) de este artículo, deberá considerarse la participación y consulta popular.

VI a X

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 los estados del país contarán con 160 días para actualizar el contenido de sus leyes de acuerdo con la previsión establecida en este artículo.

Notas

1. Citando a Moisés Ochoa Campos

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2011.

Diputada Norma Sánchez Romero (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCILA DEL CARMEN GALLEGOS CAMARENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada federal Lucila del Carmen Gallegos Camarena, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción VI y VII y adiciona una fracción VIII al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente

Planteamiento de problema

La presente iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pretende establecer como requisito para ser diputado y senador, el resultar apto en los exámenes de control de confianza que al efecto disponga la ley, con la finalidad de fomentar mayor confianza en los electores, previo a emitir sufragio en sus elecciones.

Exposición de Motivos

El Poder Legislativo nació para promover y defender los intereses de los ciudadanos ante los monarcas, y en la actualidad tanto en monarquías como en repúblicas mantiene esa calidad representativa, ya que una de sus funciones es canalizar las inquietudes y quejas de la ciudadanía ante el Poder Ejecutivo.¹

En un estado de derecho, el poder y la actividad del Estado están regulados por el derecho, contrarrestando todo poder arbitrario; por ello el Congreso como ente electivo y representativo desarrolla la misión trascendental de legitimar al resto de los poderes del Estado y a los órganos que asumen su ejercicio, pues representa la voluntad designada mediante elecciones libres y competitivas. Como podemos observar, con el surgimiento de esta institución se combate el autoritarismo y la injusticia prevaleciente en los regímenes políticos, además se atribuye paulatinamente la soberanía a los ciudadanos, resaltando el valor de la persona, principio y fin de toda organización social.

El parlamento es la voz del pueblo y constituye el pueblo en formato reducido.² La representación política que ostenta tiene mayor legitimidad que la de los otros poderes, ya que se integra con representantes de diversas fuerzas políticas y sociales, mayorías y minorías con ideologías y programas diversos, cuyos acuerdos en consenso representan en mayor grado la voluntad de toda la población.

Asimismo, con la división de poderes se instaura un Estado de derecho donde la legalidad será el principio que rija la actividad gubernamental; con funciones específicas y complementarias para cada uno de los órganos del Estado. Esta separación de poderes es una garantía de libertad sin la que no existiría la democracia, por ello, como señalan algunos autores, el exponente fundamental de la democracia moderna es la existencia de un parlamento cuyos integrantes cumplan su función representativa, legislativa y de control, con independencia y autonomía.³

No obstante la gran responsabilidad que desempeñan los parlamentos o congresos, y de su importancia en la actualidad, esta institución ha sufrido un notable menoscabo en la credibilidad por parte de la sociedad. ⁴

De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de esta Cámara de Diputados, el Poder Legislativo registra un nivel más bajo de aprobación que el resto de las instituciones de gobierno, este fenómeno se presenta tanto en los Estados con democracias consolidadas como en aquellos que se encuentran en regímenes de transición. En los países de Europa del este, Asia y América Latina, el porcentaje de los que manifiestan mucha confianza al parlamento nacional es sólo un 10 a 15 por ciento, mientras que los que expresan poca o ninguna confianza es al menos el 60 por ciento. El congreso, los partidos políticos y la policía (ésta última en el caso de los países en desarrollo) son las instituciones con más alto nivel de desconfianza y desaprobación ciudadana. ⁵

En México, este Congreso General junto con la policía, los partidos políticos y los sindicatos son las instituciones con el nivel más bajo de confianza y aprobación de la ciudadanía.

Uno de los factores que ha provocado estos bajos niveles de confianza hacia los legisladores es, sin duda alguna, la serie de escándalos de corrupción en los que se han visto inmiscuidos algunos diputados o senadores. Lamentablemente, hemos visto noticias en las que representantes de elección popular aparecen presuntamente involucrados con la delincuencia organizada, ligados al narcotráfico o simplemente atendiendo intereses distintos a los de los ciudadanos que los eligieron.

Es por esto que consideramos indispensable adoptar mecanismos que garanticen que quienes representamos a la ciudadanía, lo hagamos bajo los principios de la ética, legalidad, honestidad, honradez, profesionalismo, espíritu de servicio, eficacia, eficiencia, transparencia y patriotismo, de tal suerte que tanto diputados como senadores recuperemos la confianza de la ciudadanía.

Uno de estos mecanismos es la aplicación de pruebas de control de confianza a quienes pretenden participar en una elección a diputado federal o senador.

Estas pruebas que se subdividen en exámenes de polígrafo, psicológico psicométricos, socioeconómico, médico y toxicológico, constituyen un instrumento fundamental para determinar el nivel de confiabilidad, productividad y competitividad de una persona, por lo que en la actualidad son utilizadas con frecuencia tanto por empresas, como por el sector público, como herramienta de diagnóstico y de toma de decisiones en la contratación de personal, renovación de contratos y ascensos laborales.

La implantación y aprobación de estas pruebas como requisito para ser integrante del honorable Congreso de la Unión, contribuiría a garantizar que quienes ocupen una curul lo hagan atendiendo a su compromiso con la ciudadanía y no con grupos delictivos, lo hagan en beneficio del país y no del de sus bolsillos o de los de sus familiares, lo hagan a favor de México y no de intereses contrarios a éste.

Con esta iniciativa, se pretende dotar de instrumentos que coadyuven a reivindicar la política y el trabajo legislativo, pero también a garantizar a los ciudadanos que la persona por la que están votando va a representar sus intereses con dignidad e integridad. Además, se persigue contribuir al combate al grave fenómeno de la corrupción que inhibe el progreso de la democracia y el desarrollo del país.

En este sentido, Mahatma Gandhi decía que los 7 pecados sociales del mundo actual son “Riqueza sin trabajo, placer sin consciencia, conocimiento sin carácter, negocios sin moral, ciencia sin humanidad, religión sin sacrificio y política sin principios”.

En atención a lo expuesto, someto a consideración de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción VI y VII y se adiciona una fracción VIII al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción VI y VII y se adiciona una fracción VIII al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. ...

I. a V. ...;

VI. No ser ministro de algún culto religioso;

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59; y

VIII. Haber resultado apto en las pruebas de control de confianza, que al efecto determine la ley.

Transitorio

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

Notas

1 Solís Fallas, Otón, “Ética y probidad en el Poder Legislativo”, *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica, volúmen 8, número 2, agosto de 2000, página 221.

2 Cfr. Delpérée, Francis, “El parlamento en el siglo XXI; su legitimidad y su eficacia”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador), *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, México, Porrúa, 2002, página 361.

3 Cfr. López Garrido, Diego *et al.* (dirs.), *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2000, p. 255.

4 “Ética en el Poder Legislativo”, Chávez Hernández Efrén, Disponible en Internet <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art3.htm>

5 “Opinión pública y Cámara de Diputados”, en varios autores, *La Cámara de Diputados y la opinión pública. Análisis*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003, páginas 1-7. Disponible en Internet <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/analisis101003.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2011.

Diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA INDIRA VIZCAÍNO SILVA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada Indira Vizcaíno Silva, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, LXI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente: Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente

Planteamiento del Problema

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación (con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) recae en el Consejo de la Judicatura Federal, el cual, de acuerdo a nuestra Constitución, se trata de un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones.

El Consejo de la Judicatura se integra por siete miembros de los cuales uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual también lo es del Consejo de la Judicatura, además tres consejeros que son designados por el pleno de la Suprema Corte; dos más por el Senado de la República y uno por el titular del Ejecutivo federal.

Una de las principales críticas al respecto radica en el hecho de que la presidencia de la SCJN y del Consejo de la Judicatura recae en la misma persona –el presidente de la Suprema Corte–, lo cual tiene serios cuestionamientos respecto a la imparcialidad de ambos órganos.

Asimismo llama la atención la falta de participación de las mujeres en el propio Consejo de la Judicatura, lo cual no es un asunto menor, toda vez que se trata de un órgano encargado, entre otras importantes funciones, de la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, por lo cual se requiere de una equilibrada participación entre mujeres y hombres en dicho consejo.

Exposición de Motivos

El Consejo de la Judicatura Federal se crea mediante la reforma constitucional de 1994, como órgano responsable del gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de garantizar la carrera judicial y que la designación, promoción, adscripción y responsabilidad de los jueces responda a un sistema objetivo de meritos que fortalezca la independencia de los tribunales.

Actualmente la Constitución señala que el Consejo de la Judicatura se integra por siete miembros de los cuales uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual también lo es del Consejo de la Judicatura, además tres consejeros que son designados por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); dos más por el Senado de la República y uno por el titular del Ejecutivo federal. Duran cinco años en el ejercicio de su encargo, los cuales deben ejercer su función bajo los principios de independencia e imparcialidad.

Cabe señalar que los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, gozan de inmunidad y sólo pueden ser destituidos a través de un procedimiento de responsabilidad, su remuneración no puede ser disminuida durante su encargo y tiene incompatibilidades con el desempeño de otros empleos, salvo los no remunerativos en actividades académicas o de beneficencia; tienen prohibición para actuar como abogados ante los órganos del Poder Judicial dos años después de haber terminado su encargo.

La Constitución expresamente señala las facultades que tiene el Consejo de la Judicatura Federal en la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que determine la ley.

Como podemos observar se trata de un órgano del Poder Judicial de suma importancia, sin embargo, desde su creación mediante la reforma constitucional de 1994 existieron algunos cuestionamientos respecto a la conformación del consejo, ya que por ser un órgano eminentemente administrativo del Poder Judicial, en los hechos la mayor parte de sus integrantes provienen de dicho poder, incluyendo por supuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto, la iniciativa que se somete a la consideración de esta soberanía tiene como finalidad que la presidencia del Consejo de la Judicatura recaiga en una persona distinta al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para tal efecto, se propone que la titularidad del consejo se elija de entre los propios magistrados de circuito y jueces de distrito.

Asimismo se propone la participación de la Cámara de Diputados en la designación de un consejero, ya que actualmente la Cámara de Senadores y el presidente de la República participan en la designación de los mismos.

Finalmente y no menos importante resulta el proponer que en dicho órgano exista una representación equilibrada entre hombres y mujeres, ya que es evidente la falta de participación de las mujeres en dicho consejo, toda vez que al tratarse de un órgano encargado de la designación, adscripción, ratificación y remoción de funcionarios de la magistratura judicial en México, la participación de las mujeres resulta fundamental.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 100. ...

El Consejo se integrará por siete miembros; tres consejeros designados por el pleno de la corte por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre magistrados de circuito y jueces de distrito **de los cuales se elegirá a su presidente en los términos que señale la ley respectiva; un consejero designado por la Cámara de Diputados;** dos consejeros designados por el Senado, y uno por el

presidente de la República. **En la designación e integración del Consejo de la Judicatura se establecerá una participación equilibrada entre hombres y mujeres.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de noviembre de 2011.

Diputada Indira Vizcaíno Silva (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RODOLFO LARA LAGUNAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

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

Coadyuvar, mediante la consagración del derecho humano al bienestar, a poner fin a la grave problemática social que afecta a nuestro país, de manera que la violencia sólo es la punta de iceberg de la injusticia social que se ha impuesto en contra de nuestra Constitución y los más altos derechos humanos.

Argumentos

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

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

En las actuales circunstancias históricas que azotan al país y al mundo entero, nuevamente los excesos del denominado neoliberalismo, han puesto en la banquilla de los acusados a sus principales postulados, en vista de sus terribles efectos: el desempleo creciente que en algunas partes roza el significado de catástrofe, los bajos salarios, el crecimiento alarmante de la pobreza, el desplome de las instituciones de seguridad social, las adicciones en masa, la violencia, la agresión hacia los más vulnerables, la noesclavitud, la sentencia de muerte contra la existencia misma del planeta, el cínico desconocimiento de la autodeterminación de los pueblos, la acumulación más bárbara de riqueza a favor de unos cuantos, la impunidad como ley, la burla a los más sagrados principios humanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Así tres instrumentos ratificados por nuestro país, prevén:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25:

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

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

“1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas

apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. ”

Artículo 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fundamento legal

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

Denominación del proyecto de ley o decreto

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

Artículo Primero. Se proponen la adición de un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 4o. Toda persona tiene derecho al bienestar en el sentido más amplio, debiendo ser garantizado por el Estado en vista de su efectividad, con la participación más profunda y directa de la familia y la sociedad.

...

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de noviembre de 2011.

Diputado Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO RODOLFO LARA LAGUNAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

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

Poner fin a las enormes deficiencias, carencias, parcialidad y bajo nivel técnico de la inspección del trabajo, que ha sido causa directa de terribles afectaciones a la vida e integridad de las y los trabajadores, esto mediante la creación de un Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, el cual deberá además respetar en todo momento la perspectiva de género de manera transversal.

Argumentos

Si esta iniciativa era ya indispensable, lo es más aún en cumplimiento de lo preceptuado por la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, que consagra a los derechos laborales como derechos humanos. Es decir, esta reforma es también obligatoria para el Legislativo federal, por lo que en su labor legislativa debe tener siempre presente la concreción y el respeto a esta histórica reforma. Pero no sólo por eso, la tutela a la vida y la integridad de las personas, es esencia de todo estado de derecho nacional y de derecho internacional.

El derecho social nació precisamente con el primer reclamo de protección en materia de riesgos de trabajo, de tutela a los trabajadores que eran víctimas de un accidente o enfermedad de trabajo. Esto porque hasta ese momento, los empresarios acostumbraban despedir sin compasión a los trabajadores que sufrían un riesgo, salvo que los propios trabajadores cubrieran al patrón pagos por diversos montos con el fin de que se le devolviera el puesto al trabajador una vez recuperada su salud a su costa. Es decir, despido injustificado o multa criminal.

En México abrieron el camino de las leyes protectoras sobre riesgos de trabajo la “Ley de Accidentes de Trabajo” expedida el 30 de abril de 1904 por el gobernador del estado de México José Vicente Villada y, en 1906 se promulgó en Nuevo León la “Ley sobre Accidentes de Trabajo”. Sin embargo será hasta con la Constitución de 1917 y con las dos leyes federales del trabajo expedidas a la fecha, que la protección en materia de riesgos encontró base sólida para su existencia.

No obstante, no hay que perder de vista que el fin último de las consecuencias financieras en materia de los riesgos de trabajo (indemnizaciones, sanciones, cotización de seguridad social, capitales constitutivos), es su prevención; ningún dinero repara una muerte ni una incapacidad, sobre todo si fue evitable.

La prevención implica por un lado tomar las medidas humanas, materiales y de capacitación necesarias al efecto, pero implica también poner fin a la impunidad, de manera que las autoridades laborales y, en su caso las autoridades civiles y penales apliquen cabalmente la justicia a favor de los trabajadores ordenada por la norma.

En esta iniciativa también se establece un artículo específico sobre la seguridad e higiene en las minas. Finalmente se incrementan las sanciones administrativas por incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad e higiene.

Los riesgos de trabajo son una verdadera peste que agrede en primer lugar a la vida y salud del principal patrimonio de un país: sus trabajadores; creadores de toda riqueza, dejando anualmente en el país miles de trabajadores muertos o lesionados, muchos de los cuales nunca más podrán desempeñar su actividad o ningún trabajo; incidiendo paralelamente sobre el bienestar económico, físico y emocional de las familias de éstos, las finanzas de las empresas y el IMSS y la salud colectiva.

En virtud de lo anterior y, con el afán de fortalecer la prevención de los riesgos de trabajo, en esta iniciativa proponemos reformas a la Constitución Federal, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal del Trabajo, todo esto especialmente impulsado por los terribles acontecimientos en las minas del país, destacadamente la explosión en la Mina Pasta de Conchos de Coahuila.

Cuando sobre todo a partir del siglo diecinueve, el mundo se conmovió por las manifestaciones masivas de los trabajadores, clase enraizada en la llamada Revolución Industrial, se pudo constatar que al lado de las demandas de la jornada de 8 horas y un salario digno, otra petición de la misma importancia era la “inspección del trabajo”, de tal significado histórico y laboral era y es esta función para la tutela de los derechos de los trabajadores.

Esto no es ninguna sorpresa, ya que la inspección bien llevada, equivale a la tutela de la vida e integridad de los trabajadores, y al desempeño de su trabajo en condiciones mínimas de bienestar, dignidad y legalidad. Todos recordamos las narraciones también correspondientes al siglo XIX en las que, ya instaurada la inspección del trabajo, se nos mostraba su importancia, para la tutela de los derechos de los trabajadores y para evitar la degradación de la población de un país frente a la explotación desenfrenada ejercida por los patrones, especialmente en perjuicio de los niños, que a corta edad, se transformaban en verdaderos ancianos y morían.

Así como para la usura no hay límites, tampoco los hay para la explotación de los trabajadores. Por tanto esta no debe dejarse al libre juego de la oferta y la demanda, sino que el Estado, en bien del individuo y la sociedad toda, debe ponerle frenos justos, firmes y reales a la misma. Esto es la esencia de los derechos humanos sociales. Y en esta tarea esencial del Estado, la actividad de inspeccionar las empresas para constar y apoyar en el respeto de los derechos de los trabajadores, especialmente en materia de seguridad e higiene y prevención de los riesgos de trabajo, se erige como instrumento esencial.

Sin embargo, en la actualidad en nuestro país, la inspección del trabajo se ha reducido a casi una importancia cero, entre la falta de un número suficiente de inspectores (376 inspectores para un universo de empresas de 829 mil 500), corruptelas, falta de profesionalización, falta de recursos y parcialidad en el desarrollo de sus funciones. Los patrones hacen como que cumplen y las autoridades laborales como que inspeccionan.

En esta situación los que salen perdiendo son los trabajadores, que con tal de llevarse un bocado a la boca y conservar su trabajo dejan pasar esa carencia de una inspección adecuada. Pero cuando finalmente se deciden a denunciar a un patrón, constatan directamente que la inspección no se realiza, o el resultado es que las condiciones de la empresa son supuestamente más que perfectas.

Claro que de pronto se dan Pasta de Conchos que ponen en evidencia la injusticia y la corrupción en esta área vital.

Son por tanto los trabajadores los que pagan la ineficiencia de la inspección con enfermedades profesionales, con accidentes de trabajo, con su vida, con condiciones laborales ilegales. Lo que obviamente acaba impactando el desarrollo económico, la integración de las familias, y el desarrollo de la sociedad toda. Incumpliendo de manera abierta el marco de derecho nacional y normas internacionales que obligan al estado mexicano.

Si la inspección laboral es una función esencial para el bienestar de los trabajadores y la comunidad toda, la situación actual no puede seguir. La inspección debe alcanzar su autonomía, su profesionalidad, su calidad moral, y ser instrumento fundamental para impulsar el desarrollo en esta materia, por lo que este Instituto deberá llevar a cabo también actividades académicas y de investigación en la materia. Y ser pilar fundamental en la tutela estatal de los derechos de los trabajadores.

Lo anterior exige que no sea una función subordinada a un ente eminentemente político como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de bajo nivel técnico. Lo primero permite su manejo parcial, es decir, a favor de patrones y gobierno, lo segundo, provoca en gran parte su inoperatividad, ya que la inspección por esencia cumple tareas de elevado nivel en diversas áreas del conocimiento, que sumado a inspectores insuficientes y poco capacitados y de bajo salarios, entramos a un campo propicio para la corrupción y la inoperatividad. Esto no se puede atribuir a una mera casualidad, sino por lo dicho, es claro que hay sectores absolutamente interesados en que el peso de la inspección sea neutralizado para disponer de la mano de obra de los trabajadores sin escrúpulo alguno. Es decir, se haría a un lado a la STPS que tan pésimo papel ha cumplido a este respecto.

Esto nos obliga a cambiar la naturaleza jurídica y la estructura orgánica de la instancia encargada de ejercer la inspección, para que cumpla cabalmente funciones esenciales: vigilar de manera imparcial, oportuna e imparcial el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene, incluida la suspensión de los trabajos en caso de riesgo inminente, facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo, poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos, realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones, establecer en coordinación de las instituciones públicas de educación superior estudios de licenciatura y posgrado en materia de inspección del trabajo, destacadamente con un enfoque en materia de seguridad e higiene y prevención de los riesgos de trabajo, esta inspección deberá tener igualmente un indispensable enfoque de género, entre otros.

Para lograr lo anterior, en primera se propone que se cree un organismo público descentralizado, denominado, Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, encargado de cumplir la tarea de la inspección del trabajo, dándole a la inspección toda la importancia y autonomía que requiera, para alcanzar el nivel de imparcialidad y capacidad técnico requeridos. Que cumpla una verdadera tarea preventiva en materia de riesgos de trabajo, y coadyuve a crear una cultura profunda en este campo tanto entre las autoridades como entre patrones, trabajadores y en general en la sociedad civil.

Más adelante el instituto que se propone, se podría transformar en un verdadero órgano constitucional autónomo, que fuera el eje de la seguridad ya no sólo laboral, sino en todas las esferas de la realidad nacional. Esto nos llevaría a rescatar a la vida y su respeto como valor sustancial e indeclinable de la sociedad y el Estado.

Y bien, siguiendo con nuestro planteamiento, este organismo público descentralizado sería el único facultado para aplicar y coordinar las disposiciones en materia de inspección incluida la materia de seguridad e higiene.

Si la prevención en materia de riesgos es la tarea fundamental, la tarea de la inspección cobrará toda su dimensión como instrumento eje en el marco de esta tarea preventiva.

La junta de gobierno de este organismo descentralizado estaría integrado por especialistas en inspección del trabajo designados dos por las organizaciones de los trabajadores, dos por las organizaciones de los patrones, un especialista que será representante del Estado designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el Ejecutivo federal, que actuará como presidente y, tres representantes designados por las instituciones públicas de educación superior. Todos estos miembros contarán con voz y voto.

Además serán miembros de la junta de gobierno, con sólo derecho a voz un representante de la Cámara de Diputados, y 3 representantes de organizaciones sociales especialistas en el tema.

En todas estas designaciones se deberá respetar el principio de equidad de género.

Esto apoyará lo que debe ser la política esencial en materia de riesgos de trabajo, es decir, su prevención, en bien de las y los trabajadores; pero si vemos al otro factor de la producción, es decir, a las empresas el alto índice de riesgos de trabajo les conlleva también graves efectos financieros: desembolsos de mayores primas en el seguro de riesgos de trabajo del IMSS, el pago de onerosos capitales constitutivos o indemnizaciones. Sin exagerar hay pequeñas empresas que pueden ir a la quiebra ante el pago de las consecuencias financieras de un riesgo de trabajo.

Todo en plena aplicación de lo establecido por el artículo 123 Constitucional e instrumentos internacionales suscritos por México, que mandatan la tutela de la vida y salud de las y los trabajadores:

A) Artículo 123 constitucional

“**XIV.** Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

“**XV.** El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de

mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso...”

B) Normativa de la OIT:

- 1) Convenio número 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo
- 2) El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, entre otras cosas:
 - b) una autoridad u organismo, o autoridades u organismos responsables de la seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;
 - c) formación en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - e) la investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo...”

2) Convenio número 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo:

Artículo 14. Deberán tomarse medidas a fin de promover, de manera conforme a las condiciones y a la práctica nacionales, la inclusión de las cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en todos los niveles de enseñanza y de formación, incluidos los de la enseñanza superior técnica, médica y profesional, con objeto de satisfacer las necesidades de formación de todos los trabajadores.

Pasando a otra cuestión, ya la LFT en su artículo 51, prevé el peligro para la seguridad o salud del trabajador, como causa de rescisión de la relación de trabajo por causas imputables al patrón; ahora tal peligro para la vida o salud, la hacemos extensiva como causa justificada para que el trabajador suspensa su actividad, ya de mutuo propio con aviso inmediato al patrón o sus representantes, o previa notificación al Instituto Federal de Inspección del Trabajo. Es decir, se establece como causa para prevenir riesgos de trabajo, sin que necesariamente lleve al rompimiento de la relación de trabajo, en beneficio de ambos factores de la producción.

En este sentido el Convenio 170 de la OIT sobre Productos Químicos, señala:

Parte VI. Derechos de los trabajadores y sus representantes

Artículo 18

1. Los trabajadores deberán tener el derecho de apartarse de cualquier peligro derivado de la utilización de productos químicos cuando tengan motivos razonables para creer que existe un riesgo grave e inminente para su seguridad o su salud, y deberán señalarlo sin demora a su supervisor.
2. Los trabajadores que se aparten de un peligro, de conformidad con las disposiciones del párrafo anterior, o que ejerciten cualquier otro derecho de conformidad con este convenio, deberán estar protegidos contra las consecuencias injustificadas de este acto.

Ratificando lo anterior, el Convenio 155 de la OIT, establece:

“Artículo 19, inciso f).el trabajador informará de inmediato a su superior jerárquico directo acerca de cualquier situación de trabajo que a su juicio entrañe, por motivos razonables, un peligro inminente y grave para su vida o su salud; mientras el empleador no haya tomado medidas correctivas, si fuere necesario, no podrá exigir de los trabajadores que reanuden una situación de trabajo en donde exista con carácter continuo un peligro grave e inminente para su vida o su salud.”

En general esta iniciativa, tiende a impulsar la prevención de los riesgos de trabajo, como derecho humano esencial de las y los trabajadores, mediante la creación de este Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, en el marco, además, de las recomendaciones contenidas en los Informes Finales del Grupo de Trabajo y la Comisión Especial constituidos con motivo de la explosión en la Mina de Pasta de Conchos, en las LIX y LX Legislaturas, respectivamente. Siendo que el contenido de estos informes no debe quedar en el olvido, sino se les debe dar debido seguimiento.

Fundamento legal

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

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de la Ley Federal del Trabajo

Artículo Primero. Se proponen la adición de un último párrafo a la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 123 constitucional Apartado A. ...

Fracción XXXI. ...

De la aplicación de las disposiciones en materia de inspección, incluida la relativa a las condiciones de seguridad e higiene y prevención de los riesgos de trabajo, se encargará el Instituto Federal para la Inspección del Trabajo que se constituirá como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Artículo Segundo. Se propone la derogación de la fracción I del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Artículo 40. ...

I. (Se deroga)

II. a XIX. ...

Artículo Tercero. Se proponen **reformas** de los artículos 512-A, 512-B, 512-D, 512-E, fracción VI del artículo 523, fracción IV del artículo 529, fracción V del artículo 540, 545, fracción II del artículo 546, 549 y 550; **adiciones** de un artículo 512 G, un segundo párrafo al artículo 509, de una fracción VI al artículo 540 y de un último párrafo al artículo 546; y se **derogan** las fracciones IV del artículo 546 y III del artículo 549, todos de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos:

Título noveno **Riesgos de trabajo**

Artículo 509. En cada empresa o establecimiento se organizarán las comisiones de seguridad e higiene que se juzgue necesarias, compuestas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, para investigar las causas de los accidentes y enfermedades, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan.

Las empresas deben informar al Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, sobre la constitución y funcionamiento de estas comisiones, sin que se les pueda liberar de esta obligación.

Artículo 512-A. Con el objeto de estudiar y proponer la adopción de medidas preventivas para abatir los riesgos en los centros de trabajo, se organizará la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, integrada por representantes del **Instituto Federal para la Inspección del Trabajo** y de la **Secretaría de Salubridad y Asistencia**, y del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como por los que designen aquellas organizaciones nacionales de trabajadores y de patrones a las que convoque el **presidente del Instituto Federal para la Inspección del Trabajo**, quien tendrá igualmente el carácter de presidente de la citada comisión.

Artículo 512-B. En cada entidad federativa se constituirá una Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cuya finalidad será la de estudiar y proponer la adopción de todas aquellas medidas preventivas para abatir los riesgos en los centros de trabajo comprendidos en su jurisdicción.

Dichas comisiones consultivas estatales serán presididas por los gobernadores de las entidades federativas y en su integración participarán también representantes **del Instituto Federal para la inspección del Trabajo y la Secretaría de Salubridad y Asistencia** y del Instituto Mexicano del Seguro Social; así como los que designen las organizaciones de trabajadores y de patrones a las que convoquen, conjuntamente, el Instituto Federal para la Inspección del Trabajo y el gobernador de la entidad correspondiente.

El representante **del Instituto Federal para la Inspección Federal del Trabajo** ante la Comisión Consultiva Estatal respectiva, fungirá como Secretario de la misma.

Artículo 512-D. Los patrones deberán efectuar las modificaciones que ordenen las autoridades del trabajo a fin de ajustar sus establecimientos, instalaciones o equipos a las disposiciones de esta Ley, de sus reglamentos o de los instructivos que con base en ellos expidan las autoridades competentes. Si transcurrido el plazo que se les conceda para tal efecto, no se han efectuado las modificaciones, **el Instituto Federal para la Inspección del Trabajo** procederá a sancionar al patrón infractor, con

apercibimiento de sanción mayor en caso de no cumplir la orden dentro del nuevo plazo que se le otorgue.

Si aplicadas las sanciones a que se hace referencia anteriormente, subsistiera la irregularidad, **el instituto**, tomando en cuenta la naturaleza de las modificaciones ordenadas y el grado de riesgo, podrá clausurar parcial o totalmente el centro de trabajo hasta que se dé cumplimiento a la obligación respectiva, oyendo previamente la opinión de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene correspondiente, sin perjuicio de que la propia Secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con dicha obligación.

Cuando **el Instituto Federal para la Inspección del Trabajo** determine la clausura parcial o total, lo notificará por escrito, con tres días hábiles de anticipación a la fecha de la clausura, al patrón y a los representantes del sindicato. Si los trabajadores no están sindicalizados, el aviso se notificará por escrito a los representantes de éstos ante la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene. **En caso de peligro inminente, sin necesidad de notificación este Instituto podrá ordenar de manera provisional la clausura parcial o total.**

Los trabajadores tendrán derecho de apartarse de cualquier peligro grave e inminente para su seguridad y salud, lo que no deberá acarrearle consecuencia legal en su contra.

Artículo 512-E. El Instituto Federal para la Inspección Federal para la Inspección del Trabajo establecerá la coordinación necesaria con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Economía para la elaboración de programas y el desarrollo de campañas tendientes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.

Artículo 512-G. Para la prevención de los riesgos de trabajo en la actividad minera se observarán las siguientes disposiciones adicionales:

I. Las concesiones otorgadas en la materia deberán sujetarse a una escrupulosa revisión, donde, entre otras cosas, se deberá observar el historial de siniestros como causal para negar dicha concesión;

II. Procederá la cancelación de la concesión minera: por siniestros productos de la negligencia u omisión del concesionario, en general, ante el incumplimiento de las normas mexicanas y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte sobre seguridad en las minas, así como por poner en grave peligro a sus trabajadores o por la comisión de causa inexcusable;

III. Cuando exista un peligro inminente para la vida y seguridad de los trabajadores, cualquier trabajador podrá solicitar ante el Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, la Secretaría de Economía o el Instituto Mexicano del Seguro Social, la suspensión inmediata de actividades en el centro de trabajo.

IV. La falta inexcusable del patrón, incrementará las indemnizaciones en un cien por ciento más;

V. Las responsabilidades derivadas de riesgos de trabajo en las mina son imprescriptibles;
y

VI. El Instituto Federal para la Inspección Federal del Trabajo capacitará al personal suficiente en la exploración y explotación de minas, para que se realice de manera eficiente la inspección en las empresas dedicadas a la actividad minera.

Título Once
Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 523. La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

- I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Educación Pública;
- III. A las autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo;
- IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;
- V. Al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento;
- VI. Al Instituto Federal para la Inspección del Trabajo;**
- VII. A la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;
- VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas;
- IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;
- X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y
- XII. Al Jurado de Responsabilidades.

Artículo 529. En los casos no previstos por los artículos 527 y 528, la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades de las Entidades Federativas.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 527-A, las autoridades de las Entidades Federativas deberán:

- I. Poner a disposición de las Dependencias del Ejecutivo Federal competentes para aplicar esta Ley, la información que éstas les soliciten para estar en aptitud de cumplir sus funciones;

II. Participar en la integración y funcionamiento del respectivo Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento;

III. Participar en la integración y funcionamiento de la correspondiente Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene en el Trabajo;

IV. Reportar al **Instituto Federal para la Inspección del Trabajo** las violaciones que cometan los patrones en materia de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento e intervenir en la ejecución de las medidas que se adopten para sancionar tales violaciones y para corregir las irregularidades en las empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local;

V. Coadyuvar con los correspondientes Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento;

VI. Auxiliar en la realización de los trámites relativos a constancias de habilidades laborales; y,

VII. Previa determinación general o solicitud específica de las autoridades federales, adoptar aquellas otras medidas que resulten necesarias para auxiliarlas en los aspectos concernientes a tal determinación o solicitud.

Capítulo VI Instituto Federal para la Inspección Federal del Trabajo

Artículo 540. El Instituto Federal para la Inspección del Trabajo tiene las funciones siguientes:

I. Vigilar de manera imparcial, oportuna e imparcial el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres, los menores y discapacitados, de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene, incluida la suspensión de los trabajos en caso de riesgo inminente;

II. Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo;

III. Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos;

IV. Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones;

V. Establecer en coordinación y mediante la celebración de los convenios con las instituciones públicas de educación superior estudios de licenciatura y posgrado en materia de inspección del trabajo, destacadamente con un enfoque en materia de seguridad e higiene y prevención de los riesgos de trabajo;

VI. Desarrollar en coordinación y mediante la celebración de los convenios con las instituciones públicas de educación superior tareas de investigación en materia de inspección del trabajo, destacadamente con un enfoque de prevención en materia de seguridad e higiene y prevención de los riesgos de trabajo;

VII. Realizar estudios en materia de seguridad e higiene en las minas, especialmente respecto a las minas de carbón, que permita que el país vaya a la vanguardia en la materia;

VIII. Elaborar estadísticas y publicaciones y demás actividades de difusión sobre las áreas de su trabajo;

IX. Llevar a cabo actividades de capacitación para los patrones y trabajadores;

X. Realizar diagnósticos para implementar en los centros de trabajo sistemas de administración y seguridad en el trabajo;

XI. Emitir recomendaciones en materia de seguridad e higiene;

XII. Proponer leyes, reglamentos y demás disposiciones en la materia de seguridad e higiene en las minas

XIII. Elaborar igualmente las Normas Oficiales Mexicanas en materia de inspección y seguridad e higiene y prevención de los riesgos de trabajo;

XIV.-Llevar a cabo peritajes requeridos por otras autoridades;

XV. Las demás inherentes al cumplimiento de su objetivo.

XVI. Aplicar, previo el respeto a la garantía de audiencia, las sanciones a los patrones que incumplan las normas de trabajo; y

XVII. Las demás que le confieran las leyes.

Este instituto es el único facultado para aplicar y coordinar las disposiciones en materia de inspección, incluida la vigilancia sobre condiciones de seguridad e higiene y prevención de los riesgos de trabajo.

Artículo 545. Se constituye el Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Este instituto se integrará por: una Junta de Gobierno y Comisiones Técnicas.

La Junta de Gobierno de este Instituto estará integrado por mexicanos por nacimiento especialistas en inspección del trabajo designados dos por las organizaciones de los trabajadores, dos por las organizaciones de los patrones, y un especialista que será representante del Estado designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el Ejecutivo federal, que actuará como presidente de este Consejo General y del instituto y, tres representantes de las instituciones públicas de educación superior. Estos miembros contarán con voz y voto.

Además serán miembros de la Junta de Gobierno, con sólo derecho a voz un representante de la Cámara de Diputados, y tres representantes de organizaciones sociales especialistas en el tema.

Los miembros de la Junta de Gobierno durarán en su cargo tres años, pudiendo ser ratificados para otro periodo igual.

El presidente del instituto tendrá las siguientes facultades: convocar y presidir las reuniones mensuales de la Junta de Gobierno; supervisar el funcionamiento de las comisiones técnicas; expedir la convocatoria para la designación de los representantes de los trabajadores, patronos, instituciones académicas y organizaciones sociales en la Junta de Gobierno; designar a los integrantes de las Comisiones Técnicas; presentar a la Junta de Gobierno los proyectos de plan de trabajo y presupuesto anuales; ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno ; y, representar legalmente al instituto.

Las comisiones técnicas se crearán en los diversos campos que comprenda la inspección del trabajo y se integrarán mínimamente por tres miembros a designación del Consejo Consultivo. Deberán tener una maestría en áreas afines a la inspección del trabajo y, especialmente en el campo de investigación propia de la Comisión Técnica relativa.

En todas las designaciones comprendidas en este artículo se respetará el principio de equidad de género.

Artículo 546. Para ser Inspector del Trabajo se requiere:

- I. Ser mexicano, mayor de edad, y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Haber terminado la licenciatura en inspección y seguridad e higiene en el trabajo;**
- III. No pertenecer a las organizaciones de trabajadores o de patronos;
- IV. (Se deroga)
- V. No pertenecer al estado eclesiástico; y
- VI. No haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal.

Los inspectores serán designados por el presidente del Instituto con la ratificación de su Junta de Gobierno.

En la designación de los inspectores se deberá respetar el principio de equidad de género.

Artículo 549. En la imposición de las sanciones se observarán las normas siguientes:

- I. El **presidente del instituto** practicará una investigación con audiencia del interesado.
- II. El **presidente del instituto** podrá imponer las sanciones señaladas en el artículo anterior, fracciones I, II y **III.**
- III. (Se deroga)

Artículo 550. Los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de su ejercicio y los deberes del **Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, en apego a lo previsto en esta ley.**

Artículo 997 Bis. Al patrón que viole las normas en materia de seguridad e higiene y prevención de los riesgos de trabajo, incluidas la actividad de la minería, se aplicarán multas de 500 a 200 mil veces el salario mínimo general.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Instituto Federal para la Inspección en el Trabajo, deberá constituirse máximo en los 60 días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Al efecto todos los recursos presupuestales, materiales y humanos destinados a las Direcciones Generales de Seguridad y Salud en el Trabajo y de Inspección Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se transferirán al Instituto de mención. Igualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 y subsecuentes se destinarán los recursos necesarios para su operación en los términos del presente Dictamen.

Tercero. El Ejecutivo federal deberá expedir el reglamento sobre el Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, dentro de los 30 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Cuarto. Los inspectores del trabajo tendrán hasta seis años para titularse como licenciados en inspección y seguridad e higiene en el trabajo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de noviembre de 2011.

Diputado Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA 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 honorable Cámara de Diputados, someto 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 l**, 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 al día siguiente 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 este 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 23 de noviembre de 2011.

Diputado José Ricardo López Pescador (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 71, 76, fracción VI, 79, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, fortalecer sus atribuciones de fiscalización y combate a la corrupción, y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al auditor superior de la Federación.

Exposición de Motivos

En la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión se piensa injustificadamente que otorgar autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación entrañaría limitar las competencias de control del Poder Legislativo al Ejecutivo. ¹ Lo cierto es que el Congreso de la Unión de nuestro país no ha querido potenciar sus competencias de control hacia el resto de los poderes y órganos del Estado. En el futuro podría hacerlo, si logra dinamizar y democratizar la vida interna del legislativo y, si realiza las reformas constitucionales y legales pertinentes para maximizar esa función tan importante en cualquier parlamento democrático del mundo.

La Auditoría Superior de la Federación debe ser un órgano constitucional autónomo y, la Cámara de Diputados y sus instancias deben tener un papel constitucional más claro en la revisión del ejercicio presupuestal.

Las deficiencias del diseño institucional de la Auditoría Superior de la Federación son innumerables porque carece de: 1) Autonomía constitucional (no puede iniciar leyes, no puede promover controversias constitucionales, no puede promover acciones de inconstitucionalidad en los ámbitos de su materia, no goza el auditor superior de inmunidad en los términos del artículo 111 constitucional); 2) No posee autonomía orgánica, no es un órgano constitucional autónomo (depende en muchas de sus competencias de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados); 3) No tiene autonomía presupuestal; 4) La Comisión de Vigilancia supervisa sus tareas fundamentales –presupuesto, programas estratégicos, evaluación de su desempeño, etcétera–; 5) Existe una Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados que vigila el funcionamiento y el desempeño de la Auditoría Superior; 6) La designación del auditor superior obedece a criterios políticos y no existe participación alguna de la sociedad en su nombramiento; 7) El presupuesto que recibe la Auditoría Superior es menor al presupuesto de la Función Pública para el control interno; 8) La Auditoría no puede conocer de procedimientos administrativos ni imponer sanciones de ese carácter a los servidores públicos y, no puede consignar penalmente a los responsables de desvíos de recursos públicos; 9) La Auditoría Superior no puede estudiar las cuentas públicas de los cinco ejercicios presupuestales anteriores de manera ordinaria, salvo algunos casos de excepción; 10) El diseño de la vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación evita una fiscalización rigurosa y protege en muchos sentidos al ente auditado, no maximiza la fiscalización; 11) La Auditoría Superior no puede fiscalizar las participaciones federales en cuanto a la evaluación de las fórmulas de cálculo de las

participaciones y en cuanto a la manera en que se aplican esas fórmulas en los Estados y municipios; 12) Los resultados de las auditorías de desempeño no traen aparejadas responsabilidades a los servidores públicos sino sólo recomendaciones; 13) No existe control concomitante ni previo de oficio; 14) Sobre áreas de opacidad relevantes, en particular sobre grandes contratos, permisos, fideicomisos y fondos, no existe autorización previa de la Auditoría sobre esos actos jurídicos ni seguimiento a las licitaciones, permisos, concesiones y adjudicaciones; ² 15) El universo de lo fiscalizado no llega en sus mejores momentos al 6 por ciento del presupuesto; y 16) La interpretación de los principios de la fiscalización como los de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, no suelen ser optimizados ni maximizados por el poder judicial federal, sino por el contrario son diluidos y disminuidos en sus sentencias.

Bajo las condiciones anteriores, no hay posibilidad de un examen riguroso del ejercicio presupuestal ni de las cuentas públicas. Los servidores públicos que incurren en responsabilidades, difícilmente son sancionados porque los procedimientos corresponden a otras autoridades. Y la rendición de cuentas, que supone la capacidad de las instituciones públicas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, ³ siendo mejor que en el pasado, es insuficiente en el marco de un Estado de Derecho y en una democracia consolidada que está obligada a rendir cuentas a los mandantes, que son los ciudadanos.

En cuanto a las atribuciones de control que debería maximizar el Poder Legislativo nacional en materia de recursos públicos, puede señalarse de manera muy sucinta la siguiente:

- 1) El Poder Legislativo debería acompañar permanentemente a la Secretaría de Hacienda en la confección del presupuesto (planeación, programación y elaboración).
- 2) El Poder Legislativo debería controlar política y concomitantemente, par y paso, el ejercicio presupuestal del Ejecutivo y de otros poderes y entidades.
- 3) El Poder Legislativo, aunque tiene poderes, en la actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para aprobar o desaprobar la cuenta pública, y ya lo ha hecho, aún no sabe cómo ejercer esa atribución. Para realizarla adecuadamente, se debe incorporar el control concomitante o par y paso, sobre el Ejecutivo y otras entidades públicas. Además es fundamental aclarar que aunque la cuenta pública haya sido aprobada, ello no significa una suerte de cosa juzgada. Si aparecieran más y nuevas irregularidades, las cuentas públicas deben abrirse. En caso de que la cuenta pública no sea aprobada por la Cámara, además de las diversas responsabilidades que procedan deben iniciarse procedimientos participativos de revocación de mandato.
- 4) El Poder Legislativo ha abdicado de su facultad, prevista en los artículos 75 y 127 Constitucionales para determinar los salarios de todos los servidores públicos.
- 5) El Poder Legislativo permite que la Secretaría de Hacienda, recorte el presupuesto y transfiera con relativa libertad, recursos de ciertos capítulos de gasto a otros, violándose con ello lo previsto en los artículos 74 fracción IV y 126 de la Constitución. En otras palabras, quien aprueba el presupuesto debe también ordenar sus modificaciones.
- 6) No existen sanciones severas a los servidores públicos que sub ejercen el presupuesto en programas sociales.

7) El presupuesto no se orienta a garantizar los principios sociales previstos en la Constitución (educación, salud, empleo, vivienda y alimentación) ni los principios que atañen a la defensa de la soberanía y de la independencia nacional (los recursos del subsuelo). Son los criterios y parámetros de los organismos financieros internacionales los que determinan la confección del presupuesto nacional.

8) Los gastos fiscales, lo que el Estado deja de recaudar por subsidios, estímulos, subvenciones y bonificaciones, no son bien informados, conocidos y evaluados por la Cámara de Diputados ni por la sociedad.

9) No existen mecanismos consolidados de participación social en la confección del presupuesto ni en su revisión. No existe presupuesto participativo ni vías para que la sociedad vigile permanentemente a los legisladores y a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

10) No existen mecanismos legislativos concomitantes del Poder Legislativo para vigilar el endeudamiento externo a cargo del Ejecutivo, más allá de lo previsto en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución.

11) El Poder Legislativo ha abdicado de una participación concomitante con el Ejecutivo para planear, coordinar y orientar las materias económicas que corresponden al poder público. De acuerdo a los artículos 25 y 26 constitucionales. Si no es posible hacerlo con los actuales principios de esas normas, debe buscarse su reforma constitucional.

12) El Poder Legislativo ha delegado en el Ejecutivo materias fundamentales como la determinación de los salarios mínimos y, los precios y las tarifas oficiales.

13) El legislativo no ha exigido al Ejecutivo, que en las expropiaciones de trascendencia nacional, debe poder participar en ellas.

14) El Ejecutivo ya no tiene obligación de asistir a presentar el informe de gobierno (artículo 69).

15) El presidente ya no necesita de permiso previo del Poder Legislativo para abandonar al país cuando se trata de viajes menores a los siete días (artículo 88).

16) El Legislativo ha permitido que proliferen fideicomisos, fondos y otros mecanismos financieros, que aunque ahora se puedan fiscalizar, constituyen vías para dejar de atender los programas sociales prioritarios que el país requiere.

17) El Legislativo ha sido incapaz para sujetar a la Secretaría de Hacienda a controles más rigurosos de ejercicio presupuestal y a orientar el gasto público a la satisfacción de las necesidades sociales.

18) Los legisladores no han promovido reformas constitucionales y legales para destinar parte de las reservas del Banco de México al desarrollo de la infraestructura del país.

19) El Legislativo no ha demandado al Ejecutivo la revisión de los Tratados de Libre Comercio ratificados por el Senado, que dañan profundamente a muchos sectores económicos del país.

20) El Legislativo no ha impulsado una reforma para ampliar en el párrafo tercero del artículo 93 Constitucional las comisiones de investigación, no sólo para integrar estas comisiones respecto a la administración pública centralizada sino para conformarlas sobre cualquier asunto público y de interés general.

21) En general, el Poder Legislativo nacional, no ha realizado un debido control económico, financiero, hacendario y presupuestal, a las competencias que, hoy por hoy, tiene el Ejecutivo.

Lo anterior significa que el Poder Legislativo en lo general y la Cámara de Diputados en lo particular, podría potenciar sus facultades constitucionales y legales sobre el funcionamiento y el ejercicio de los recursos del Ejecutivo, de otros poderes y órganos. En algunos casos, es cierto, se requerirían reformas constitucionales y legales, pero en otros, sólo sería necesario ejercer las actuales competencias.

La Auditoría Superior de la Federación merece ser un órgano constitucional autónomo por razones estrictamente técnicas, de objetividad, neutralidad e imparcialidad en la revisión de la cuenta pública. Si los órganos técnicos de revisión, como ahora sucede, están sujetos a intervenciones políticas, de partidos, poderes fácticos y de gobiernos, se pervierte la revisión. Es decir, deja de hacerse con neutralidad, objetividad, imparcialidad, objetividad y confiabilidad.

¿Por qué la Cámara de Diputados no realiza hoy en día directamente la revisión? Por una razón que la propia Constitución establece en la fracción VI del artículo 74 constitucional, que nos indica que la revisión implica una evaluación de los resultados de la gestión financiera, la comprobación de los criterios señalados en el presupuesto, la verificación de los objetivos contenidos en los programas, y la justificación de los ingresos y de los gastos, bajo los principios enunciados en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución. Esto es, se trata de una tarea eminentemente técnica que revisa variables contables, jurídicas, financieras, económicas, de oportunidad, entre otras. Todas esas variables de la revisión se realizan bajo métodos e instrumentos científicos, técnicos, de carácter objetivo. En esa revisión no caben variables políticas, porque además de que se afectaría la imparcialidad y legalidad de la revisión, se dañaría severamente la objetividad, definitividad y confiabilidad de los resultados de la revisión de la cuenta pública.

La conclusión de la revisión de la Cuenta Pública se denomina Informe de Resultados, mismo que se debe presentar a más tardar el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el cual se somete a la consideración del pleno de la Cámara para su consideración. El Informe de Resultados incluye las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales, la verificación del desempeño en el cumplimiento de los programas federales y, las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación haya realizado a las entidades de fiscalizadas. Como se desprende de lo anterior, el Informe de Resultados de la Auditoría Superior contiene elementos técnicos y no políticos. Es la Cámara de Diputados cuando recibe el Informe de Resultados la que hace los pronunciamientos y evaluaciones políticas, pero esas ya no son de la incumbencia estricta de la Auditoría Superior ni son promovidos por ella.

Todo lo expuesto, deja en claro, que la labor entera de la Auditoría Superior de la Federación es y debe serlo exclusivamente técnica. En el funcionamiento de la Auditoría no caben variables políticas. En México, sin embargo, por no haber existido la voluntad de hacer de la Auditoría un órgano constitucional autónomo, la entidad de fiscalización superior está sujeta a múltiples intromisiones de carácter estrictamente político, que no siempre dañan su funcionamiento técnico, pero que impiden a cabalidad un ejercicio competencial adecuado.

¿Cuáles son esas intromisiones de carácter político en el funcionamiento de la Auditoría? Hay un sinnúmero de ellas y, como ejemplo, menciono las siguientes:

1. La ausencia de autonomía presupuestal y la inexistencia de un porcentaje del Presupuesto de Egresos para la Auditoría, genera que año con año, la Comisión de Vigilancia y la Cámara de Diputados, bajo criterios políticos, amplíen o restrinjan su presupuesto, de acuerdo a criterios políticos, en donde ciertos grupos parlamentarios pueden manifestar su beneplácito con la labor realizada y otros expresarse en sentido contrario y ejercer una presión que afecta los trabajos de la Auditoría Superior. En este sentido está el artículo 77, fracción VI de la Ley que otorga a la Comisión de Vigilancia la atribución para conocer y opinar sobre el Proyecto del presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como analizar el informe anual de su ejercicio.

2. La existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que supervisa las tareas fundamentales de la Auditoría Superior, las que incluyen, entre otras: el conocimiento y opinión sobre el presupuesto de la Auditoría y el informe anual del ejercicio presupuestal; Conocer los programas estratégico y anual de actividades de la ASF y evaluar su cumplimiento; la evaluación de su desempeño respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; la ratificación del reglamento interior de la Auditoría Superior. Estas intromisiones puede afectar el carácter técnico de las labores de la Auditoría, pues la Comisión de Vigilancia se integra con 30 diputados de los ocho partidos con registro y los criterios de los diputados son esencialmente políticos y no técnicos.

3. La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, constituye otra intromisión, esta instancia es aparentemente un órgano técnico que evalúa a la Auditoría Superior de la Federación, pero que en los hechos es un ámbito igual de politizado que la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, pues la designación de sus principales integrantes son el resultado de las negociaciones de los grupos parlamentarios de la Cámara. En la actualidad esa Unidad está compuesta por 74 servidores públicos que dan seguimiento a las tareas de la Auditoría a partir de los criterios que establece para ello la Comisión de Vigilancia. Cabe señalar, que en el marco constitucional mexicano, ninguna otra autoridad está sometida al mismo nivel de supervisión legislativa que la Auditoría Superior.

4. La designación del auditor superior corresponde a las dos terceras partes de los diputados presentes de la Cámara de Diputados. Se trata de una evidente designación política, que puede no obedecer a criterios técnicos, sino a los puramente políticos. Hace falta un cambio profundo en la designación que incorpore a la sociedad civil en el procedimiento de designación y, que privilegie los antecedentes curriculares de los aspirantes, así como el conocimiento técnico en la materia. Los supuestos para su remoción muy cuestionables y su reelección no está regulada lo que lo deja en un estado de incertidumbre y al vaivén de la composición política de la Cámara.

5. La Comisión de Vigilancia ordena comparecencias de los Auditores Especiales de la Auditoría para conocer sobre sus tareas, situación que se mantiene en el segundo párrafo del artículo 28 de la Ley de Fiscalización y que, desde mi punto de vista, interfiere anticonstitucionalmente en la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría, la que se encuentra prevista en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución.

Estas circunstancias y otras, hacen a la Auditoría un órgano sin la fuerza y garantías necesarias para fiscalizar adecuadamente el gasto público. La autonomía constitucional es necesaria para potenciar sus competencias técnicas y evitar cualquier intromisión o presión política. La pregunta que ahora

nos debemos hacer, es de qué tipo de autonomía estamos hablando. Es evidente que no solo nos referimos a la autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, a las que alude el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución y, que en los hechos y por disposición de la ley no se satisfacen íntegramente. Nos referimos a otros tipos de autonomía también: la constitucional, orgánica, presupuestal y, jurídica, entre otras formas de autonomía.

La autonomía constitucional entraña que la Auditoría Superior de la Federación se conciba como órgano primario y no derivado del Estado. Un órgano primario u originario en términos constitucionales, es aquél que se encuentra en igualdad jerárquica con otros poderes y órganos del Estado y, que participa en las decisiones fundamentales y esenciales del Estado. Las competencias de fiscalización de la Auditoría son esenciales para el Estado porque constituyen el mandato primario del pueblo que se expresa en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es la revisión de la forma en que los mandatarios rinden cuentas al pueblo. Sin estas funciones, la democracia es delegativa y el Estado de Derecho es imperfecto, débil o fallido.

Para que la Auditoría tuviese autonomía constitucional, sería necesario que tuviese las siguientes competencias: 1) Facultad de iniciativa legal en su materia; 2) Ser parte en las controversias constitucionales para defender sus competencias constitucionales y legales; y, 3) Posibilidad de estar legitimada procesal y activamente para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de disposiciones legales, reglamentarias o respecto a tratados, que vulneren los principios de control y fiscalización del Estado mexicano. Sin atribuciones de este género, la Auditoría Superior de la Federación no puede calificarse como órgano constitucional originario o primario. Finalmente, es verdad que en este rubro se necesitaría un cambio profundo e integral de la composición y organización democrática del Estado mexicano.

La autonomía orgánica supone que el órgano no se encuentre encuadrado en alguno de los tres poderes clásicos, en los que se divide el Estado, es decir, no pertenecería ni al Ejecutivo, ni al legislativo, ni al judicial. Debe ser un órgano constitucional autónomo porque vigilaría adecuadamente a todos los poderes y órganos del estado, incluyendo al legislativo como ahora formalmente se hace, aunque a veces deja mucho que desear la fiscalización a los recursos que utilizan los grupos parlamentarios y el destino que les dan, principalmente porque la Auditoría es un órgano que depende de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados integrada por diputados de todos los grupos parlamentarios. Dentro de la autonomía orgánica es pieza fundamental el método de designación del auditor superior. Actualmente como ya se mencionó, su designación depende de las dos terceras partes de los diputados presentes. Es una designación política de las mayorías legislativas, que por una parte, dejan fuera a las minorías legislativas y, por otra, esa designación obedece a criterios estrictamente políticos y no técnicos, cuando éstos, los criterios técnicos, debieran prevalecer. El gobierno en turno quiere un Auditor ad hoc y la oposición desea un Auditor instrumento de sus reivindicaciones y cuestionamientos al gobierno. Ninguna de estas dos visiones es correcta. El Auditor debe estar más allá del gobierno, la oposición y los partidos o de otros poderes ficticios. ¿Cómo lograrlo? En principio con una designación que provenga de la sociedad civil, mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, en donde sean determinantes los méritos y capacidades técnicas de los aspirantes sobre otras consideraciones. Asimismo, es fundamental el establecimiento de causas de inelegibilidad que resguarden al Auditor, al menos temporal y transitoriamente, de cualquier antecedente partidario, de vínculos gubernamentales ó de ligas con los poderes fácticos.

La autonomía orgánica sería determinante para no depender de los poderes clásicos, de los partidos o de factores reales de poder. Es un prerequisite o una condición *sine qua non* para poder

desarrollar adecuadamente, de manera técnica, imparcial, objetiva y confiable, las competencias de fiscalización y de exigencia de rendición de cuentas. Es verdad que una autonomía orgánica tan definida puede dar lugar a mandarinatos y a estructuras burocráticas al interior de la Auditoría. Los mejores remedios para ello, serán la transparencia plena de todas competencias, atribuciones, ejercicio presupuestal, decisiones, además de abrirse al contacto con la sociedad en algunas tareas. Es decir, incorporar a la sociedad a la Auditoría para que está no sólo esté informada acerca de lo que ocurre al interior de ella sino para que la sociedad pueda hacer propuestas para mejorar su funcionamiento.

La Auditoría Superior de la Federación puede ser fiscalizada tanto por despachos externos, en donde en la licitación y en las diversas etapas de adjudicación participe la sociedad y, para la evaluación de su desempeño, con un sistema de pares, tanto de carácter nacional como internacional, tal como ocurre en el derecho y en los sistemas comparados.

La autonomía presupuestal implica que un porcentaje del presupuesto o del universo a fiscalizar se destine a la Auditoría Superior de la Federación. La finalidad es que los presupuestos de la entidad no estén sujetos a los vaivenes políticos, a las decisiones coyunturales, a los caprichos y deseos de los grupos parlamentarios de la Cámara. La Auditoría Superior de la Federación debe tener la facultad de planear en el mediano y en el largo plazo sus tareas. Debe contar con la certeza de que cumplirá sus planes y programas de auditoría, sin que la Comisión de Vigilancia u otra instancia, a través de la modificación a su presupuesto, determine su universo a auditar.

La autonomía presupuestaria, en su vertiente de autonomía administrativa, supone que el manejo de los ingresos, egresos y patrimonio de la Auditoría se realice conforme a las leyes, para evitar que por medio de la instrumentalización del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados, se coarte la independencia de la entidad superior de fiscalización y, con ello, la fiscalización y la exigencia de rendición de cuentas. Es conocido que el presupuesto destinado a la Auditoría Superior de la Federación es mucho menor al presupuesto destinado a la Secretaría de la Función Pública. Ello da cuenta del poco deseo de los partidos y del gobierno para incrementar las capacidades fiscalizadoras de la Auditoría Superior de la Federación. Sin autonomía presupuestal siempre existirá una ventana de control por parte de la Cámara de Diputados y de los diversos grupos parlamentarios.

La autonomía de gestión entraña las facultades suficientes para decidir sobre la forma en que la se administran los recursos financieros, humanos y materiales, para decidir sobre la organización interna, sobre el funcionamiento.

La autonomía técnica está relacionada con la forma en la que ejerce sus atribuciones esto es con sus métodos y procedimientos la naturaleza y profundidad de las decisiones. Implica poder decidir sin interferencias sobre el proceso de planeación, las fuentes de información que se utilizan, la forma de analizarlas e interpretarlas; los criterios de selección de las auditorías, las reglas para la decidir cuáles realizar, la selección de propuestas de auditoría y la elaboración del Programa Anual de Auditorías, visitas e Inspecciones; el proceso de ejecución de la auditoría, los hallazgos y su evidencia, la confronta, las acciones emitidas; el proceso de elaboración del Informe de Auditoría; y, finalmente, el seguimiento y conclusión de las acciones emitidas.

La vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, presenta muchas inconveniencias, que no satisfacen la autonomía técnica y de gestión a que alude el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución. He aquí algunos ejemplos:

1. Información para la planeación y/o ejecución de las auditorías. El artículo 6o. señala que cuando la Ley no prevea plazo la Auditoría podrá fijarlo y no será inferior a 10 días hábiles ni mayor a 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha del recibo de requerimiento respectivo. Tomando en cuenta los cortos tiempos para la ejecución de las auditorías el que los plazos no puedan ser menores a diez días hábiles resulta una manera de evitar que se fiscalice a profundidad. Este artículo contiene dos disposiciones más que interfieren en la autonomía. El primero, es que señala que derivado de la complejidad de la información las entidades fiscalizadas podrán proponer un plazo mayor y la Auditoría lo podrá determinar y el segundo es que cuando no se atiendan los requerimientos se podrá imponer una multa –mínimo de 650 y máxima de 2000 días de salario mínimo diario- a los servidores públicos o particular que no atiendan el requerimiento. Hay que recordar el famoso “dicho” del sistema político mexicano que dice que “lo que cuesta dinero sale barato”.

2. Confrontas. El artículo 16 de la Ley establece que “la Auditoría Superior de la Federación, durante el mes de diciembre del año en que se presentó la Cuenta Pública y a más tardar en el mes de enero del año siguiente, dará a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que los corresponda de los resultados finales y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la misma, a efecto de que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan. “ Esta es una invasión a la autonomía técnica que además redundante gravemente en la operación de la institución por lo plazos que la propia norma establece. Dado el número de auditorías que se realizan existe una imposibilidad material de realizar dichas reuniones en los meses de diciembre y enero.

3. Evaluación de la evidencia y documentación soporte de los resultados. Los resultados de auditoría son el elemento de juicio más importante para determinar si se cumplió con el mandato popular. Hemos reiterado que ésta es una función eminentemente técnica, sin embargo el propio artículo 16 en su último párrafo señala que si la Auditoría considera que la entidades fiscalizadas no aportaron elementos suficientes para atender las observaciones preliminares correspondientes se deberá incluir en el Informe de Resultados “de manera íntegra” las justificaciones, aclaraciones y demás información presentadas por las entidades. Con lo cual la Comisión de Vigilancia interfiere claramente en la autonomía técnica de la Auditoría Superior de la Federación. En este aspecto los legisladores fueron más representantes de las entidades fiscalizadas que representantes del pueblo.

4. Promoción de responsabilidades. En el artículo 31 de la Ley se limita el tiempo para formular o emitir pliegos de observaciones y promociones de responsabilidad resarcitoria a 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado y aunque se señala que es con el objeto de evitar la prescripción, el señalarlo como una obligación restringe el derecho de la Auditoría y genera un derecho para los servidores públicos de las entidades fiscalizadas más benéfico aún que la prescripción que se quería evitar.

5. Afirmativa ficta. El artículo 33 de la Ley establece que la Auditoría deberá pronunciarse en un plazo máximo de 120 días hábiles sobre las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. Este precepto no maximiza la fiscalización, por el contrario va en contra de ella. Los anteriores preceptos vinculados con la falta de autonomía presupuestal nos indican que se requeriría una estructura dentro de la auditoría mayor con la que se cuenta actualmente o disminuir drásticamente el número de auditorías.

6. Reglas para la conservación de la documentación. El artículo 11 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece reglas que interfieren en la autonomía de la Auditoría y que imponen obligaciones que debieran estar en las leyes de la materia y de ser pertinentes carácter general para todos los entes. Dice que emitirá reglas para destruir la documentación que obre en sus archivos después de 10 años, siempre y cuando ésta se haya microfilmado, digitalizado, escaneado o respaldado por algún otro medio.

En cuanto a la autonomía jurídica, que se refiere a la capacidad de dictar normas para su autorregulación, para normar en el ámbito administrativo las reglas de fiscalización a las que están obligados los entes fiscalizados, para conocer y resolver sobre responsabilidades administrativas, para consignar directamente ante los jueces penales conductas típicas de servidores públicos o, para demandar civilmente a los servidores públicos, las actuales disposiciones legales dejan mucho que desear. La Auditoría Superior de la Federación no puede aprobar por sí su reglamento interno, tiene que hacerlo con el concurso de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. La Auditoría Superior de la Federación no puede conocer de ningún procedimiento administrativo en contra de servidores públicos ni imponer sanciones en la materia. La Auditoría Superior de la Federación no puede consignar directamente ningún asunto penal ante los jueces, así la Auditoría Superior de la Federación ha presentado en los últimos años, más de treinta denuncias penales por conductas irregulares de distintos servidores públicos y ninguna ha sido consignada por la Procuraduría General de la República ante los jueces penales federales competentes. Finalmente, la Auditoría no puede exigir por la vía civil, responsabilidades civiles a los servidores públicos. Todo lo anterior demuestra, que las presentes competencias no proporcionan a la Auditoría una autonomía jurídica suficiente. Ésta es endeble e insatisfactoria.

La última reforma constitucional en la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, constituye un paso, que duda cabe, importante, pero parcial. En México parece que es el sino de la transformación de las instituciones nacionales, pasos parciales y siempre insuficientes de modificación y de diseño constitucional y legal.

En conclusión debemos fortalecer la función técnica de la Auditoría Superior para que pueda revisar si el mandato del pueblo fue cumplido por los mandatarios. Si la clave está en la autonomía.

Lo anterior no quiere decir, que además de la revisión técnica de la Auditoría Superior de la Federación, no procedan evaluaciones políticas. Éstas deben darse al margen de las tareas y funciones de la Auditoría Superior de la Federación. Así el Poder Legislativo debe ensanchar sus actuales atribuciones de control económico, político y jurídico al Ejecutivo y al resto de los poderes y órganos del Estado. Sin embargo, la revisión de la Cuenta Pública es y debe ser una función eminentemente técnica, neutral y objetiva para poder ser creíble.

A partir del informe de resultados y al aprobar o no la cuenta pública, la Cámara de Diputados, puede hacer todo tipo de evaluaciones, discusiones y deliberaciones al respecto, pero sin interferir en las tareas técnicas de la Auditoría. La aprobación o no de la Cuenta Pública por la Cámara de Diputados ya no es rigurosamente técnica ni neutral. Es una decisión guiada por diversos criterios, entre los que los criterios políticos son determinantes. Así, por ejemplo, un rechazo a una cuenta pública debe propiciar el inicio de procedimientos de responsabilidades y de revocación del mandato de aquellas autoridades electas responsables de la cuenta pública y de la información en ella contenida.

El principal motivo para que la Auditoría Superior de la Federación sea un órgano constitucional autónomo es esencialmente técnico, para evitar las presiones de la partidocracia, de los poderes

fácticos y de los gobiernos en turno. La tarea de la fiscalización superior debe ser neutral, objetiva, imparcial y confiable.

La fortaleza principal del control externo de los recursos públicos reside en que el que audita no depende del auditado. Las debilidades posibles del control externo tienen lugar cuando el órgano auditor no es autónomo ni independiente, pues entonces puede existir una fiscalización sesgada, parcial e incompleta.

En cuanto al control interno. Éste es necesario, siempre y cuando se profesionalice, es decir, sea parte de un servicio civil de carrera eficiente y eficaz. Este control puede ser muy útil por sus funciones preventivas y correctivas. Por ejemplo, a través de sus atribuciones preventivas, es posible que logre que muchas conductas públicas no deriven en responsabilidades, y de esta forma auxilia en la carga de trabajo que le correspondería a los órganos de control externo. En México, el control interno no es profesional ni carrera y destina una cantidad de recursos muy superior al control externo. En las condiciones actuales, el control interno nacional podría desaparecer para que los recursos que hoy se emplean en él, sean trasladados a la Auditoría Superior de la Federación para incrementar el universo de lo auditado.

Desde un punto de vista teórico ambos controles son complementarios. Los problemas ocurren cómo en México, en donde no está consolidado el servicio civil de carrera de los contralores internos ni de los servidores públicos que integran esas contralorías y, en donde además, los presupuestos y los recursos con los que cuentan dichos órganos de control son excesivos y, no guardan correspondencia alguna con los menores recursos que recibe el control externo.

La situación del control interno en el país es deplorable porque estos funcionarios, en general, son complacientes con las irregularidades de los servidores públicos de mayor jerarquía y, son exigentes con las desviaciones de los servidores de menor jerarquía. Igualmente, las leyes que establecen y regulan las responsabilidades administrativas requieren de múltiples reformas. Una de ellas, muy importante, debe legitimar al ciudadano que presenta una queja administrativa en contra de un servidor público para interponer recursos administrativos en contra de las decisiones del contralor interno y, para impugnar resoluciones de responsabilidad administrativa a través del juicio de amparo.

Por lo que aquí hemos señalado, la autonomía constitucional, orgánica, presupuestal, administrativa, técnica y jurídica de la Auditoría Superior de la Federación es una necesidad impostergable, para satisfacer el principio de rendición de cuentas, evitar la impunidad y, exigir responsabilidades a los servidores públicos que desvían recursos públicos. Además de los argumentos que hemos vertido, distintas declaraciones internacionales del INTOSAI, como la de Lima o de la ciudad de México, apuntan en ese sentido. En el derecho comparado, en países como Chile o en países europeos que cuentan con Tribunales de Cuentas, la autonomía e independencia del órgano que fiscaliza es una realidad.⁴

Entre las ventajas de este cambio constitucional están: 1) Cumplir con los mandantes, el pueblo, y con sus representantes, los diputados, que la revisión del ejercicio presupuestal, se hará bajo criterios técnicos y neutrales, y no políticos; 2) Reducir o eliminar las presiones políticas de partidos, gobiernos y poderes fácticos en la revisión de la cuenta pública, es decir, “despartidocratan” la fiscalización; 3) Perfeccionar los instrumentos de control y de fiscalización; 4) Fortalecer el servicio civil de carrera al interior de la Auditoría Superior de la Federación; 5) Contar con los recursos necesarios para realizar planeación estratégica por varios años; 6) Ampliar el universo de lo fiscalizado; 7) Garantizar en mayor medida el fincamiento de responsabilidades a

los servidores públicos que desvían recursos públicos; 8) Proporcionar mejores elementos a la Cámara de Diputados para las evaluaciones que ésta efectúa al aprobar o no la cuenta pública; 9) Ordenar, perfeccionar y, mejorar la contabilidad gubernamental y las normas de fiscalización a los entes públicos; y, 10) Satisfacer las expectativas sociales en la materia.

Las desventajas tienen que ver con lo siguiente: 1) La falta de legitimidad democrática de origen si la sociedad no participa en la designación del auditor superior de la Federación; 2) La posibilidad de que se constituyan mandarinatos internos, lo que podría evitarse con la fiscalización externa del órgano auditor, con fuertes dosis de transparencia y, con participación ciudadana; 3) La eventualidad que los partidos políticos mayoritarios designen al auditor superior y dejen fuera de esa designación a las minorías políticas, parlamentarias o sociales; 4) Contar con un funcionamiento interno vertical y no horizontal; 5) No desarrollar ni consolidar un servicio civil de carrera.

Como puede observarse, el peso de las ventajas es superior a las desventajas y, éstas se pueden eliminarse o reducirse, transparentando el funcionamiento del órgano auditor, e incorporando en mayor medida a la sociedad en sus tareas fundamentales, desde la designación del auditor superior hasta en la propia evaluación social del informe de resultados y del ejercicio de los recursos empleados para su administración. Lo importante, es tener claro, que ahí donde los partidos dominan la escena, suele generarse corrupción, pues ellos se constituyen en jueces y partes, en sujetos y objetos de la fiscalización estatal. Por eso, necesitamos limitarlos para evitar que corrompan las instituciones del Estado al igual que otros poderes fácticos cuando son dominantes.⁵

En esta iniciativa estamos proponiendo que el Poder Legislativo conserve, la posibilidad de enjuiciar políticamente al Auditor. Si le concede al auditor superior inmunidad constitucional, podría desaforarlo en los supuestos de comisión de delitos para ponerlo a disposición de los jueces competentes. Lo que actualmente es intolerable es la disposición prevista en el artículo 92 fracción VIII de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que dice que el auditor superior de la Federación podrá ser removido de su cargo cuando obtenga una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos.

Además las Cámaras podrían constituir comisiones de investigación, si se reformará el artículo 93 párrafo tercero de la Constitución, para investigar el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación. Y, desde luego, pueden solicitar a la Auditoría, toda la información que no sea reservada o confidencial para evaluar políticamente su funcionamiento y organización y, generar los debates necesarios en la sociedad.

La vigilancia y fiscalización del funcionamiento de la Auditoría debe recaer en despachos profesionales independientes, en pares de la Auditoría de carácter nacional e internacional, y, en los ciudadanos, sin que la intervención social esté mediatizada por la Comisión de Vigilancia como ocurre hasta ahora, según los artículos 109 y 110 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. La Auditoría en caso de obtener autonomía constitucional y orgánica, debe destacarse por profundizar sus niveles de transparencia y de rendición de cuentas de cara a la sociedad.

En cuanto a la manera de compensar al Congreso por la “pérdida” de la Auditoría, propongo que éste desarrolle las medidas de control que ya he expuesto al iniciar esta exposición de motivos.

Esta iniciativa de reforma constitucional propone en síntesis lo siguiente:

- 1) Otorgar autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación para que este órgano pueda iniciar leyes y promueva controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en los ámbitos de su competencia;
- 2) Establecer que el auditor superior de la Federación será sujeto del juicio político y del procedimiento de declaración de procedencia;
- 3) Determinar la autonomía orgánica, presupuestal, técnica, de gestión y jurídica de la Auditoría Superior de la Federación;
- 4) Establecer que el auditor superior de la Federación será electo por el voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos;
- 5) Indicar el porcentaje del presupuesto de egresos de la Federación que obligatoriamente debe recibir la Auditoría Superior de la Federación;
- 6) Señalar que la Auditoría Superior puede conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa e imponer sanciones de ese carácter a los servidores públicos;
- 7) Establecer que la Auditoría Superior de la Federación puede consignar penalmente a los responsables de desvíos de recursos públicos;
- 8) Precisar que la Auditoría Superior puede estudiar las cuentas públicas de al menos los cinco ejercicios presupuestales anteriores;
- 9) Maximizar la fiscalización;
- 10) Indicar que la Auditoría Superior puede fiscalizar las participaciones federales en cuanto a la evaluación de las fórmulas de cálculo de las participaciones y en cuanto a la manera en que se aplican esas fórmulas en los Estados y municipios;
- 11) Señalar que los resultados de las auditorías de desempeño traen aparejadas responsabilidades a los servidores públicos y no constituyen sólo recomendaciones;
- 12) Establecer la fiscalización concomitante y previa de oficio;
- 13) Precisar que no son oponibles a la Auditoría los secretos fiscales, bancarios, ministeriales y fiduciarios;
- 14) Determinar las consecuencias jurídicas para el caso que la cuenta pública no sea aprobada, incluyendo la revocación del mandato de los servidores públicos responsables;
- 15) Incorporar a la sociedad civil en la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación mediante la figura de la auditoría ciudadana;
- 16) Obligar a los Estados y al Distrito Federal a contar con órganos constitucionales autónomos para la fiscalización similares a la Auditoría Superior de la Federación; y

17) Señalar la vigencia del servicio civil de carrera en los órganos autónomos de fiscalización del país.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y fundadas, proponemos iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 71, 76, fracción VI, 79, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, fortalecer sus atribuciones de fiscalización y combate a la corrupción, y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al auditor superior de la Federación

Artículo Primero. Se adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

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

...

...

...

IV. Al auditor superior de la Federación, en las materias de su competencia.

...”

Artículo Segundo . Se reforma la fracción VI del artículo 74 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“**VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. En caso de que la Cuenta Pública no sea aprobada se iniciarán los procedimientos de juicio político que corresponda. Si se tratara de servidores públicos elegidos mediante el voto ciudadano, éstos se someterán al procedimiento de revocación de mandato en los términos que determine la ley**

El examen de la Cuenta Pública que realiza la Cámara de Diputados se hace una vez que la entidad de fiscalización superior de la Federación haya concluido su análisis. La revisión de la Cuenta Pública a cargo de la Auditoría Superior de la Federación tiene por propósito examinar la existencia de discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos y, con relación a los conceptos y partidas respectivas o, si existe exactitud o justificación en los ingresos obtenidos y en los gastos realizados. En caso de encontrar irregularidades la Auditoría iniciará ante ella los procedimientos de responsabilidad administrativa que correspondan. La Auditoría esta facultada para consignar directamente ante los jueces las irregularidades que encontrare y que pudieran ser constitutivas de delito. También iniciará ante ella u otras autoridades los procedimientos de responsabilidad que determinen las leyes. Las auditorías que versen sobre el cumplimiento de programas no sólo darán lugar a recomendaciones, sino según sea el caso, a la determinación de responsabilidades administrativas o penales.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal...

La Cámara de Diputados concluirá la revisión de la Cuenta Pública...

(Se deroga).”

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 79 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación es un órgano constitucional con autonomía orgánica, presupuestal, técnica, de gestión y jurídica. La ley maximizará estas características.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de exhaustividad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. La entidad de fiscalización superior podrá revisar ejercicios fiscales de los cinco años anteriores o de mayor antigüedad si presume la existencia de irregularidades.

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

I. Fiscalizar en forma preventiva, concomitante y posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Las participaciones federales también las podrá fiscalizar, ya sea directamente o con el auxilio de las entidades de fiscalización superior de los Estados. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. No serán oponible a la Auditoría Superior de la Federación los secretos fiscales, bancarios, ministeriales o fiduciarios o cualquier otro que prevean las leyes.

Las entidades fiscalizadas...

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá revisar las cuentas públicas anteriores o segmentos de ellas. Las observaciones y recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación pueden referirse a la Cuenta Pública en revisión o de las anteriores .

De oficio o derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, requerirá a las entidades fiscalizadas informes específicos. Si esos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley darán lugar a responsabilidades administrativas y penales. Las responsabilidades administrativas serán conocidas y resueltas por la Auditoría. Las responsabilidades penales las consignará directamente ante los jueces competentes. De existir otras responsabilidades las promoverá ante las autoridades competentes. De todo ello, informará a la Cámara de Diputados ;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión...

Para tal efecto...

El titular...

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas. El no pronunciamiento de la Auditoría Superior no entraña que las recomendaciones u observaciones hayan sido atendidas.

En el caso...

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación...

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación...

III. Investigar los actos u omisiones...

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como conocer y resolver de las responsabilidades administrativas. La Auditoría Superior consignará directamente ante los jueces competentes los hechos y conductas que sean probablemente constitutivas de delito. Igualmente, promoverá ante otras autoridades competentes, el fincamiento de las diversas responsabilidades que determina el ordenamiento. En los procedimientos penales la Auditoría coparticipará con el Ministerio Público como parte acusadora.

Las sanciones y resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas, servidores públicos y, personas ante las instancias competentes. En tratándose de responsabilidades administrativas y resarcitorias, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

El auditor superior de la Federación será electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a Auditor deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a Auditor recibir ningún tipo de financiamiento y no realizarán campaña alguna. En el proceso electoral que corresponda, el Auditor será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en su función y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia. A la Auditoría Superior le será asignado al menos el 0.5 por ciento del presupuesto de egresos de la Federación. Los servidores públicos de la Auditoría que no sean de elección o del nivel directivo serán parte del servicio civil de carrera. Sus integrantes regirán su actuación por los principios de combate a la corrupción, profesionalismo, oportunidad, honradez, eficiencia, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. La ley regulará las ramas, los sistemas y procedimientos para la preparación, la selección, la designación, la estabilidad, la capacitación, la promoción y la remoción de los servidores públicos de carrera de la

Auditoría. La entidad superior de fiscalización estará sujeta, además de la certificación técnica de otras instituciones nacionales e internacionales, a la más amplia auditoría de los ciudadanos.

Para ser titular...

Los poderes...

El Poder Ejecutivo federal...”

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 105 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia...

I. De las controversias constitucionales...

- a) La Federación...
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo...
- d) Un Estado...
- e) Un Estado...
- f) El Distrito Federal...
- g) Dos municipios...
- h) Dos Poderes...
- i) Un Estado y uno de sus municipios...
- j) Un Estado y un...
- k) Dos órganos de gobierno...; y

l) La Auditoría Superior de la Federación respecto de los poderes, órganos e instancias anteriores, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos...

II. De las acciones de inconstitucionalidad...

Las acciones de inconstitucionalidad...

- a) El equivalente...
- b) El equivalente...
- c) El Procurador...
- d) El equivalente...
- e) El equivalente...
- f) Los partidos políticos...
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos...
- h) La Auditoría Superior de la Federación en las materias de su competencia respecto de normas de carácter general que vulneren la Constitución.**

La única vía...

Las leyes electorales...

Las resoluciones de la Suprema Corte...

III. De oficio...

La declaración...

En caso de incumplimiento..."

Artículo Quinto. Se reforma el artículo 110 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político...los magistrados del Tribunal Electoral, **el Auditor Superior de la Federación** , los directores generales...

Los Gobernadores...

Las sanciones...

Para la...

Conociendo...

Las declaraciones...”

Artículo Sexto. Se reforma el artículo 111 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

“**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados...el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **el auditor superior de la Federación** , así como el consejero presidente...

Si la resolución...

Si la Cámara...

Por lo que toca...

Para poder...

Las declaraciones y resoluciones...

El efecto...

En demandas...

Las sanciones penales...

Las sanciones económicas...”

Artículo Séptimo. Se derogan el penúltimo y último párrafo de la base II del segundo párrafo del artículo 116 de la Constitución y se sustituyen por el siguiente:

“**Artículo 116 .** El poder público...

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores...

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

II. El número de representantes...

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

La fiscalización de los recursos públicos en los Estados se realizará a través de órganos constitucionales autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para la entidad superior de fiscalización de la Federación .

...
...
...”

Artículo Octavo. Se deroga el último párrafo del inciso c) de la fracción V del apartado C, Base Primera, del artículo 122 de la Constitución y en su lugar se propone el siguiente:

“Artículo 122. ...

...
...
...

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

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

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

c) Revisar...

La Cuenta Pública...

La fiscalización de los recursos públicos en el Distrito Federal se realizará a través de un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para la entidad superior de fiscalización de la Federación.

...
...
...”.

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 auditor superior de la Federación será electo en el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor de esta reforma. De igual forma se procederá en los Estados y en el Distrito Federal.

Artículo Tercero. En tanto se eligen o nombran, según sea el caso, a los servidores públicos previstos en este Decreto, los que se encuentren en funciones en la Federación, en los Estados y en el Distrito Federal, podrán a juicio de las autoridades competentes, si no existe disposición jurídica en contrario, y con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y a cada ordenamiento jurídico y nivel de gobierno, continuar en sus encargos.

Artículo Cuarto. En un plazo no mayor a seis meses después de la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizarán las adecuaciones legales necesarias para darle eficacia jurídica al presente Decreto.

Artículo Quinto. Los concursos del servicio civil de carrera para cubrir las plazas de la Auditoría Superior de la Federación y de las entidades de fiscalización superior de los Estados y del Distrito Federal deberán realizarse a más tardar en un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Notas

1 Mijangos Borja, María de la Luz, "Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación", en Ackerman, John M. y Astudillo, César, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, 2009, páginas 207-221; y Cárdenas Gracia, Jaime, "El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México", en Ackerman, John M. y Astudillo, César, obra citada, páginas 99-110.

2 Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de mejora*, México, Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, 2009.

3 Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, 2001, página 7.

4 Auditoría Superior de la Federación, *La independencia de las Entidades de Fiscalización Superior*, México, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, 2009.

5 De Vega García, Pedro, "Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad", en *Problemas actuales de derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, páginas 389-407.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la honorable Cámara de Diputados.- México, DF, a 24 de noviembre de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Jaime Fernando Cárdenas Gracia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente

Exposición de Motivos

En el artículo 35, fracción II, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es una prerrogativa del ciudadano “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”. Sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro para contender por cargos de elección popular, disposición que es, tal vez, una de las mayores contradicciones del sistema político mexicano.

Esta incoherencia coarta la libertad política de todos los mexicanos, pues no sólo afecta sus legítimas aspiraciones, sino que imposibilita que el electorado que no se siente identificado con alguna ideología partidista o plataforma electoral, cuente con una opción ciudadana para poder decidir y elegir libremente a sus gobernantes.

Alejandro Chanona, en el ensayo *Derechos políticos y candidaturas independientes: asignatura pendiente en la transición democrática mexicana*, sostiene que los derechos civiles y los de participación política constituyen derechos humanos de primera generación puesto que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública. Desde esta perspectiva, los derechos políticos contribuyen a la promoción y consolidación de la democracia, así como a la creación de un estado democrático de derecho. La posibilidad de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos forma parte de los derechos democráticos, establecidos en los tratados y las convenciones internacionales, entre los que se destacan el derecho a la participación política, así como la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en sus países. ¹

El derecho internacional de los derechos humanos no sólo sanciona el derecho de todo ciudadano a participar en la vida pública de su país mediante el ejercicio del voto, sino que garantiza los derechos de los ciudadanos sobre los que ostentan los partidos políticos en materia de participación en las contiendas electorales, al señalar claramente que cualquier ciudadano que cumpla con criterios de elegibilidad (que no pueden contradecir norma alguna de los derechos humanos) puede aspirar a ser electo a un cargo público sin necesidad de que sea propuesto por un partido político. Esto es, todo ciudadano, tiene el derecho de convertirse en un candidato independiente. ²

En concordancia con lo anterior, en su artículo 25, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el ciudadano tiene derecho, sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, a

- Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
- Tener acceso a la contienda electoral, en condiciones generales de igualdad.³

El derecho ciudadano a votar y ser votado para un cargo de elección popular forma parte de los derechos civiles y políticos reconocidos a nivel internacional. Sin embargo, en México, si bien la Carta Magna lo reconoce, en la legislación secundaria y en la práctica electoral, continúa como una simple aspiración, pues sólo pueden ser propuestos por los partidos políticos.

La experiencia internacional

Las candidaturas independientes existen en la mayoría de los países. Como ejemplos se pueden mencionar Dinamarca, Irlanda, Bélgica, Holanda, Francia, Alemania, Chile, Canadá y Estados Unidos. En la mayoría de ellos se garantiza al candidato acceso a los medios de comunicación social, en algunos se le otorga financiamiento público, en otros se requiere el pago de una fianza para postularse o para solventar sólo los gastos administrativos que se generen.

Entre las legislaciones electorales, el caso de Chile es el que con mayor claridad establece la igualdad de oportunidad que deben tener los candidatos independientes frente a los partidos políticos. Al efecto, el artículo 18 de la Constitución de ese país dispone que el Estado garantizará la plena igualdad entre los postulantes independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los procesos electorales y plebiscitarios. En consecuencia, se sancionó la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que señala los requisitos que deben satisfacer los aspirantes a obtener el registro de una candidatura independiente.

De acuerdo con la Red de Conocimientos Electorales, en sólo 21 países de los 223 de los cuales se tiene información se prohíbe la participación de candidatos independientes entre ellos, desafortunadamente se encuentra México. Los otros son Argentina, Aruba, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guayana, Indonesia, Israel, Kenia, Letonia, Nicaragua, Nigeria, Palaos, Perú, Somalia, Sudáfrica, Surinam, Suecia y Uruguay.⁴

El caso de México

El 17 de mayo de 2006, el Congreso de Yucatán aprobó una reforma a su legislación electoral mediante la cual se establece de manera expresa la posibilidad de registrar candidaturas independientes a cargos de elección popular en dicha entidad. A partir de ella se abrió la posibilidad de que tanto en los comicios para gobernador como para diputados locales de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos pudiesen participar candidatos independientes. El único requisito que se agrega a los establecidos en la ley es la presentación de un cierto número de adhesiones populares en respaldo de tales candidaturas, las cuales debían ser certificadas ante notario público. Cuando vieron afectado su privilegio de exclusividad para aspirar a cargos de representación popular, tres partidos políticos interpusieron acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual confirmó la legalidad de las reformas con el argumento de que las candidaturas independientes no estaban prohibidas en la Carta Magna, pero que era potestad del legislador establecerlas o no en su ámbito de competencia, federal o local.

Con este antecedente, Yucatán se convirtió en el primer estado de la república con un presidente municipal independiente. En efecto, el 20 de mayo de 2007, Adonay Sierra Avilés, quien bajo las siglas del PRI, había sido dos veces presidente municipal de Yobaín, rompió con su partido, se registró como candidato independiente y resultó nuevamente elegido.⁵

También el Congreso de Sonora reformó su Código Electoral para incluir un capítulo sobre candidaturas independientes, pero con posterioridad dichos artículos fueron derogados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso promovido por Jorge Castañeda señaló que el Estado mexicano debía regular la figura de candidaturas independientes.

La iniciativa que se presenta

Motiva la presente iniciativa la convicción que comparto con el doctor Alejandro Chanona: “México debe transitar de la democracia electoral a la democracia participativa, de la partidocracia a la participación ciudadana”. Por ello, en la propuesta que presento se destacan los siguientes aspectos:

1. Posibilidad de participar como candidatos independientes para los cargos de presidente de la República, senadores y diputados federales.
2. Comunicación oficial al IFE sobre la intención de participar como candidato independiente.
3. Relación de ciudadanos equivalente al 0.5 por ciento de los que hubieren sufragado en la elección anterior, certificada ante notario público, que respalden la candidatura.
4. Acceso a medios de comunicación de los candidatos independientes, vía los tiempos oficiales.
5. Financiamiento público a candidaturas independientes.
6. Prohibición a los entes públicos, partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y organizaciones gremiales, de participar en los procesos de registro y de campañas de candidatos independientes.
7. Posibilidad para que los candidatos independientes nombren representantes ante las mesas directivas de casilla.
8. Obligatoriedad de presentar informes de ingresos y egresos de parte de los candidatos independientes.
9. Se establece procedimiento de fiscalización de los recursos erogados en las campañas electorales.

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

Decreto que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y propone la expedición de la Ley General de Candidaturas Independientes

Artículo Primero. Se **reforma** el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

Los ciudadanos podrán registrar candidaturas independientes en los procesos de elección popular a los cargos de presidente de la República, senadores y diputados. Los ciudadanos que se registren como candidatos independientes cumplirán los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución y en la ley para cada caso.

III. a V. ...

Artículo Segundo. Se **expide** la Ley General de Candidaturas Independientes, cuyo contenido es el siguiente:

Ley General de Candidaturas Independientes

Capítulo I Generalidades

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el procedimiento a seguir para el registro de los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para presidente de la República, diputados y senadores federales.

Artículo 2. Conceptos. Para los efectos de estos lineamientos se entenderá por

I. **Instituto:** El Instituto Federal Electoral.

II. **Consejo General:** El Consejo General del Instituto Federal Electoral.

III. **Aspirantes a candidatos independientes:** Los ciudadanos que inicien los trámites correspondientes para obtener su registro como candidatos independientes a los cargos de elección popular para presidente de la República, diputados y senadores.

IV. **Candidatos independientes:** Los ciudadanos que cuenten con registro otorgado por los consejos correspondientes del Instituto Federal Electoral para participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para presidente de la República, diputados y senadores.

V. **Actos anticipados de campaña:** Las acciones consistentes en reuniones públicas y privadas, asambleas, debates, entrevistas en los medios de comunicación, encuestas y demás actividades; cuyo objeto sea promover sus imágenes, ideas y propuestas con el fin de obtener un cargo de elección popular, que se realicen con anterioridad a los plazos establecidos en la ley para las campañas electorales.

VI. **Actos de campaña:** Las reuniones públicas, asambleas, marchas y todos aquellos actos en que los candidatos independientes se dirijan al electorado para promover sus candidaturas.

VII. **Cofipe:** Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Capítulo II Del Aviso Previo al Registro de las Candidaturas Independientes

Artículo 3. Aviso previo. Los ciudadanos que pretendan participar en una contienda electoral de manera independiente, deberán comunicarlo oficialmente al Instituto Federal Electoral, durante el mes de diciembre del año previo al de la elección, presentando el aviso correspondiente.

Artículo 4. Requisitos del aviso. El aviso que presenten los aspirantes al Consejo General deberá contener la siguiente información:

I. Apellido paterno, apellido materno y nombre completo del aspirante a candidato independiente;

II. Cargo para el que se pretenda postular, especificando en cada caso, si se trata de candidato propietario o suplente;

III. Carta firmada bajo protesta de decir verdad que refiera el cumplimiento de los requisitos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para acceder a los cargos de presidente de la República, senador y diputado, según sea el caso.

IV. Relación de ciudadanos que respalden la candidatura independiente con las siguientes características:

a) Para el caso de candidaturas independientes para presidente de la República, una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa o su impresión dactiloscópica, si no pudiere firmar, de cuando menos una cantidad de ciudadanos que respalden la candidatura equivalente a 0.5 por ciento de los que hubieren sufragado en la elección presidencial anterior, haciéndose constar mediante fe de hechos notarial.

b) Para el caso de candidaturas independientes de fórmulas de diputados y senadores, una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa o su impresión dactiloscópica, si no pudiere firmar, de cuando menos una cantidad de ciudadanos equivalente a 0.5 por ciento de los que hubieren sufragado en la última elección en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a diputados y senadores, respectivamente, haciéndose constar mediante fe de hechos notarial.

V. La relación de los integrantes del comité de organización y financiamiento de los aspirantes a candidatos independientes, señalándose las funciones de cada uno y el respectivo domicilio oficial;

VI. El emblema y colores con los que se pretende contender, en caso de aprobarse el registro, los que no podrán ser análogos a los de los partidos políticos y coaliciones con registro ante el Instituto;

VII. La plataforma político-electoral.

VIII. El monto de los recursos que se pretende gastar en la precampaña, campaña, y el origen de los mismos.

Artículo 5. Acta notarial. Para efectos del cumplimiento de lo establecido en la fracción III del artículo anterior, el notario público ante quien se realicen los actos correspondientes deberá dar fe de que los ciudadanos que respaldan la candidatura firmen de manera autógrafa la relación correspondiente, debiendo solicitar a cada ciudadano la exhibición de la credencial de elector a efecto de corroborar que sean correctos los datos asentados en la relación respecto al nombre, domicilio, clave de elector, así como la firma del ciudadano.

Artículo 6. Restricción del respaldo a candidaturas. Queda prohibido que los aspirantes a candidatos independientes utilicen la coacción para obtener de los ciudadanos el respaldo a sus candidaturas.

Capítulo III Del Procedimiento de Revisión del Aviso Previo al Registro de las Candidaturas Independientes

Artículo 7. Revisión del aviso. Recibido el aviso de algún aspirante a candidato independiente, el Instituto procederá de la manera siguiente:

I. El Instituto verificará, dentro de los 30 días naturales posteriores a la fecha de la presentación del aviso, el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente ley.

II. Al término del plazo mencionado en la fracción I del presente artículo, si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, dentro de los cinco días siguientes notificará al candidato independiente, para que dentro de los 15 días naturales posteriores al de la notificación subsane el o los requisitos omitidos;

III. Dentro de los 10 días siguientes al vencimiento de los plazos referidos en las fracciones anteriores, el Consejo General, celebrará una sesión, cuyo objeto será el determinar si el aspirante a candidato independiente estará o no en posibilidades de solicitar su registro como candidato independiente en los plazos correspondientes.

Capítulo IV Del Registro de las Candidaturas Independientes

Artículo 8. Requisitos de la solicitud de registro. La solicitud de registro que presente cada aspirante a candidato independiente, se ajustará a los siguientes requisitos:

I. Deberá señalar los siguientes datos de cada aspirante a candidato independiente:

a) Apellido paterno, materno y nombre completo;

b) Cargo para el que se postule, especificando si se trata de candidato propietario o suplente.

II. Los aspirantes a candidatos independientes para los cargos de diputado por mayoría relativa o senador, deberán presentar la fórmula con el nombre del candidato independiente propietario y suplente, especificando el distrito electoral uninominal en que pretenden participar.

III. La solicitud de registro deberá acompañarse con la siguiente documentación de cada aspirante a candidato independiente:

- a) Copia simple del acta de nacimiento;
- b) Copia simple de la credencial para votar; y
- c) El documento notariado con el que acrediten la residencia respectiva.

IV. Presentar la fianza en los términos solicitados por el Instituto.

Artículo 9. Fianza. El Instituto establecerá el monto de la fianza que deberá otorgar cada candidato independiente para garantizar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en materia de financiamiento público.

Artículo 10. Registro de candidaturas independientes a diputados federales. Los aspirantes a candidatos independientes al cargo de diputado federal, se podrán registrar en los consejos electorales distritales.

Artículo 11. Registro de candidaturas independientes a senadores. Los aspirantes a candidatos independientes al cargo de senador se podrán registrar ante el consejo local.

Artículo 12. Registro de candidaturas independientes para Presidente de la República. Los aspirantes a candidatos independientes para la Presidencia de la República exclusivamente se podrán registrar ante el Consejo General del Instituto.

Artículo 13. Comunicación de registro al Consejo General. Los Consejos electorales distritales y locales deberán elaborar el registro de los aspirantes a candidatos independientes a los cargos de diputados y senadores del distrito o estado en cuestión y comunicarán al Consejo General, el acuerdo relativo al registro de candidaturas independientes que hubieren realizado, dentro de las 24 horas siguientes a la finalización de la sesión en que realicen los registros.

Artículo 14. Limitaciones a las candidaturas independientes. Las limitaciones para las candidaturas independientes son las siguientes:

- I. No se podrá realizar la sustitución de candidatos independientes registrados por ninguna causa.
- II. Los partidos políticos o coaliciones no podrán registrar como candidatos a ciudadanos que hayan iniciado trámites u obtenido el registro como candidatos independientes para los cargos que establece la presente ley.
- III. Durante el proceso de búsqueda de respaldo ciudadano, así como en la propaganda política o electoral que difundan, los aspirantes y, en su caso, los candidatos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos, a otros ciudadanos, o que calumnien a las personas.

IV. Queda prohibida la intervención de entes públicos, partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones gremiales y personas morales en los procesos de registro y de campañas de candidatos independientes.

Artículo 15. Constancia de registro de candidatura independiente. Una vez cubiertos los requisitos que se señalan en el artículo 8 de la presente, el Consejo aprobará el registro y emitirá la constancia correspondiente dentro de las 24 horas siguientes a la sesión en que aprueben el registro de la candidatura independiente.

Capítulo V De las Campañas Electorales de los Candidatos Independientes

Artículo 16. Periodo de la campaña electoral. Las campañas electorales de los candidatos independientes podrán iniciar en la fecha que determine la ley de la materia y la normatividad que para el efecto se establezca y deberán concluir a más tardar tres días antes del día de la elección.

Las reuniones públicas realizadas por los candidatos independientes se regirán por lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 17. Restricción de actos de campaña. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

Artículo 18. Actos anticipados de campaña. Los candidatos independientes no podrán realizar actos anticipados de campaña.

Artículo 19. Normatividad aplicable. Los candidatos independientes registrados deberán sujetarse, en lo relativo a las campañas electorales, gastos de campaña y propaganda electoral, a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las disposiciones que el efecto establezca el Instituto.

Capítulo VI De la Organización de los Candidatos Independientes en el Proceso Electoral y de los Medios de Comunicación

Artículo 20. Comité de campaña. El candidato independiente deberá nombrar un responsable de campaña, así como un comité de campaña, debiendo informar al Instituto sus nombres, domicilios y teléfonos donde puedan localizarse.

Artículo 21. Representantes de casilla. Los candidatos independientes, podrán nombrar, por sí mismos o de común acuerdo, representantes ante las mesas directivas de casilla. El Instituto tendrá a su cargo las actividades de capacitación y educación cívica de los representantes de los candidatos independientes.

Artículo 22. Medios de comunicación. Durante los procesos electorales en que participen, los candidatos independientes tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social, conforme a lo siguiente:

I. El tiempo de que dispongan de manera gratuita los candidatos independientes en los medios de comunicación social será adicional al que se otorgue a los partidos políticos o coaliciones. El Instituto será autoridad única en su administración.

II. Durante el periodo de obtención de respaldos ciudadanos, el Instituto difundirá con cargo a los tiempos oficiales de que disponga, en las circunscripciones electorales que corresponda, la información sobre los aspirantes a candidatos independientes que hayan anunciado su interés de participar como tales. El tiempo total disponible será establecido por el Instituto.

III. Durante las campañas electorales el Instituto deberá destinar el 25 por ciento del tiempo oficial de que disponga, para la promoción de los candidatos independientes que participen en el proceso, dicho tiempo deberá distribuirse entre los candidatos independientes de forma igualitaria.

IV. Los aspirantes y candidatos independientes en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Capítulo VII De los Recursos Económicos utilizados en las Campañas Electorales por los Candidatos Independientes

De los ingresos

Artículo 23. Ingresos. Para el desarrollo de las campañas electorales, los candidatos independientes contarán exclusivamente con financiamiento público.

Artículo 24. Limitación a las aportaciones. No podrán realizar aportaciones a los candidatos independientes, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, y en ninguna circunstancia los siguientes:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, los organismos autónomos y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley,
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados, paraestatales o cualquier otra que maneje o administre recursos públicos,
- c) Los partidos políticos,
- d) Sindicatos,
- e) Extranjeros,
- f) Empresas y personas morales,
- g) Organizaciones con actividades empresariales,
- h) Organismos no gubernamentales,
- i) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- j) Los ministros, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier culto o denominación religiosa;

k) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y

l) Las empresas mexicanas de carácter mercantil y organizaciones con actividades comerciales y empresariales.

Artículo 25. Imposibilidad de solicitud de créditos. Los candidatos independientes no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades como candidatos.

Artículo 26. Financiamiento público. Para el financiamiento público de las candidaturas independientes a presidente de la República, senadores y diputados federales, se destinará para cada elección a los candidatos independientes la mitad del tope de gastos de campaña que se defina para cada tipo de elección.

De los egresos

Artículo 27. Disposiciones aplicables. En todo lo relativo a los recursos económicos utilizados en las campañas electorales por los candidatos independientes, serán aplicables en lo conducente, el Cofipe y las disposiciones del Instituto.

Artículo 28. Límite de egresos. El Instituto fijará los límites a las erogaciones para los procesos de obtención de firmas de respaldo ciudadano a candidatos independientes y para sus campañas electorales.

Artículo 29. Reporte de egresos. Los egresos que durante el desarrollo de las campañas electorales realicen los candidatos independientes deberán estar soportados con la documentación que se expida a nombre del candidato independiente, por la persona física o moral a quien se efectuó el pago. Dicha documentación, deberá cubrir los requisitos a que se refiere el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, en el entendido de que el candidato independiente será considerado como consumidor final. Asimismo, deberá cumplirse lo siguiente:

I. Todos los gastos deberán informarse utilizando los formatos que al efecto establezca el Instituto, los cuales deberán detallar la fecha, el lugar, el monto, el concepto específico del gasto, nombre o razón social y domicilio de la persona a quien se efectuó el pago del bien o servicio;

II. Se deberán adjuntar los comprobantes originales y las facturas de las erogaciones realizadas.

Artículo 30. Gastos menores. Se permitirá a los candidatos independientes reportar por medio de una bitácora gastos en los rubros de alimentos, viáticos, transporte y otros gastos menores, siempre y cuando éstos no rebasen en total una cantidad equivalente al 20 por ciento de los gastos máximos de campaña aprobados por el Consejo General para la elección respectiva.

Artículo 31. Marco legal aplicable. Los gastos que realicen los candidatos independientes en la propaganda electoral y las actividades de campaña se sujetarán a lo dispuesto por el Cofipe.

De los informes y fiscalización de los gastos de campaña

Artículo 32. Control y vigilancia. El Instituto ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos erogados por los candidatos independientes en el

proceso electoral y dispondrá las sanciones administrativas que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 33. Presentación de informe. Los candidatos independientes deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, dentro de los 60 días siguientes a la conclusión del proceso electoral respectivo, un informe del origen, monto, destino y aplicación de los recursos utilizados durante la campaña electoral, en los formatos que establezca el Instituto.

Artículo 34. Procedimiento de fiscalización. El procedimiento para la revisión, fiscalización y dictamen de los informes de gastos de campaña de los candidatos independientes, se ajustará a lo siguiente:

I. La Comisión Permanente de Fiscalización, con la Dirección Ejecutiva de Revisión y Fiscalización, revisará los informes presentados por los candidatos independientes en un plazo de 120 días, contados a partir de su recepción.

II. Si durante la revisión de los informes la Comisión de Fiscalización advierte la existencia de errores u omisiones, notificará al candidato independiente que hubiere incurrido en ellos para que en un plazo de 20 días, contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;

III. Al vencimiento del plazo señalado en la fracción I del presente artículo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Comisión de Fiscalización dispondrá de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado y un proyecto de resolución que deberá presentar al Consejo General dentro de los 3 días naturales siguientes a su conclusión;

IV. El dictamen deberá contener por lo menos

a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes de los candidatos independientes;

b) Los errores u omisiones, así como las irregularidades encontradas en los mismos, en su caso;

c) El contenido de las aclaraciones o rectificaciones que, en su caso, hayan presentado los candidatos independientes;

d) El proyecto de resolución que se presentará ante el Consejo General, para que proceda a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. El dictamen elaborado en términos de la presente fracción deberá ser notificado dentro de los dos días siguientes al vencimiento del plazo otorgado para su elaboración, a todos los integrantes del Consejo para los efectos legales a que haya lugar.

Artículo 35. Todo lo no previsto en la presente ley será resuelto por el Consejo General.

Transitorios

Primero. Las presentes disposiciones entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Instituto elaborará los lineamientos y el manual de procedimientos de candidaturas independientes dentro de los 90 días siguientes a la publicación de la presente ley. Dichos documentos deberán incluir toda la normatividad aplicable, y los formatos que los candidatos independientes requieren en el proceso electoral deberán ser documentos claros y de fácil acceso para los ciudadanos.

Notas

1 Chanona Burguete, Alejandro. “Derechos políticos y candidaturas independientes: asignatura pendiente en la transición democrática mexicana”, en *Nueva Visión Socialdemócrata*, número 13, “Los derechos humanos en México”, julio-septiembre de 2008, Fundación por la Socialdemocracia de las Américas-Convergencia, México, páginas 23-42.

2 Ídem.

3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

4 Consultado en The Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org>

5 Datos consultados en el periódico *La Jornada* del 2 de julio de 2007, “Municipio yucateco tiene al primer edil independiente de México en 61 años”, reportero Luis A. Boffil Gómez, en www.jornada.unam.mx

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de noviembre de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

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

El suscrito, Pedro Jiménez León, diputado honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforman los artículos 74, fracción IV, segundo, tercer y quinto párrafo, y 76, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1, 42, fracciones II–VIII inciso f, IX y 43 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a efecto de que la Cámara de Senadores apruebe también el Presupuesto de Egresos de la Federación al tenor de la siguiente

Problemática

Una de las principales atribuciones de la Cámara de Diputados se encuentra contenida en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala en su fracción 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...”.

De esta forma, corresponde a la Cámara baja la aprobación de un instrumento fundamental para la consecución de los más diversos planes y programas de los tres niveles de gobierno, así como de los tres Poderes de la Unión.

En este contexto, dicha tarea ha convertido a la Cámara de Diputados en un órgano donde tienen lugar las más diversas posturas que tratan de realizar las adecuaciones que se consideran correspondientes para dar por resultado un presupuesto de egresos que atienda los requerimientos necesarios para convertirlo en un mejor instrumento.

Sin embargo, este escenario que podríamos denominar ideal, no ha podido ser cumplido, en gran medida por dos factores: el primero se trata de un predominio que sigue ejerciendo el Poder Ejecutivo, en detrimento del Legislativo, pues el margen de maniobra con que cuenta éste último para realizar modificaciones a la propuesta gubernamental es muy reducido. El segundo, se refiere a la concentración de dicha facultad en una sola Cámara, pasando por alto la existencia de un sistema bicameral que fue concebido y diseñado para alcanzar un justo equilibrio entre ambos órganos.

Por otra parte, resulta claro, particularmente a partir de la existencia del México plural, que dicho mecanismo de aprobación del presupuesto de egresos ha quedado superado, al no verse reflejadas en el mismo, las propuestas de los partidos emergentes y de opiniones alternas.

Es decir, a lo que hemos asistido, una y otra vez, es a la validación de una propuesta proveniente del gobierno federal, que busca, sin ningún disimulo, contar con el respaldo de los partidos mayoritarios, quienes, con la intención de allegarse recursos para las entidades federativas donde gobiernan, aprueban, muchas de las veces, de manera acrítica, el planteamiento que reciben.

No es ningún secreto que se trata de una fórmula que ha dado muestras de su agotamiento y requiere ser replanteada para alcanzar los propósitos que, desde hace mucho tiempo, ha dejado de cumplir, en aras de satisfacer meras demandas de ciertas fuerzas políticas, cuya composición numérica a partir del número de representantes les otorga una mayor capacidad de negociación.

De esta forma, se requiere desarrollar mecanismos orientados a un rediseño de las tareas que corresponden al Congreso de la Unión en lo que corresponde a contar con un presupuesto elaborado con base en las demandas existentes en el país, en materias sustantivas, que lo mismo atiendan los problemas como salud, educación y campo, entre otras, además de detonar un verdadero crecimiento que permita el desarrollo económico, estancado en nuestro país, desde hace tres décadas.

Argumentación

El proceso que sigue la aprobación del Presupuesto de Egresos, al que nos hemos referido, requiere de una participación mucho más significativa por parte del Congreso de la Unión, eliminando la discrecionalidad con que opera el gobierno federal en la materia, manteniendo, inclusive, una postura que podríamos considerar inamovible por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Ese proceso inhibe la capacidad decisoria que correspondería al Congreso, en lo que se refiere a participar, no sólo de una propuesta final, en la que la reorientación es prácticamente simbólica, representando apenas un tres por ciento del presupuesto total.

Los saldos de dicha práctica son de sobra conocidos: La persistencia de un crecimiento económico meramente inercial y que resulta a todas luces insuficiente para reactivar la actividad económica en el país, así como un modelo de gasto que sólo atiende tangencialmente muchos de los problemas que requieren una solución inmediata.

La nula capacidad de maniobra del Congreso mexicano, orientada además por intereses partidistas que eliminan la posibilidad de plasmar en el presupuesto una política de desarrollo de largo aliento, han generado profundas desigualdades en las más diversas materias, afectando la calidad de vida de millones de mexicanos, convirtiendo al país en una de las naciones donde la inequidad ha cobrado mayor fuerza a nivel mundial.

De esta forma, se incumplen dos aspectos fundamentales en lo que se refiere a la aprobación del Presupuesto de Egresos, los cuales tienen una estrecha vinculación entre sí, al desaprovechar la inmejorable oportunidad de formular planteamientos sustantivos en lo que respecta a la política de gasto, sin invadir atribuciones del gobierno federal, sino actuando como una instancia que cuenta con la capacidad de reorientar las prioridades, a la luz de su representatividad política y, un hecho más que consideramos grave, el no otorgar a la Cámara de Senadores una facultad revisora, como si la tiene en la Ley de Ingresos.

Lo que esta propuesta se orienta a atender, primordialmente, es dotar a la Cámara de Senadores de atribuciones en materia de revisión y reorientación del Presupuesto de Egresos, por considerar que de esa manera, se avanzaría en la creación de un marco normativo donde la concurrencia de ambas Cámaras propiciase un mejor diseño de los destinos de los recursos presupuestales que habrán de aplicarse en todos los ámbitos de la vida pública.

La existencia de un sistema bicameral en nuestro país no es una ocurrencia ni algún despropósito del legislador, sino que constituye un indicador de que ambas Cámaras, sin buscar la subordinación o el predominio de una sobre otra, encuentren un justo equilibrio que les posibilite avanzar de manera coordinada, hasta convertirse en un órgano que haga posible un equilibrio de poderes que tanto requiere el país en las condiciones actuales. En este marco, consideramos que es imprescindible cubrir una “omisión legislativa” que requiere ser cubierta y atendida para fortalecer la vida del Congreso, atendiendo los aspectos a los que hemos hecho referencia.

Resulta preocupante que en lo que concierne a la política de gasto, convertido en un tema esencial en cualquier democracia, la tendencia que sigue prevaleciendo en México es la de una asignación y aplicación discrecional, que pasa por alto los más elementales mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia, anclada en un pasado que se caracterizó por un régimen presidencial omnipotente.

En este marco, si deseamos avanzar hacia un sistema de la administración pública que se caracterice por el respeto entre gobernantes y gobernados, podemos recurrir al Poder Legislativo como un ente que vigile la correcta aplicación, tanto del destino de los recursos como su aplicación, sin necesidad de recurrir a la creación de más estructuras que significasen erogaciones onerosas.

A partir de la experiencia de naciones con democracias consolidadas, donde el Congreso representa un aporte para el fortalecimiento de la vida democrática, a partir de sus atribuciones revisoras en muchas áreas, particularmente en el gasto, resulta muy conveniente fortalecer su influencia en México.

Por ello, consideramos que es impostergable fortalecer la división de poderes, eliminando la tentación de ejercer facultades metaconstitucionales que ninguna ley otorga, pero que derivan de una tradición autoritaria.

En este sentido, consideramos que las adecuaciones al texto constitucional que permitiesen a las dos Cámaras conocer el Presupuesto de Egresos e incidir en su vasto ámbito de influencia, mediante una participación más decisoria y con la capacidad de formular las propuestas de replanteamiento necesarias, luego del intercambio de opiniones que surjan de su análisis, enriquecería un proceso que, como ya lo hemos señalado requiere ser modificado, sin demoras.

La participación de la Cámara de Senadores, en la revisión y aprobación del presupuesto, como lo proponemos, generaría una mayor responsabilidad del Congreso, contribuyendo a desterrar las prácticas de discrecionalidad en que incurre muchas veces el gobierno federal, y se niegan a desaparecer, amparadas en una protección que ya no tiene cabida en un régimen que busca insertarse en la modernidad, a través del rediseño institucional.

Fundamento Legal

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

Ordenamientos a Modificar

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforman los artículos 74 fracción IV y 76 fracción XII, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1, 42 y 43 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a efecto de que la Cámara de Senadores apruebe también el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Texto normativo propuesto

Artículo Primero: Se reforman el segundo, tercer y quinto párrafo del artículo 74 de la fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I.– III.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos....

El Ejecutivo federal hará llegar a las **Cámaras de Diputados y Senadores** 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. **La Cámara de Senadores deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 30 de noviembre.**

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo federal hará llegar a **las Cámaras de Diputados y Senadores** la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas...

Sólo se podrá ampliar el plazo de la 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 las **Cámaras de Diputados y Senadores** o de la...

Artículo Segundo: Se reforma la fracción XII, del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. – XI. ...,

XII. 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.

Artículo Tercero. Se reforma el artículo primero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, **76, fracción XII**, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 42 fracción II, fracción V, fracción VI, fracción VII, fracción VIII inciso f), el segundo párrafo de la fracción IX, para quedar como sigue:

Artículo 42. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. ...

II. El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, remitirá a **las Cámaras de Diputados, y de Senadores**, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La estructura programática que se envíe a **las Cámaras** se apegará a lo establecido en esta ley.

III. – IV. ...

V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre; **y por la Cámara de Senadores a más tardar el 30 de noviembre.**

VI. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

Asimismo, el Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, deberá enviar a la Cámara de Diputados, **y a la Cámara de Senadores**, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el Presupuesto aprobado;

VII. La Cámaras de Diputados, y de Senadores, en el marco de las disposiciones de la presente Ley, **podrán** prever en el Presupuesto de Egresos los lineamientos de carácter general que sean necesarios a fin de asegurar que el gasto sea ejercido de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley;

VIII. En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, **la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores**, deberán establecer mecanismos de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

IX. Podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y el **Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores**, apoyaran técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo Quinto. Se reforma el artículo 43, para quedar como sigue:

Artículo 43. En el año en que termina su encargo, el Ejecutivo federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al presidente electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, y a la **Cámara de Senadores** a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el artículo 74 fracción IV, **el artículo 76 fracción XII** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2011.

Diputado Pedro Jiménez León (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 37 Y 50 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN NICOLÁS CALLEJAS ARROYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Juan Nicolás Callejas Arroyo, integrante del Grupo Parlamentario el Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo que establecen los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 25, 37, fracción XII, y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tenor de los siguientes

Argumentos

Desde su creación, en 1983, la Secretaría de la Función Pública ha tenido tres diferentes denominaciones.

De 1983 a 1994 se llamó “Secretaría de la Contraloría General de la Federación”; y de 1994 a 2003, “Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo”.

De 2003 a la fecha se nombra “Secretaría de la Función Pública”.

La Ley de la Administración Pública Federal, ante los constantes cambios de nombres que ha tenido la dependencia, nunca fue actualizada. En algunos casos, se mantiene en el articulado una u otra de las denominaciones anteriores.

Pese a que en la última reforma, en el segundo transitorio del decreto mediante el cual se expide la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, de fecha 3 de abril de 2003, se estableció lo siguiente:

Transitorios

...

Artículo Segundo. Aquellas disposiciones que se hagan mención a la **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo** se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

...

Dicha disposición establece que cuando haya una referencia a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se dará por entendido que se trata de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, ¿qué sucede cuando no se hace referencia a ésta?

Veamos, el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica:

Artículo 25. Cuando alguna secretaría de Estado o departamento administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la **Secretaría de la Contraloría General de la Federación**.

Como podemos observar, para el caso del artículo referido no aplica el contenido del transitorio señalado.

Para el caso del artículo 37, fracción XII, de la misma ley, sí aplica lo contenido en dicho transitorio:

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde al despacho de los siguientes asuntos:

I. a XI. ...

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo**, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al titular de dicha secretaría;

XIII. a XXVII. ...

El artículo 50 de la referida ley debe ser modificado para estar acorde con el multicitado transitorio:

Artículo 50. Las relaciones entre el Ejecutivo federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la **Contraloría General de la Federación**, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

Como se aprecia, dos de los tres artículos no se encuentran en la hipótesis que plantea el transitorio, pues hacen referencia únicamente a la sustitución de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por la Secretaría de la Función Pública, y no se menciona la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por esta razón se plantea la presente modificación, y al mismo tiempo la intención de actualizar la norma para que haya un señalamiento único, en referencia a la denominación de la Secretaría de la Función Pública.

Por lo expuesto y fundado, me permito poner a consideración de la asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma los artículos 25, 37, fracción XII, y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Único. Se reforman los artículos 25, 37, fracción XII, y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 25. Cuando alguna secretaría de Estado o departamento administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la **Secretaría de la Función Pública**.

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a XI. ...

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la **Secretaría de la Función Pública**, tendrán el carácter de autoridad y realizarán en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al titular de dicha secretaría;

XIII. a XXVII. ...

Artículo 50. Las relaciones entre el Ejecutivo federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y

con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de **la Función Pública**, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

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 las normas y lineamientos jurídicos que vayan en contra de la aplicación e implantación del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2011.

Diputado Juan Nicolás Callejas Arroyo (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE DOMINGO RODRÍGUEZ MARTELL Y SUSCRITA POR LUIS HERNÁNDEZ CRUZ, FILEMÓN NAVARRO AGUILAR Y FLORENTINA ROSARIO MORALES, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los que suscriben, diputados indígenas Luis Hernández Cruz, Filemón Navarro Aguilar, Domingo Rodríguez Martell y Florentina Rosario Morales del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática e integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas 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 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Planteamiento del problema

Derivado de la importancia que resulta para los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país el reconocimiento como sujetos de derecho público, la comunidad indígena y la consulta con consentimiento libre, previo e informado; es por ello que los diputados indígenas rescatamos la iniciativa que fue presentada por la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI) de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, el 11 de diciembre de 2007, misma que estuvo integrada por los diputados Marcos Matías Alonso (Partido de la Revolución Democrática), presidente, José Guadalupe Rivera Rivera (Partido Acción Nacional), secretario, Humberto Wilfrido Alonso Razo (PRD), Secretario, Wenceslao Herrera Coyac (Partido Revolucionario Institucional), secretario, y la diputada Martha Cecilia Díaz Gordillo (PAN), secretaria de la mesa directiva de la CAI, y en su calidad de presidenta de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) y los integrantes de la misma CAI.

Por tal motivo, los parlamentarios indígenas revisamos y analizamos la presente iniciativa tomando la decisión de presentarla de nueva cuenta ante el pleno de esta soberanía y que a la letra dice lo siguiente.

Argumentación

La Constitución, como norma máxima de México, contiene las aspiraciones y los principios fundamentales que nos definen y nos unen; que dirigen y ordenan la convivencia; que orientan los esfuerzos hacia un futuro de mayor prosperidad, democracia y justicia para todos los mexicanos.

Los principios esenciales del pacto constitucional son la soberanía, que sustenta la independencia y la unidad de la nación; la libertad, que se expresa en las garantías individuales y en los derechos humanos; la naturaleza republicana y representativa de la democracia; el pacto federal que enlaza a estados soberanos y municipios libres; los derechos sociales para lograr el bienestar común y la igualdad de oportunidades; la libertad de conciencia y el carácter laico de las instituciones.

Estos principios están vigentes, aunque no de forma integral para los pueblos indígenas y se reafirman cotidianamente en el funcionamiento de la sociedad. Existe consenso nacional acerca de la situación de desigualdad y pobreza de la población indígena, la cual exige del país los mayores apoyos en todos los órdenes de la vida de la nación mexicana. Por ello, el respeto incondicional a los principios esenciales consagrados por la Constitución y la firme voluntad para ampliar y

perfeccionar su funcionamiento, en beneficio también de los pueblos originarios de la nación, deben ser compromisos inquebrantables de los Poderes de la Unión.

Las condiciones de desigualdad, pobreza y rezago, significan un obstáculo para el desarrollo y avance democrático; constituyen un reto inaplazable que concierne a todos y, en el aspecto legislativo, es el reconocimiento pleno de sus derechos fundamentales, a fin de asegurar la preservación de sus tierras, territorios y recursos, de conformidad con los avances que en la materia se han alcanzado en la legislación internacional.

La representación nacional ha reconocido que una de las muchas tareas necesarias para superar las condiciones de desigualdad que afectan a los indígenas, consiste en reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para consagrar explícitamente los derechos de estos mexicanos y generar las acciones institucionales, por parte del Estado mexicano, para garantizar su cumplimiento.

En el marco de la reforma del estado, es imprescindible llevar a cabo la tarea que resultó inconclusa en las anteriores reformas constitucionales de 1992 y 2001. Por ello, en esta tercera oportunidad se deben producir los cambios constitucionales y legales que normen el diseño institucional de los poderes en el país, así como los equilibrios necesarios para crear un sistema político y administrativo que garantice un estado de derecho de igualdad social, económica y política para los pueblos indígenas.

En este proceso de perfeccionamiento de la norma, en 1992, el constituyente permanente reformó el artículo 4o. constitucional a fin de consagrar la naturaleza pluricultural de la nación, sustentada en la diversidad originaria de los pueblos indígenas, para garantizar el acceso de los indígenas, en condiciones de igualdad, a la jurisdicción del Estado y llevar a cabo los esfuerzos adicionales que promovieran su pleno desarrollo.

En el año 2001, se aprobó otra reforma constitucional al artículo 2o. en materia de derechos y cultura indígena, que reitera la composición pluricultural de la nación y contempla derechos indígenas; sin embargo, estas dos reformas han sido insuficientes. No han alcanzado la fuerza suficiente para responder a las demandas de los pueblos indígenas, ni para alentar los cambios necesarios en las legislaciones federal y locales; ni en la actuación de las instituciones públicas frente a los pueblos y las comunidades indígenas.

A partir de estas reformas se han realizado un sinnúmero de foros de consulta, en los cuales se expresaron las posiciones, se reflejaron las opiniones, se escucharon los agravios y los reclamos en que los propios indígenas fincan sus demandas. En ese debate emergió con fuerza y nitidez la diversidad de puntos de vista acerca de la situación de los pueblos indígenas y la vigorosa pluralidad de perspectivas que la integran. También emergieron con claridad, la necesidad y la voluntad de actuar para enfrentar, sin dilación, los problemas y las restricciones que afectan a las comunidades indígenas.

En este contexto, vale la pena recordar que fue en los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, firmados el 16 de febrero de 1996, entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal (acuerdos de San Andrés) y la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), donde comienza a usarse la expresión “pueblos indígenas como sujetos de derecho”, relacionándola con los derechos de los pueblos indígenas.

En estos acuerdos de San Andrés, en el punto 2 de la parte denominada Nuevo Marco Jurídico del documento número 1, Pronunciamiento Conjunto que el gobierno federal y el EZLN suscribieron, se acordó que dichos acuerdos se enviarían a las instancias de debate y decisión nacional, donde se lee:

2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.

De igual manera, en el punto 4 del documento número 2, titulado: Propuestas Conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento, se expresa:

4. Se propone al Congreso de la Unión reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.

Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.

Con base en los documentos anteriores, la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión elaboró una propuesta de reforma constitucional, misma que incluía una fracción IX en el artículo 115 constitucional, donde se proponía que dijera:

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles,...

Esta iniciativa finalmente se aprobó, pero modificando sustancialmente su contenido, al caracterizar a las comunidades indígenas como sujetos de interés público y no de derecho público.

Del uso que el derecho mexicano hace del vocablo “entidad”, se puede concluir que reconocer a las comunidades indígenas el carácter de “entidad de derecho público” significa que gozarán de personalidad jurídica, o bien que serán órganos de la administración pública, pero sin personalidad

jurídica; pudiendo ejercer competencias de algún otro sujeto dotado de ella, como serían los pueblos indígenas.

Para determinar a cuál hipótesis se refieren los acuerdos de San Andrés y la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión, que en el año 2001 el presidente de la República presentó como iniciativa de reforma, es necesario saber el propósito de reconocer a la comunidad como “entidad de derecho público”.

En los dos documentos citados de los acuerdos de San Andrés, se establece que es con la finalidad de “asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena,... a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles”.

Los acuerdos de San Andrés contienen un conjunto de competencias para las comunidades indígenas, lo que permite afirmar que lo que las partes pactaron fue reconocer personalidad jurídica a las comunidades indígenas, con facultades distintas a las de los municipios en los que estuvieran incluidas. En otras palabras, reconocer a las comunidades como entidades de derecho público equivale a reconocerles personalidad jurídica, con facultades específicas derivadas de su condición de ser parte de un pueblo indígena; facultades que serán distintas a las de los municipios. El carácter de derecho público las convertiría en parte de la administración pública y como tal no tendrían necesidad de recurrir a algún otro órgano de gobierno para hacer cumplir sus determinaciones.

Como bien se ve, la Constitución federal remite a las Constituciones políticas de los estados de la república el reconocimiento que pudieran tener, **pero no como entidades de derecho público sino de interés público.**

De acuerdo con la doctrina jurídica, el interés público “es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del estado”, mientras las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público son “la existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes, voluntad común, que forman una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, poseen una denominación o nombre; con domicilio y un ámbito geográfico de actuación; patrimonio propio y régimen jurídico específico”.

Hay que decir que, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce el carácter de sujetos de derecho público ni a los pueblos indígenas ni a las comunidades que los integran, tampoco prohíbe que las legislaturas de los estados le reconozcan ese carácter. Dado que la Constitución federal contiene garantías mínimas que pueden ampliar otras leyes, las legislaturas de los estados pueden dar ese reconocimiento.

Esta situación ha permitido a los estados de Oaxaca y San Luis Potosí reconocer, en sus respectivas Constituciones políticas locales, a los pueblos indígenas el carácter de sujetos de derecho público. La primera lo hace en su artículo 16, declarando que “dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales”.

Mientras, la segunda prescribe que “el Estado otorga a las comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios”.

El carácter de derecho público convierte a los pueblos indígenas en parte de la administración pública y como tal no tendrían necesidad de recurrir a algún otro órgano de gobierno para hacer cumplir sus determinaciones, son las facultades que se le reconocen las que les dan ese carácter y no la mención expresa de que los tienen. En otras palabras, puede la Constitución federal o alguna de las estatales enunciar el carácter de “sujeto de derecho público” de los pueblos o comunidades indígenas, pero si no le reconoce u otorga facultades de esa naturaleza de poco sirve tal declaración. Aunque puede darse el caso contrario, que le otorgue las facultades sin que lo declare, caso éste que sería correcto.

Si se revisa con atención la Constitución federal y las constituciones de los estados de la República Mexicana, se verá que, en varios casos, se les reconocen facultades de sujetos de derecho público, como cuando se les reconocen facultades para administrar justicia a través de sus propias autoridades, aplicando sus propios sistemas normativos, sin que ello entre en contradicción con la letra y espíritu de la Constitución.

En tal virtud es de reconocer que la expresión “sujetos de derecho público” se refiere a “entes” o “entidades” de derecho público, es decir, organismos que siendo o no personas morales, forman parte de la organización gubernamental en cualquiera de sus tres niveles y, por lo tanto, tienen reconocidas por ley determinadas competencias.

La expresión “pueblos indígenas como sujetos de derecho público”, se refiere a que se reconozca a los pueblos indígenas, a través de sus propias autoridades, el carácter de parte de los órganos de gobierno; para lo cual es necesario reconocerles determinadas facultades, mismas que deberían estar en la Constitución federal, aunque no necesariamente, si los pueblos se encuentran asentados en un solo estado, hipótesis que solamente por excepción se puede encontrar.

Si bien, los acuerdos de San Andrés contienen la obligación de reconocer a las comunidades indígenas como entidades de derecho público, bien vale la pena que esta LX Legislatura pase a la historia como la legislatura que hizo posible que tal reconocimiento se hiciera en la propia Constitución para los pueblos indígenas, que es a quien la Constitución federal debe reconocer como sujetos de derecho y facultar a las comunidades indígenas para que lo ejerzan.

Por esta razón, el desglose de las facultades conferidas a los pueblos indígenas a través de sus comunidades, en tanto sujetos de derecho público, que no fueron incluidas en la reforma constitucional del 2001, se deben reconocer en la fracción IX del artículo 115 de la Constitución; tal y como se propone nuevamente en esta iniciativa, tomando como base los acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la Cocopa, que fue mutilada en este aspecto, dejando con ello inconclusa una importante asignatura que aún queda pendiente de resolver.

El relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas de las Naciones Unidas, doctor Rodolfo Stavenhagen, visitó oficialmente México, del 1 al 18 de junio de 2003, en el informe de dicha misión, presentado ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hizo recomendaciones en el tema de legislación constitucional, en los términos siguientes:

El relator especial recomienda que el gobierno de México (...) revise la reforma constitucional de 2001 para lograr la paz en Chiapas y satisfacer la demanda de los pueblos indígenas por el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos.

64. El relator especial recomienda al Congreso de la Unión reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los acuerdos de San Andrés.

Esta situación y proceso no se han restringido al espacio nacional. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, durante tres décadas se discutió el tema del reconocimiento internacional de los derechos integrales de los pueblos indígenas. En esa discusión entre representantes de gobiernos y pueblos y comunidades indígenas que participaron activamente en este proceso y cuyos resultados fueron formalmente aceptados por la propia Asamblea General de la ONU el pasado 13 de septiembre de 2007, cuando se aprobó por la inmensa mayoría de los miembros del máximo organismo multilateral la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**.

El Congreso de la Unión dio la bienvenida, el pasado 18 de septiembre de 2007, a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, mediante la aprobación de un punto de acuerdo, en el que se solicita al Poder Ejecutivo y a todas sus instituciones, que implante las acciones necesarias institucionales, a fin de que los compromisos adquiridos en la adopción de esta declaración cobren vigencia y sean parte de la política pública de estado, en beneficio de los pueblos indígenas de México. De la misma manera, solicitó a los partidos políticos, representados en el Congreso de la Unión que, en el marco de la reforma del estado, apoyen las propuestas de reforma constitucional en materia indígena, con el propósito de armonizar la legislación nacional con las bases normativas establecidas en la declaración, así como hacer una amplia difusión de la misma.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirma que: **Los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos**, y reconoce, al mismo tiempo, el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.

Entre los avances más destacables, pero no únicos, que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contiene, están los siguientes temas:

Se reconoce el disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo se reconoce que los pueblos indígenas que son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas. Y tienen derecho a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos.

En el párrafo pre ambulatorio de la misma declaración se dice que:

Afirmando que **los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos** y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes a ser respetados como tales.

Y en los artículos específicamente de la misma declaración se dispone específicamente que:

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos. (Artículo 1).

Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena. (Artículo 2).

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo. (Fracción 2 del artículo 7).

En tanto que, para sustentar la propuesta para reconocerle a los pueblos indígenas el derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado, esta declaración señala que:

Los pueblos indígenas deben ser consultados para obtener su consentimiento libre, previo e informado. Tienen derecho a revitalizar sus historias, idiomas, tradiciones orales, etcétera. Debe garantizarse que se puedan entender y hacerse entender en sus actuaciones políticas, jurídicas y administrativas. Controlar sus propias instituciones docentes. Derecho a la educación en todos niveles y formas, en su cultura e idioma. Derecho a la tierra, territorios y recursos.

Los estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para **obtener su consentimiento libre, previo e informado**. (Artículo 19).

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

2. Los estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados. (Artículo 13).

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del estado sin discriminación.

En el arduo trabajo de construcción de consensos entre los miembros de la comunidad internacional, la delegación del gobierno mexicano y los representantes de pueblos indígenas de nuestro país, jugaron un papel importante que sin duda alguna refleja la buena voluntad política para avanzar tanto en el terreno del derecho internacional, como en nuestro marco jurídico interno.

Este valioso instrumento internacional de la ONU se suma a otros convenios previos relativos a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre los que destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero sobre todo, ha sentado las bases y orientaciones, para mejorar y armonizar las normas nacionales con las orientaciones alcanzadas en el derecho internacional.

En materia internacional, México debe ser congruente con los instrumentos y tratados internacionales que han escrito. En 1990, el Senado de la República ratificó el Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización de las Naciones Unidas, el cual tiene vigencia desde el 6 de septiembre de 1991. Pero en México no se han realizado las reformas aceptadas en dicho convenio.

Resulta conveniente recordar que el artículo 2o. del Convenio número 169 de la OIT establece:

“1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad. 2. **Esta acción deberá incluir medidas:** a) **que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;** b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”.

En el mismo sentido, en otros instrumentos jurídicos de carácter internacional que México ha suscrito y ratificado, tales como el **Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales**, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se aprecia que ambas comparten una redacción común referente al reconocimiento del carácter de los pueblos indígenas en tanto pueblo con derecho de libre determinación, cuyo texto a la letra dice:

Parte I

Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. **En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.**

3. Los estados parte en el presente pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

A nivel regional, en la Organización de Estados Americanos (OEA), se ha creado el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el **Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, que en su décima reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, celebrada del 23 al 27 de abril del 2007, aprobaron el artículo IX, en el que se especifica:

Los estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo los derechos reconocidos en esta declaración.

El enfoque de las propuestas contenidas en esta iniciativa están sustentadas en la realidad y circunstancia, en el cabal ejercicio de la soberanía nacional y es congruente con la letra y el espíritu de la Declaración de la ONU y otros instrumentos jurídicos de carácter internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, y propone alternativas para los mexicanos indígenas.

Para ser congruentes, los pueblos indígenas han participado de forma decisiva en los grandes movimientos históricos que definieron y ratificaron los principios de la Constitución, han demostrado que su participación actual es fundamental para la construcción de un estado fuerte y respetuoso de la diversidad cultural; por lo tanto, son dignos acreedores de ser considerados como sujetos de derecho público, lo que debe reconocerse en la máxima norma.

La presente iniciativa incorpora a la norma constitucional las orientaciones que México ha apoyado y votado favorablemente en el seno de las Naciones Unidas, y hace eco de la pluralidad de ideas expresadas en los muchos foros internacionales y nacionales que han analizado y debatido los derechos indígenas. De todas las demandas y propuestas presentadas en estos foros destaca el reconocimiento como sujetos de derecho público para los pueblos indígenas, el consentimiento libre, previo e informado.

Quienes levantaron su voz en estos foros piden que los pueblos y comunidades indígenas tengan voz para luchar contra la violación de sus derechos fundamentales, por ello las comunidades indígenas requieren espacios de derecho público en el que puedan decidir su desarrollo, reclamar recursos para tal propósito, y desarrollar acciones para elevar sus niveles de vida.

El texto del tercer párrafo del artículo 2o. constitucional se modifica, con la finalidad de que se reconozca a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, o sea, también se les considere como parte de la organización del Estado, ya que en la reforma de 2001, la Constitución les da un estatus jurídico como “entidades de interés público”. Esto trae como consecuencia “entidades” que el estado debe proteger. En tal virtud, debe derogarse el segundo párrafo de la fracción VIII de Apartado A, porque esta parte contradice el espíritu y letra de esta iniciativa, ya que en su redacción actual, en ella se reconoce a los pueblos indígenas como entidades de interés público, que es limitativo del planteamiento que proponemos en esta iniciativa, donde proponemos que los pueblos indígenas sean reconocidos como sujetos de derecho público. Asimismo, se desglosan las facultades que deben de tener los pueblos y comunidades indígenas en la nueva fracción IX del Apartado B, que proponemos en esta iniciativa.

Pero si se aprueba la propuesta de la presente iniciativa, de considerar a los pueblos y comunidades indígenas como “sujetos de derecho público”, éstos se constituirían en la estructura organizativa que forma parte del estado, con **derechos al que corresponde un deber correlativo ante el mismo**. De ahí la importancia que tiene la inclusión de los pueblos indígenas en una nación pluricultural de la que se sienten excluidos.

Es conveniente aclarar que el último párrafo del apartado A del artículo 2o. constitucional contradice el espíritu mismo del sujeto de derecho público que se plantea en esta iniciativa, en virtud de señalar a las comunidades y pueblos indígenas como entidades de interés público.

De otra manera, esto contradice el segundo párrafo del artículo 2 de la Constitución que a la letra dice: “La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. La pregunta es **¿cómo se puede decir eso, si en la Carta Magna sólo se les reconoce jurídicamente como “entidades de interés público?”**

En cuanto a reconocer el derecho de consulta con consentimiento libre previo e informado, se proponen las modificaciones constitucionales en el apartado B del artículo 2o. constitucional, se modifica su primer párrafo y se introduce un segundo párrafo, modificándose el último párrafo del apartado B, y se introduce un tercer párrafo del apartado A del artículo 26 constitucional, ello con el objetivo de que se garantice el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas cuando se pretenda afectar su estilo de vida en cualquiera de sus formas.

Otro objetivo de esta propuesta es salvaguardar, de una manera más integral, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo tanto, estimamos procedente incluir en el proyecto de la presente ley, la figura jurídica de **consentimiento libre, previo e informado**, ampliamente discutido en los foros internacionales. Por ello señalamos la importancia del consentimiento previo de los pueblos y comunidades indígenas, fundamentado y dado libremente en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en el ámbito del derecho internacional en materia de derechos humanos, en los cuales se reconoce este principio.

El convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hace referencia al principio del consentimiento fundamentado y dado libremente en el contexto del traslado de pueblos indígenas desde sus tierras, que se aborda en su artículo 16. En los artículos 6, 7 y 15, el convenio trata de asegurar que los estados hagan todo lo posible para consultar plenamente con los pueblos indígenas las cuestiones relativas al desarrollo, las tierras y los recursos.

En la actualidad, el proyecto de Declaración Americana Sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dispone que los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, incluso el derecho a pedir que los estados obtengan su consentimiento libre e informado antes de aprobar proyecto alguno que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, en especial en lo relacionado con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, acuíferos u otros.

Varios comités de las Naciones Unidas han hecho referencia al principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente en sus observaciones finales y recomendaciones generales. En su Recomendación General número XXIII, relativa a los derechos de los pueblos indígenas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial exhorta a los Estados a que “garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado.”

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que los instrumentos jurídicos interamericanos en materia de derechos humanos comprenden la adopción de “medidas especiales para garantizar el reconocimiento del interés particular y colectivo que los pueblos indígenas tienen en la ocupación y el uso de sus tierras y recursos tradicionales y su derecho a no ser privados de este interés excepto con un previo consentimiento plenamente informado, en condiciones de equidad y previa justa compensación”.

El principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente es central en lo que atañe al ejercicio por los pueblos indígenas de su derecho a la libre determinación respecto a las intervenciones que afecten a sus tierras, territorios y recursos naturales. Las normas sustantivas y de procedimiento que constituyen la base del consentimiento previo fundamentado y dado libremente, facultan a los pueblos indígenas a adoptar de modo activo decisiones sobre su desarrollo económico, social y cultural, en particular en relación con las iniciativas de desarrollo propuestas por los estados u otras entidades externas en sus tierras y territorios ancestrales.

Desde un punto de vista sustantivo, el principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente reconoce los derechos inherentes y primigenios de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos y respeta su autoridad legítima a exigir que los terceros entren en relaciones respetuosas y en igualdad con ellos para que:

- a) Los pueblos indígenas no se sientan coartados, presionados ni intimidados en sus decisiones sobre el desarrollo;
- b) Su consentimiento sea solicitado y dado libremente con anterioridad al inicio de las actividades de desarrollo;
- c) Los pueblos indígenas tengan una información completa del alcance y las repercusiones sobre sus terrenos, recursos y bienestar de las actividades de desarrollo propuestas;
- d) Su decisión de dar o denegar el consentimiento respecto a las actividades de desarrollo que los afecten, sea aceptada y respetada.

Señalamos la necesidad de obtener el consentimiento previo fundamentado y dado libremente de las comunidades indígenas afectadas por los proyectos de desarrollo basados en las normas de los instrumentos legislativos sobre derechos humanos que garantizan a todos los pueblos el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones y a dar su consentimiento en ellos, así como el derecho a determinar libremente su propio desarrollo. El principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente no debe considerarse como una concesión de los gobiernos que otorgue un trato especial a comunidades vulnerables; más bien, se aplica a todos los casos en que haya terceros que propongan proyectos de desarrollo específicos que tengan repercusiones sobre las comunidades indígenas.

El principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente abarca los conceptos básicos de “dado libremente”, “previo”, “fundamentado” y “consentimiento”, que deben ser interpretados a fin de poder hacerlo efectivo:

Dado libremente. Constituye uno de los principios generales del derecho que el consentimiento no es válido si se obtiene mediante coerción o manipulación. Aunque no hay medida legislativa alguna que garantice que el consentimiento sea dado libremente, sí que es necesario establecer mecanismos para verificar que esto se haya producido.

Previo. Para tener validez, el consentimiento fundamentado debe obtenerse suficientemente antes de que el estado o terceros autoricen el inicio de cualquier actividad que afecte a las comunidades y pueblos indígenas y a sus tierras, territorios y recursos.

Fundamentado. Un procedimiento basado en el principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente debe incluir la consulta a los pueblos indígenas y la

participación de éstos, lo que incluye la divulgación plena y exacta, desde el punto de vista jurídico, de información sobre la actividad propuesta, en una forma que sea a la vez accesible y comprensible para los pueblos o comunidades indígenas afectados.

Consentimiento. Entraña la consulta sobre todos los aspectos de la evaluación, planificación, ejecución, supervisión y conclusión de un proyecto y una participación válida en esos aspectos. De hecho, la consulta y la participación válida son componentes fundamentales del proceso de consentimiento. También puede haber negociaciones para llegar a un acuerdo sobre la propuesta en su conjunto, sobre determinados componentes de ella o sobre las condiciones que pueden estar vinculadas a la aplicación efectiva del principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente. En todo momento, los pueblos indígenas tienen derecho a participar mediante sus propios representantes libremente elegidos y a indicar las personas, comunidades u otras entidades que puedan requerir la adopción de medidas especiales con respecto a las consultas y la participación.

Sometemos al Constituyente Permanente las adecuaciones constitucionales necesarias para una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Esta nueva relación parte de la convicción de que existe una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas, que sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del estado. Consideramos que esta soberanía parte del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, respetando el principio de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

La iniciativa propone el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y el derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado y con ello el derecho para que las comunidades decidan por ellas mismas su organización social, con plena libertad en lo que respecta a sus asuntos internos, sin más limitación que el respeto a las otras formas igualmente libres y legítimas de organización interna en un estado de derecho.

Confiamos, asimismo, en que esta soberanía, que representa a todos los mexicanos, resolverá que es oportuno y corresponde con el interés superior de la nación analizar y, en su caso, aprobar las reformas para consagrar los derechos indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otorgarles vigencia de inmediato.

En este orden de ideas, estimamos procedente modificar la redacción del primer párrafo del apartado B del artículo 2o. fracción I, así como adicionar un nuevo párrafo a la fracción IX, y cuarto párrafo en el apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la presente iniciativa de reformas a los artículos 2o., 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos **“el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público”, y su derecho de consulta garantizando el “consentimiento libre, previo e informado”**.

Fundamento Legal

Con base en los argumentos anteriormente expuestos y con fundamento 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 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de los diputados indígenas del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Artículo Único. Se reforma el artículo 2o. introduciendo un cuarto párrafo y se recorre el párrafo cuarto para ser el quinto y sexto párrafos modificados respectivamente; se modifica el primer párrafo del apartado A y se deroga el último párrafo de este mismo apartado A; se modifica el primer párrafo del apartado B y se introduce un segundo párrafo y se recorre el siguiente párrafo para quedar en ese mismo orden y se modifica la fracción I del mismo el apartado B; y se adiciona un tercer párrafo en el apartado A del artículo 26 y se recorren los demás en el mismo orden; y se adiciona una nueva fracción IX con dos párrafos, del artículo 115 y se introduce un artículo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

...

Esta Constitución reconoce que los pueblos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos, y son sujetos de derecho público. El estado reconoce plenamente la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas y respeta sus propias formas de organización.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus **sistemas normativos**.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. **Las leyes federales, las constituciones y las leyes de los estados establecerán los procedimientos para el ejercicio de los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas.**

A. Esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas y garantiza **su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:**

I. a VIII. ...

... Se deroga el último párrafo de este apartado A.

B. La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los pueblos indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas, y su derecho al desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

El estado, en sus distintos niveles y ámbitos, deberá consultar y consensuar con los pueblos indígenas todos aquellos asuntos que les atañen, mediante sus procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, garantizando su derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado.

...

I. Impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas con el propósito de fortalecer sus economías y mejorar sus condiciones de vida, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación y **consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.**

II. a IX. ...

Artículo 26.

A. ...

...

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que, en los planes y programas de desarrollo, se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales a través de la consulta y consenso, garantizando su derecho al consentimiento, libre, previo e informado. El estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Artículo 115. ...

I. a VIII. ...

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones como pueblos. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen.

Transitorio

Único. El Congreso de la Unión deberá promulgar la ley que reglamente el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, así como los procedimientos para el ejercicio de los mismos, en un término de tres años, en consulta y consenso con los pueblos indígenas y sus comunidades.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2011.

Diputados: Luis Hernández Cruz, Filemón Navarro Aguilar, Domingo Rodríguez Martell, Florentina Rosario Morales (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARCELA VIEYRA ALAMILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, Marcela Vieyra Alamilla, diputada a la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en las atribuciones que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman la fracción II y el inciso c) del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

II. Planteamiento del problema

En la actualidad ha perdido fuerza la idea de que la marginalidad, la subordinación y la exclusión de las mujeres son producto de condiciones naturales inherentes a su sexo. En esta (de)construcción, las investigaciones y la categoría de género han sido decisivas al develar que las atribuciones a lo masculino y a lo femenino son producidas culturalmente por medio de la interacción de un amplio espectro de instituciones económicas, sociales, políticas y *educativas* para regular de esa forma el comportamiento de mujeres y de hombres.

En efecto, los estudios de género han proporcionado evidencia sobre el contenido androcéntrico de la denominada *ciencia*; la *invisibilización* de las mujeres en la historia, en las artes y, en general, en todos los campos del saber, así como del papel de madre-esposa que histórica y tradicionalmente se les ha asignado. Esta vasta producción muestra el qué y porqué de la condición de las mujeres, por lo que el reto actual es cómo superar y, en el mejor de los casos, eliminar la desigualdad social generada a partir de la diferencia sexual en algunos apartados del marco jurídico nacional, tal es el caso de la fracción II, inciso C), del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se hace referencia a la “igualdad de derechos de todos los hombres”, confirmando la reproducción de la desigualdad social entre hombre y mujeres.

III. Argumento que sustenta

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos basa el proyecto de nación en el principio de igualdad de todos y todas quienes aquí habitamos; ¹ reconoce expresamente la igualdad de las mujeres ante la ley y prohíbe la discriminación. ² Con base en ello, el Estado mexicano ha ratificado una serie de tratados internacionales que convergen en la protección de todos los derechos de las mujeres.

En los últimos 15 años, los mecanismos internacionales encargados de dar seguimiento a esos tratados han insistido al Estado mexicano en que una de las formas para cumplirlos es a través de la modificación de las leyes para que estén acordes con los contenidos normativos internacionales. Asimismo, le han recordado que las reformas que se realicen, de conformidad con la jurisprudencia internacional, deben partir de la construcción conceptual aportada por la teoría de género a que dichos compromisos atienden.

Los legisladores y las legisladoras mexicanos que me antecedieron han realizado esfuerzos relevantes en materia legislativa para responder a esta petición. Así, en el Congreso federal reformaron el artículo 1o. constitucional para prohibir la discriminación, emitieron la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, ³ y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia ⁴ y crearon el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, ⁵ que tiene entre sus encargos aportar elementos para lograr la concordancia entre los tratados internacionales firmados por México y las normas jurídicas federales, estatales y municipales.

De ahí que las reformas legislativas sean de primordial importancia, ya que el mantenimiento de deficiencias en las leyes no solamente implica per se un incumplimiento sino que, además, dificulta una clara equidad e igualdad de género.

Por ello la institución escolar es un campo fértil para la deconstrucción de las concepciones de género, de forma tal que desde ella se propicie la creación de condiciones para el cambio cultural, sustentado por un régimen jurídico acorde.

Si bien en las últimas décadas se han evidenciado avances en la condición social de las mujeres en el campo político –derecho a elegir y ser elegidas–, en el económico –derecho a heredar y a manejar su patrimonio, vinculación con trabajos remunerados en oficios reservados para hombres– y en el cultural –vestuario, redistribución de tareas en el hogar, irrupción de mujeres en carreras universitarias tradicionalmente consideradas masculinas–, lo cierto es que en la cultura occidental prevalece un “régimen de género” que continúa privilegiando lo masculino sobre lo femenino. Por ello se impone un cambio en los patrones culturales y en particular en la superación de las relaciones de poder que, en esencia, caracterizan la relación entre los sexos configurando entre ellos relaciones asimétricas.

La educación puede contribuir a este cambio. No se trata de hacer de ella el motor del cambio social pues, como microcosmos que es, constantemente se tiene que enfrentar con las fuerzas que devienen del medio social, pero por su contenido político ideológico sí puede ser un campo fértil para el cuestionamiento y para la cooperación en la transformación de las relaciones genéricas.

Como indica Marina Subirats, “si bien el sistema educativo no puede eliminar las desigualdades individuales cuando están insertas en el conjunto social, también es cierto que no hay cambio social si no empieza a producirse en algún punto de la sociedad y que todo cambio habido en una parte del sistema repercutirá en las otras partes”. ⁶

En este sentido se propone contribuir desde el régimen jurídico de la ley suprema del país a atender una exclusión de género arraigada en la cultura mexicana observada en nuestras leyes.

En virtud de lo fundado y sustentado se somete a consideración de esta soberanía, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos, y 6, numeral 1, 77 y 78, II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman la fracción II y el inciso c) del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman la fracción II y el inciso c) del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

II. El criterio que orientará esa educación se basará en los resultados del progreso científico, **y veracidad e integridad del conocimiento**, luchará contra la ignorancia y sus efectos, la discriminación en todas sus formas, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, **fomentando en todo momento el respeto al prójimo, la igualdad y el precepto de justicia en equidad de género.**

a) y b) ...

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

Transitorio

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

Notas

1 Ver al respecto el Diario de los Debates del Constituyente, por lo que se refiere al artículo 1o.

2 Artículos 1o. y 4o.

3 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006.

4 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007.

5 Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 2005.

6 Subirats, M. “Conquistar la igualdad: la coeducación hoy”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, número 6, 1994, septiembre-diciembre, página 73. “La transmisión de estereotipos sexuales en el sistema escolar”, en Instituto de la Mujer. *La investigación en España sobre mujer y educación*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2011.

Diputada Marcela Vieyra Alamilla (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el apartado a del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador general de la República y a los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial.

Exposición de Motivos

En México, el Ministerio Público Federal y los Ministerios Públicos de los estados y del Distrito Federal han estado ligados al poder ejecutivo y en ocasiones han sido penetrados y cooptados por los intereses del crimen organizado. ¹ Se trata de órganos de procuración de justicia dependientes, instrumentalizados hacia objetivos políticos, no profesionales y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad. Esta situación se ha intentado remediar desde la academia hace muchos años. ² En el sexenio del presidente Fox y en éste, se han elevado iniciativas de reformas ante el Congreso de la Unión, a fin de darle “autonomía” a la institución ministerial. La autonomía que se suele proponer es precaria porque las propuestas del fiscal general de la República o equivalentes corren a cargo del presidente de la República y con ratificación del Senado. Según algunas de esas iniciativas el nombrado duraría en el cargo cinco años y podría ser ratificado por otro período similar. Igualmente, la remoción del procurador general tendría que darse por juicio político o declaración de procedencia. Llama la atención en estas propuestas, la posición relevante del ejecutivo, la ausencia de participación de la sociedad civil, y que el Senado también, sin participación de los ciudadanos y sin un procedimiento abierto, público y deliberativo, lo ratifique. Además que la policía ministerial que debe tener a su cargo la persecución e investigación de los delitos siga subordinada al ejecutivo vía la Secretaría de Seguridad Pública Federal y, no al Ministerio Público.

De aprobarse algunos de esos proyectos de reforma, el nuevo Ministerio Público nacería mal. Un Ministerio Público deficientemente independiente, en donde el presidente es el que propone a su titular, seguiría careciendo de autonomía. Jorge Carpizo por su experiencia en este ámbito, al haber sido procurador general de la República, ha hecho en la academia una serie de propuestas que son en su mayoría atinentes y que consisten en: ³

- “1. La creación de un órgano constitucional autónomo.
2. Un método nuevo para el nombramiento de los procuradores.
3. La creación de los Consejos del Ministerio Público y los de la policía. Las garantías de autonomía técnica a los agentes de estas organizaciones.
4. La autonomía presupuestal.

5. La autonomía interna de los fiscales.

6. El juez de control especializado en la averiguación previa”

La primera propuesta implica la conformación del Ministerio Público como órgano constitucional autónomo, ⁴ señalamiento a la que muchos nos hemos adherido. ⁵ En el derecho comparado, por ejemplo en Argentina, ⁶ se realiza con cercana aproximación ese ideal, pues el artículo 120 de la Constitución de ese país prescribe: “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la república. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”.

Un Ministerio Público independiente y autónomo debe tener, entre otras, las siguientes características: estar previsto en la Constitución; no depender de los poderes tradicionales ni fácticos; gozar de autonomía técnica y funcional; determinar las responsabilidades de sus titulares que deben ser ajenos a consideraciones políticas y partidistas; y contar con garantías judiciales a los miembros del Ministerio Público (estabilidad, remuneración suficiente, inamovilidad, carrera ministerial etc.). Carpizo dice que configurar a las procuradurías como órganos constitucionales autónomos es un paso adelante para luchar contra la corrupción, la parcialidad, los abusos de poder y las influencias políticas en la procuración de justicia. ⁷ En lo que no podemos sino estar de acuerdo.

En cuanto al nombramiento del procurador, Carpizo propone que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el pleno del Consejo del Ministerio Público propongan dos candidatos cada uno. La comisión respectiva del Senado examinaría las propuestas y presentaría a la consideración del pleno del Senado la designación de uno de los cuatro candidatos. El Senado o la Comisión Permanente del Congreso designaría al procurador general de la República por una mayoría calificada de 2/3 partes de los senadores presentes. La intención de Carpizo es despolitizar en la mayor medida posible el nombramiento. Desde luego, que esta propuesta es superior a otras porque elimina al ejecutivo en la designación y, además, la existencia de una mayoría de 2/3 partes de senadores en la ratificación abunda en la independencia e imparcialidad del Procurador. No obstante, desde nuestro punto de vista, queda fuera la sociedad civil en la designación; la sociedad civil, debe tener derecho no sólo a realizar propuestas sino a vigilar todo el procedimiento de designación. Por otra parte, también es importante precisar el término del mandato del Procurador para no hacerlo rehén de las coyunturas políticas, principalmente las sexenales, por eso el periodo de designación debe estar totalmente desvinculado del ejecutivo y del mandato de cualquiera de las cámaras legislativas, de preferencia debe haber un período de larga duración con todas la garantías de permanencia y de protección contra las acechanzas políticas (juicio político, declaración de procedencia, remuneración suficiente, etcétera).

Por lo anterior, nosotros en esta iniciativa de reforma constitucional, proponemos que el procurador general de la República sea electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y desde luego no podrán realizar campaña alguna. En el proceso electoral inmediato el procurador será electo y

durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en el cargo y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia.

Carpizo incorpora con razón los Consejos del Ministerio Público y los de la policía a su propuesta. Nos parece atinado que un Consejo se encargue de la administración de la procuraduría y de la policía, que atienda la carrera ministerial y policial, la profesionalización de peritos, los concursos de acceso (públicos y abiertos), las responsabilidades de los miembros del ministerio público y de la policía. De la propuesta de Carpizo, rescato la necesidad de que el Consejo sea para el ministerio público y para la policía, que no se trate de dos Consejos. El éxito y la legitimidad del Consejo dependerá de su autonomía frente a los poderes formales e informales, del método de designación de sus miembros, que debe ser abierto, público, deliberativo, con participación de la sociedad civil; así como de la inmovilidad, permanencia de sus titulares y, de las garantías de independencia del órgano. Además de su funcionamiento, que debe ser transparente, de cara a la sociedad y, como instancia, constituirse en un cuerpo pequeño y no burocratizado. ⁸

En este sentido, en nuestra iniciativa de reforma constitucional, el Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, debe ser electo por los ciudadanos bajo las mismas condiciones y procedimiento que el procurador general de la República. Sus integrantes que serán cuatro, durarán en el encargo nueve años. Gozarán de las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y remuneración que el Procurador y, sólo podrán destituidos del encargo por juicio político o mediante declaración de procedencia.

Sobre la autonomía presupuestal, Carpizo propone una autonomía no basada en la Constitución sino basada en un tratamiento similar a lo que actualmente ocurre en órganos como el Instituto Federal Electoral. Esto es, el Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial elaboraría el anteproyecto de presupuesto, escuchando los criterios del procurador general y, posteriormente, una vez que éste sea aprobado, se enviaría directamente a la Secretaría de Hacienda, que sólo puede integrarlo al proyecto de presupuesto federal, pero sin que dicha Secretaría haga modificación alguna. ⁹ Esta propuesta no resuelve desde nuestro punto de vista, como ocurre en el poder judicial, la instrumentalización política que la Cámara de Diputados puede hacer a la autonomía del Ministerio Público, como igualmente ha sucedido en el Instituto Federal Electoral, en donde, por razones de revancha y coyuntura, el presupuesto de esa institución suele disminuirse por el poder legislativo. Por tanto, nos parece insuficiente ese nivel de autonomía presupuestal. Proponemos en cambio, que se determine un porcentaje presupuestal fijo en la Constitución para el ministerio público, a fin de evitar, que coyunturas políticas impacten negativamente en el funcionamiento del órgano.

La autonomía e independencia interna de los agentes del Ministerio Público es necesaria para legitimar la función ministerial. El agente del Ministerio Público no debe perseguir e investigar los delitos a partir de influencias indebidas de sus superiores o de actores externos. La independencia interna y externa de los fiscales es en este sentido similar a la de los jueces. Por eso, en esta iniciativa se propone el servicio de la carrera ministerial y los principios de actuación del Ministerio Público, que a saber son: el respeto a los derechos fundamentales, el profesionalismo, la oportunidad, la honradez, la eficiencia, la legalidad, la certeza, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

También Carpizo propone un juez de control especializado en la averiguación previa como sucede en los casos de Italia y Alemania. Este juez, como se sabe, ya se encuentra incorporado –*mutatis mutandis*– al sistema constitucional mexicano, según la reforma constitucional penal de 2008 al artículo 16 de la Carta Magna. Las ventajas de los jueces especializados son obvias, pues cuentan

con mayor información para determinar lo procedente respecto a las solicitudes del fiscal que restringen libertades y derechos, sus decisiones son expeditas, el respeto a los derechos humanos se beneficia de un control de legalidad más profundo y, se auspicia un incremento en las funciones de control constitucional. ¹⁰ La propuesta de Carpizo era impecable y por eso fue incorporada a la reforma constitucional de 2008.

Estimamos que la reivindicación de Carpizo para darle autonomía al Ministerio Público es el camino que debemos seguir en México. Sin autonomía y profesionalización en esta función y en la policía, el sistema judicial por más perfecto que sea, estará incompleto y no sería suficiente en la tarea de construcción del Estado de derecho, en el combate a la corrupción y a la impunidad. Es una tarea impostergable si queremos tener un sistema jurídico y de procuración de justicia distinto, más democrático, abierto a la sociedad, y propio de un Estado constitucional y democrático de derecho.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y fundadas proponemos iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el apartado A del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador general de la república y a los integrantes del consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial

Artículo Primero. Se deroga el primer párrafo del apartado A del artículo 102 de la Constitución, en su lugar se propone uno nuevo, y se adiciona a continuación del propuesto, un segundo párrafo:

“A. El Ministerio Público es un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. El procurador general de la República será electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y no realizarán campaña alguna. En el proceso electoral que corresponda el procurador será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en su función y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia. El Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial será electo por los ciudadanos bajo las mismas condiciones y procedimiento que el procurador general de la República. Sus cuatro integrantes durarán en el encargo nueve años. Gozarán de las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y remuneración que el procurador y sólo podrán destituidos de la función por los mismos motivos y procedimientos que éste. Las deliberaciones y decisiones del Consejo serán públicas”.

“Las asuntos fundamentales del Ministerio Público serán adoptadas por el Consejo. Al Ministerio Público le será asignado al menos el 0.5 por ciento del presupuesto de egresos de la Federación. La Policía Ministerial auxiliará al Ministerio Público en la persecución e investigación de los delitos. Los servidores públicos del Ministerio Público y de la Policía Ministerial que no sean de elección o del nivel directivo serán parte del servicio civil de carrera. Sus integrantes regirán su actuación por los principios de respeto a los derechos fundamentales, profesionalismo, oportunidad, honradez, eficiencia, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. La ley regulará las ramas, los sistemas y procedimientos para la preparación, la selección, la designación, la estabilidad, la capacitación, la promoción y la remoción de los agentes del Ministerio Público y de la Policía que conforman el servicio de carrera ministerial”.

Incumbe...

...

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial de carácter federal** , el procurador general de Justicia del Distrito Federal, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial del Distrito Federal** , los magistrados de circuito y los jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

Artículo Tercero. Se reforma el primer párrafo del artículo 111 constitucional para quedar en los siguientes términos:

“Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial de carácter federal y los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial 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 lugar a proceder contra el inculpado”.

Artículo Cuarto. Se adiciona una nueva fracción VI al artículo 116 constitucional y se recorre la actual y las subsecuentes de la vigente norma constitucional para quedar en los siguientes términos:

“VI. El Ministerio Público de los estados se conformará a través de órganos constitucionales autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para el Ministerio Público Federal”.

VII. Las relaciones...

VIII...

...

Artículo Quinto. Se deroga el vigente apartado D del artículo 122 constitucional y en su lugar se propone el siguiente:

“D. El Ministerio Público del Distrito Federal es un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para el Ministerio Público Federal”.

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 procurador general de la República y los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial serán electos en el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor de esta reforma. De igual forma se procederá en los Estados y en el Distrito Federal.

Artículo Tercero. En tanto se eligen o nombran, según sea el caso, a los servidores públicos previstos en este Decreto, los que se encuentren en funciones en el Ministerio Público Federal, en los Estados y en el Distrito Federal, podrán a juicio de las autoridades competentes, si no existe disposición jurídica en contrario, y con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y a cada ordenamiento jurídico y nivel de gobierno, continuar en sus encargos.

Artículo Cuarto. En un plazo no mayor a seis meses después de la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizarán las adecuaciones legales necesarias para darle eficacia jurídica al presente decreto.

Artículo Quinto. Los concursos del servicio civil de carrera para cubrir las plazas del Ministerio Público Federal, de los estados y del Distrito Federal deberán realizarse a más tardar en un año después de la entrada en vigor de este decreto.

Notas

1 La exposición de motivos es deudora de la obra de Cardenas Gracia, Jaime; y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de Derecho y corrupción*, México, Editorial Porrúa, 2005, páginas 182-185.

2 Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, UNAM, México, 2002, páginas 178-181.

3 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio-septiembre, 2004, páginas 39-78.

4 Existe una amplia bibliografía sobre la necesaria autonomía e independencia del Ministerio Público. Para un enfoque comparado ver Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio Fiscal y Constitucionalismo*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, páginas 171 y ss.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3401-V, martes 29 de noviembre de 2011

5 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, páginas 269-271.

6 Es importante hacer notar que la independencia del Ministerio Público en Argentina fue consecuencia de los pactos de transición a la democracia que ocurrieron al finalizar la última dictadura militar.

7 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio-septiembre, 2004, p. 68.

8 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio-septiembre, 2004, p.74.

9 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio-septiembre, 2004, p.75.

10 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio-septiembre, 2004, páginas 76-77.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la Cámara de Diputados, a 29 de noviembre del 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 14 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, de los artículos 6 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente

Exposición de Motivos

I. Introducción . Esta iniciativa tiene un triple propósito: obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar el ordenamiento jurídico desde la Constitución y los tratados; garantizar la pluralidad de métodos interpretativos; e incorporar a la Constitución el principio de proporcionalidad como uno de los métodos existentes para atender la interpretación de principios y el conflicto entre ellos ¹ .

Las razones de la iniciativa obedecen a la necesidad de cambiar y dinamizar la cultura jurídica nacional. ¿Por qué necesitamos un cambio en la cultura jurídica del país?

Entre otras cosas, para acompañar el proceso de transición a la democracia. Es absurdo que la transición se plantee sólo como cambio en las reglas del juego político que tienen que ver con el acceso y el ejercicio del poder público, pero que no se planté también como un cambio en la manera de concebir y entender el derecho por parte de los operadores jurídicos. Podríamos hipotéticamente acordar las mejores reglas e instituciones pero ello poco serviría si ese proceso no se acompaña con maneras diversas de entender lo jurídico y las potencialidades que esa nueva comprensión genera para mejor proteger y garantizar los derechos fundamentales y los principios democráticos. Un cambio en la cultura jurídica potenciaría los avances institucionales, les daría una profundidad que hoy no se tiene. Tengo la convicción, que entre otras razones, nuestra transición no ha avanzado lo suficiente, porque los operadores jurídicos la suelen frenar con sus visiones tradicionales sobre el derecho, principalmente los límites que incorporan las escuelas tradicionales de la interpretación y la argumentación.

Hoy debemos entender el derecho y sus alcances de una manera diferente a la del pasado. Debemos remover dogmas y obstáculos para que lo jurídico no sea más un elemento de neutralidad y de asepsia social. El derecho tiene que estar comprometido con los fines y principios del ordenamiento, pero también con la realidad. El derecho no puede ser el obstáculo al cambio social sino el promotor del mismo, la palanca fundamental para nuestro desarrollo en sociedad.

Se nos enseñó en las facultades de derecho del país que el derecho sólo era un conjunto de normas externas, bilaterales, heterónomas y coactivas. Jamás nuestra comprensión ha visto el derecho desde la argumentación que las autoridades y operadores jurídicos hacen sobre las normas. Por otra parte, el estado de derecho ya no es el imperio de la ley, sino el imperio del derecho, esto es, de la Constitución, de los principios y de la labor de intérpretes y argumentadores. La profundidad del estado de derecho se mide por la pluralidad y calidad de la argumentación ² .

El estado de derecho –como dice Pisarello ³ en su polémica con Eusebio Fernández –implica, por un lado el sometimiento del propio estado a la legalidad pero también que es indispensable proteger la

libertad de los ciudadanos de la injerencia ilegítima de los poderes públicos, sin importar que éstos cuenten con el apoyo coyuntural de la mayoría, sobre todo frente a fenómenos de corrupción o de terrorismo de estado; pero, por otro, significa controles para los poderes privados, para el mercado, y garantías de derechos sociales de prestación para todos los ciudadanos que los protejan de las desigualdades de hecho que el propio mercado, librado a su propia lógica, produce. Además, el estado de derecho hoy en día es constitucional, lo que entraña su carácter democrático, promotor de la participación y deliberación ciudadana sobre todos los asuntos de relevancia pública, por ello está orientado hacia la protección de los derechos fundamentales, tanto de libertad como de naturaleza social, económica y cultural, así como incluyente con derechos fundamentales de nuevas generaciones, que se inscribe en un contexto de sociedades pluralistas, multiculturales y heterogéneas dentro de procesos de globalización. Igualmente, el estado de derecho contemporáneo no concibe al derecho exclusivamente como conjunto de reglas, sino también de principios jurídicos expresos e implícitos que subordinan el derecho infraconstitucional al constitucional, pero que debido a la indeterminación de la fuerza expansiva de los principios, es imprescindible la argumentación de todo el ordenamiento. Bien podríamos decir que el derecho de nuestro tiempo es argumentación; el estado de derecho no es ya el imperio de la ley sino el imperio del derecho, esto es, de la Constitución, de los principios y de la labor de intérpretes y argumentadores ⁴.

La argumentación jurídica representa una superación de los métodos de interpretación tradicionales ⁵. Los métodos interpretativos que hoy conocemos –gramatical, lógico, histórico, sistemático, etcétera– aparecen cuando se hizo evidente en el siglo XIX que era imposible el mito de la claridad de la ley. La Teoría del Derecho tuvo que idear algunos métodos interpretativos para que el derecho no perdiera en seguridad jurídica. Savigny estableció cuatro cánones de la interpretación (gramatical, lógico, histórico y sistemático) para permitir al intérprete hallar la idea inmanente a la ley, averiguar el pensamiento del legislador, actuar con objetividad y certeza, sin margen para sus valoraciones personales. En Francia, en el Código de Napoleón de 1804 se dio total prevalencia a la averiguación de la voluntad auténtica del legislador, pues detrás de la letra de la ley hay una voluntad que ilumina, sin posibilidad para la incertidumbre. En Alemania, la jurisprudencia de conceptos entendió que por detrás de las normas jurídicas existe un entramado de conceptos que son expresión de una especie de razón jurídica universal. Conceptos como negocio jurídico, testamento, contrato, compra-venta, préstamo, no son puros nombres de coyunturales invenciones del legislador sino realidades ontológicas que permiten dar solución a cualquier conflicto. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, también en Alemania, el segundo Ihering propone el método teleológico o funcional basado en la vida social e histórica, en donde lo que importa para determinar el significado de la norma es analizar el fin o los fines a los que sirve. En Francia, Geny señala que la norma legal no agota el Derecho ni predetermina la sentencia, con lo que queda siempre un amplio espacio para la valoración. Poco a poco, interpretar ya no es tanto conocer o averiguar, cada vez es más valorar y decidir; el referente de la sentencia correcta ya no lo proporciona un método de interpretación sino que ahora son criterios sociológicos de justicia.

El paso al irracionalismo estaba dado. Los irracionalistas sostienen que no hay método o procedimiento que pueda dotar de garantías a la decisión jurídica, que sería, sobre todo, una decisión guiada por las valoraciones e inclinaciones del juez. En esta posición están teorías como el movimiento del derecho libre (Kantorowicz, Fuchs o Ehrlich) y el realismo jurídico estadounidense más extremo como el de Frank o también el realismo jurídico escandinavo de Alf Ross. Hans Kelsen forma parte también de esta corriente, pues la decisión del juez no tiene carácter científico, es política jurídica, un acto volitivo del juez que escoge entre distintas alternativas de solución y aplica el Derecho al caso particular. Frente a los irracionalistas encontramos también posiciones racionalistas que consideran que sí es posible ofrecerle al juez pautas metódicas que permitan que su interpretación de los términos legales sea la correcta y la objetiva.

Las teorías de la argumentación son el producto de esta larga polémica histórica. Aceptan las críticas del irracionalismo pero intentan superarlas con medios diferentes a los de los racionalistas. Constituyen un nuevo paradigma porque no sólo se preocupan por la decisión jurídica de las autoridades, sino que traspasan el edificio jurídico y entienden el razonamiento jurídico como esencialmente dialógico, es decir, la práctica decisoria no está presidida por un razonar subjetivo sino por uno intersubjetivo. Las razones que cuentan no son las de conciencia subjetiva del intérprete sino los argumentos intersubjetivos; las razones que se expresan hacia los otros como justificación de las opciones y decisiones no provienen de su correspondencia con una norma previa, sino de la aceptación de un hipotético auditorio universal capaz de ser convencido con las mejores razones aportadas. En las teorías de la argumentación importa cómo se argumenta, cómo se motiva, cómo se descubren los argumentos, cuáles son sus tipos y cómo se puede evitar la manipulación de los instrumentos retóricos. En otras palabras, si tenemos en cuenta el componente de irracionalidad que puede existir en cualquier decisión, se debe intentar darle un carácter de racionalidad a la argumentación.

Lo fundamental en todas estas teorías es el reconocimiento de que el razonamiento jurídico no es un proceso mecánico ni el Derecho un sistema axiomático ⁶. El Derecho no sólo se conforma por reglas que obedecen a la interpretación silogística y a la subsunción, el Derecho está también conformado por principios constitucionales y directrices y, desde luego es siempre reformulado por la argumentación ⁷. El reconocimiento de los principios es clave para entender el modelo argumentativo del Derecho en adición al normativo, realista, o puramente axiológico. Los principios y la argumentación han superado la visión formalista del Derecho centrada exclusivamente en una de las expresiones de las normas que son las reglas ⁸.

En nuestra tradición el Derecho debía ser estatal, de origen legislativo, imperativo y de aplicación mecánica. Ninguna de esas cuatro características es correcta. El Derecho no se origina sólo en los órganos del Estado (también en la sociedad, por ejemplo comunidades indígenas), el Derecho más importante no está en la ley sino en la Constitución, las principales normas del sistema como la soberanía popular carecen de sanción y, la interpretación de normas constitucionales no es una operación mecánica ni silogística, sino una que recurre a la ponderación entre principios contrapuestos.

El neoconstitucionalismo a diferencia del “excesivo positivismo” ⁹ presenta a la Constitución como el centro, base y fundamento de todo el sistema jurídico, pero es una Constitución pensada en términos de principios y directrices que se interpretan no bajo el vetusto esquema de los métodos tradicionales del Derecho, sino mediante la ponderación; la Constitución es omnipotente en cualquier análisis, asunto o caso; la ley pasa a segundo plano, es más, la ley y cualquier otro ordenamiento debe verse siempre bajo el prisma de la Constitución y, algo muy importante, el Derecho no representa un esquema homogéneo de sociedad sino otro heterogéneo en donde los sentidos y significados de la Constitución son plurales y en ocasiones difícilmente compatibles.

En estas nuevas realidades se pone en evidencia que el Derecho no siempre tiene origen estatal, rompiendo con ello, una de las ideas tradicionales del positivismo. En efecto el Derecho tiene también orígenes plurales en las comunidades indígenas, los partidos, sindicatos, iglesias, organismos internacionales, etcétera, y no necesariamente ese mundo normativo que es eficaz, tiene el reconocimiento de los órganos del Estado. Además y debido a la importancia de la interpretación y de la argumentación, el Derecho ya no descansa preponderantemente en cuanto a su origen y formación en los órganos legislativos, el derecho legislado es reelaborado por jueces y autoridades administrativas. Los tribunales constitucionales lo definen por encima del legislador cuando determinan los sentidos de las normas constitucionales. Aquélla visión de la escuela de la Exégesis

sobre el papel del legislador racional (que no se equivoca, que no hace nada inútil, que es previsor, etcétera) ya no se sostiene, y el legislador ha dejado de ser el señor del Derecho, su lugar lo ocupa el juez constitucional. La imperatividad del Derecho también está en crisis: las principales normas del sistema carecen de sanción y su cumplimiento no depende de su grado de coerción sino de su nivel de legitimidad y respaldo social. En este sentido las características clásicas del derecho del positivismo han sido trastocadas. Existe pluralismo jurídico y no monismo, el Derecho no tiene necesariamente un origen estatal, el legislador no es el sujeto por antonomasia del Derecho y la coerción no es el dato fundamental para saber cuando una norma debe ser considerada como jurídica.

La formalidad jurídica en el pasado negó que el Derecho tuviese como origen un partido hegemónico que generaba el Derecho para recrear el sistema. En la actualidad, la formalidad jurídica intenta negar que el Derecho tiene su origen en la partidocracia y en los pactos entre los partidos, es decir, se rechaza que los contenidos de la ley están contractualizados y responden a la visión de la clase política y no desgraciadamente a la visión de los ciudadanos.

Desde la visión política del Derecho no puede desconocerse que todo sistema normativo está dentro de un contexto y que como dicen los hermeneutas, los textos se leen o deben leer desde esos contextos. Los sistemas jurídicos no se producen por generación espontánea tienen una razón de ser y objetivos políticos evidentes. Ello obliga a estar abierto a nuestras realidades. En el pasado, el Derecho mexicano provenía de un sistema autoritario ¹⁰ y en buena medida el orden normativo buscaba apuntalar y consolidar ese tipo de régimen. Principalmente el Derecho público nacional pretendía lograr esos objetivos. Un repaso a la legislación electoral de la época y a la actuación de las autoridades que la aplicaban daría cuenta de lo que aquí se dice. El cambió del régimen que se dio principalmente en el ámbito electoral propició nuevas formas de entender el derecho electoral. Sin embargo, el resto del sistema normativo sigue incólume, principalmente en cuanto a las reglas del ejercicio del poder público y en cuanto a la forma de entender y comprender el derecho desde la Constitución y los tratados.

II. Razones de por qué todos los jueces y autoridades deben interpretar las normas secundarias desde la Constitución y los tratados

En México existe un indebido monopolio de la interpretación constitucional en la Suprema Corte, sin que exista fundamento constitucional alguno. La autoridad secundaria no interpreta “desde” la Constitución y no hay posibilidad del control difuso. Resultado: a) Empobrecimiento de la cultura jurídica y b) Alejamiento de los ciudadanos de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación vía jurisprudencia y no con fundamento en el texto de la Constitución ha impuesto un monopolio totalmente indebido de interpretación constitucional. La Corte impide que otros tribunales del propio poder judicial como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación interpreten y desapliquen normas infraconstitucionales opuestas a la Constitución aunque ello implique una contradicción con los artículos 133, 128 y 41 de la norma fundamental.

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 infraconstitucionales 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 una obligación para los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas,

cuando expresa: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.

Es palmario que todos estos preceptos señalan la supremacía absoluta de la Constitución como lo indicara Antonio Martínez Báez ¹¹ y sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aparta de esos contenidos. Con ello se afecta el carácter normativo de la Constitución, la jerarquía de las normas y la validez jurídica del ordenamiento secundario.

El carácter normativo se lesiona porque la Constitución deja de ser una norma de trabajo para toda autoridad judicial y administrativa. Sólo unos cuantos –los miembros de la Suprema Corte- están en condiciones de aplicarla y de interpretarla. Las autoridades se desvinculan de la Constitución y no ven en ella una norma sino un documento político-social. Se disminuye la lealtad a la Constitución, la legalidad secundaria sustituye y abarca el universo del ordenamiento jurídico, y los valores, reglas y principios constitucionales sólo son vinculantes para jueces y autoridades de una manera indirecta.

La jerarquía de las normas se rompe, pues se tiene que seguir un camino indirecto y ajeno a la propia autoridad para determinar si se cumplió con el principio de jerarquía o si fue desatendido. Mucho menos puede hacerse un juicio sobre la ponderación en caso de conflicto entre normas y principios constitucionales. El juez común y la autoridad administrativa son menores de edad sin capacidad para entender, aplicar e interpretar la Constitución. El principio de jerarquía normativa en nuestro país es una ilusión para la mayoría de las autoridades.

Un concepto clave para el Estado de Derecho consiste en que los jueces y autoridades apliquen el derecho válido. Ese postulado es de difícil realización en México. Los jueces comunes y autoridades administrativas no saben si la norma que aplican es válida, o lo peor, a sabiendas que es inválida tienen que aplicarla, pues no tienen el poder, por lo menos así lo dice el dogma, para apartarla aún en el caso de que sea evidentemente contraria a la Constitución. El conjunto de nuestros jueces y funcionarios no pueden tener un papel crítico con su Derecho, ni un compromiso con su actuación, son autómatas que suelen pronunciar mecánica y maquinalmente las palabras de la ley.

Las razones teóricas que se han dado en contra del artículo 133 de la Constitución son 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 tenemos para explicar la negativa al control difuso es un argumento *ad hominem* de signo elitista, pues estructuralmente los artículos 133, 128 y 41 pertenecen al ordenamiento constitucional.

El debate no es nuevo, y se remonta a Ignacio Vallarta que tuvo sus dudas sobre la conveniencia de un monopolio del Poder Judicial sobre el control de constitucionalidad ¹³ . Gabino Fraga, en su momento, sostuvo que: “el principio de la supremacía jerárquica de la Constitución es bastante para considerar que todos los poderes de la Federación, pueden, en lo que se refiere a su propia actuación, interpretar los textos constitucionales relativos sin que al hacerlo extralimiten su competencia o invadan la privativa de otro poder” ¹⁴ .

Antonio Martínez Báez de manera más comprometida adujo que existe la obligación de apartar el cumplimiento de las leyes contrarias o repugnantes a la Constitución, mediante el examen de la constitucionalidad de las normas secundarias, a toda clase de autoridades, aún al poder ejecutivo, particularmente a través de sus tribunales administrativos ¹⁵. Más recientemente, Elisur Arteaga y Juventino Castro manifiestan posiciones favorables hacia un control de constitucionalidad por vía de excepción ¹⁶. Hasta autores menos partidarios del control difuso como Ignacio Burgoa admiten que en los casos en que alguna ley o Constitución local contenga preceptos manifiesta y notoriamente opuestos a la ley suprema del país, los jueces de cada estado tienen el deber de no aplicarla y atender en sus fallos a los mandamientos de ésta ¹⁷.

A pasar de la disputa doctrinal mencionada, el motivo de oposición al control difuso tiene que ver más con la desconfianza hacia los jueces y autoridades administrativas de este país que con una posición jurídica, en tanto que no hay norma en el texto constitucional que dé al Poder Judicial Federal el monopolio del control de constitucionalidad, y si en cambio, hay normas expresas que permiten sostener la viabilidad de un control difuso.

El origen del artículo 133 proviene de la cláusula segunda del artículo VI de la Constitución estadounidense ¹⁸, y de la tradición sentada por el famosísimo caso *Marbury versus Madison* ¹⁹, pero en el derecho latinoamericano donde confluyen tanto la tradición jurídica de los Estados Unidos como la continental europea, encontramos ejemplos como en Perú y en Nicaragua, en donde el control concentrado y el difuso conviven ²⁰, pues se trata en todo caso, de que la Constitución sea realmente una norma suprema, y el criterio de validez para el resto del ordenamiento.

La presente iniciativa pretende que la norma constitucional de manera expresa obligue a todos los jueces y autoridades a interpretar desde la Constitución y los tratados con el propósito de que todos los jueces y autoridades del país tengan como marco de actuación a las normas de mayor jerarquía del sistema. No proponemos que cualquier juez o autoridad declare la inconstitucionalidad de las normas, lo que proponemos es que los jueces y autoridades armonicen los significados de las normas secundarias a los significados de la Constitución y los tratados. Que éstos vean la ley y los reglamentos desde los significados constitucionales y de los tratados, a fin de respetar el principio de supremacía constitucional y el principio de validez jurídica. De esta suerte, la interpretación y la aplicación jurídica, responderían más a los derechos fundamentales y a los principios democráticos. Lograríamos una vinculación mayor entre el texto constitucional, la ley y la realidad.

III. Razones que damos para explicar por qué debe privilegiarse la pluralidad de métodos interpretativos

Una Constitución pluralista y democrática no debe privilegiar un solo método porque se empobrecería la interpretación. Además, todo método interpretativo remite a una escuela jurídica, es decir una cierta visión unidimensional e incompleta del Derecho. El método histórico remite al papel dominante que la Escuela Histórica tuvo en Alemania durante una parte del siglo XIX. El método exegético remite a la Exégesis, escuela dominante en Francia y en los países latinos en el siglo XIX. El método sociológico remite a las escuelas realistas que tuvieron influencia en la primera mitad del siglo XX. El método gramatical esta vinculado a las escuelas formalistas del Derecho. Los métodos axiológicos a las escuelas iusnaturalistas, etcétera.

Todos esos métodos y escuelas responden a una cierta concepción del derecho, a una forma de entenderlo, en donde a veces se privilegia la parte normativa del Derecho, otras se favorece su comprensión axiológica y, en otras, sus facetas sociológicas. El Derecho de nuestros no sólo es norma, también es hecho y valor, pero igualmente es argumentación, afirmación de principios

políticos democráticos o, defensa y garantía plena a los derechos humanos o a los derechos de equidad de género. Por eso ningún método debe prevalecer en la interpretación y todos deben ser empleados y, dependiendo de las circunstancias del caso y del contexto, alguno o algunos podrían tener mayor o menor relevancia.

Una forma de transformar la cultura jurídica nacional –excesivamente formalista- reside en aceptar la pluralidad de métodos interpretativos para fomentar una comprensión del Derecho más abierta y plural. En pocas palabras más democrática porque entiende que no sólo la democracia tiene que ver con la pluralidad de los sujetos que interpretan las normas sino con la pluralidad de métodos empleados para resolver los conflictos y casos concretos.

IV. Razones a favor de la incorporación del principio de proporcionalidad para interpretar y resolver conflictos entre principios constitucionales

La subsunción y la aplicación mecánica están reservadas para los casos fáciles en donde no se ponen en duda las premisas. En los casos difíciles en donde se ponen en duda las premisas deben ser acude a formas argumentativas diversas, de carácter retórico u otras que se apoyan en el principio de proporcionalidad. El silogismo y la subsunción son métodos argumentativos que no sirven para resolver una antinomia de principios. Éstos han venido a modificar los cimientos de la tradicional Teoría del Derecho. Las razones son las siguientes: los principios ordenan observar una conducta en la mayor medida posible, un principio no puede invalidar a otro y, en la solución de la colisión entre ellos, se busca la concordancia de principios en el ordenamiento. El principio de proporcionalidad, vía para resolver las colisiones de principios ²¹, está compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Con el subprincipio de idoneidad se determina si la intervención en los derechos fundamentales es adecuada o no para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. El subprincipio de necesidad sirve para analizar si la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. El principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación sostiene que la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.

En nuestro tiempo no es aceptable acudir al expediente que jerarquiza principios a priori y de manera absoluta. De darse, significaría entronizar ciertos derechos sobre otros y romper con el carácter abierto y tolerante de las sociedades contemporáneas. El principio de proporcionalidad es superior a otras vías o métodos porque se hace cargo del carácter pluralista, abierto y democrático de la sociedad, es decir, admite el carácter conflictivo y heterogéneo del componente social.

Los conflictos entre normas no se dan sólo a nivel de reglas. Si subimos un escalón más, podemos decir que en todas las partes del orden jurídico se notan fricciones entre los principios de todo Derecho, es decir, entre los principios de justicia, de funcionalidad y de seguridad jurídica; ninguno de los principios puede ser realizado de manera total, alguno de ellos tiene que ser sacrificado, total o parcialmente, dependiendo de los casos ²².

El problema de antinomias de principios, no puede atenderse como el problema de las antinomias entre reglas. Los conflictos o antinomias entre principios, según algunos se caracterizan:

“ 1) Porque o bien no existe una superposición de los supuestos de hecho de las normas, (reglas) de manera que es imposible catalogar en abstracto los casos de posible conflicto, como ocurre con la igualdad o con los derechos fundamentales; bien porque, aún cuando pudieran

identificarse las condiciones de aplicación, se trata de mandatos que ordenan observar una conducta en la mayor medida posible, siendo así que la determinación de lo exigible depende de la concurrencia de otros principios o mandatos; 2) porque, dada la naturaleza constitucional de los principios en conflicto y el propio carácter de estos últimos, la antinomia no puede resolverse mediante la declaración de invalidez de alguna de las normas, pero tampoco concibiendo una de ellas como excepción permanente a la otra; 3) porque, en consecuencia, cuando en la práctica se produce una de estas contradicciones la solución puede consistir bien en el triunfo de una de las normas, bien en la búsqueda de una solución que procure satisfacer a ambas, pero sin que pueda pretenderse que en otros casos de conflicto el resultado haya de ser el mismo...”²³ .

Cómo se solucionan los conflictos entre principios, es una cuestión difícil. Algunos proponen tres posibles situaciones teóricas de contradicción entre principios: 1) Un conflicto normativo entre un principio en sentido estricto y una directriz o norma programática: se resolvería con la aplicación preferente del primero, puesto que los principios en sentido estricto recogen valores que se consideran “razones categóricas frente a cualesquiera interés” ; 2) un conflicto normativo entre dos principios en sentido estricto; entonces habría que ponderar las razones de cada uno de ellos, así como la preferencia aplicativa de uno sobre el otro; y, 3) un conflicto normativo cuando entran en conflicto dos directrices o normas programáticas, aquí la solución implica determinar la articulación de políticas capaces de lograr, en el mayor grado posible la consecución de los objetivos recogidos en las normas programáticas, por tanto, la ponderación, es la base de la solución a estas antinomias²⁴ . Tal como puede apreciarse, la ponderación juega un papel fundamental en la solución de antinomias entre principios.

Los principios que no son excluyentes en el plano abstracto, no siguen entonces la lógica de las reglas. En los principios, la solución antinómica se da caso por caso a partir de una relación de preferencia condicionada. El modo de resolver antinomias de principios se llama en términos gruesos ponderación, aunque como vamos a ver a continuación, la ponderación es un elemento del principio de proporcionalidad. Otros métodos de solución son: el uso del principio del contenido esencial, la razonabilidad, la concordancia práctica, que entre otros se expondrán. La ponderación entraña una relación de continuidad y efectos recíprocos entre los principios; el perfil o delimitación entre los principios se resuelve siempre en concreto a la luz de la necesidad y justificación de la tutela de otros principios en pugna. Dentro de la Constitución no existen jerarquías internas, por lo tanto, la realización entre principios debe ser precisada en cada situación específica. Los principios deben optimizarse perviviendo entre ellos, no eliminándose mutuamente. Por eso, el resultado de la interpretación entre principios opuestos, no es el triunfo aplastante de alguno de ellos, sino su armonización, la búsqueda de una solución intermedia que procure la menor lesión entre los principios contradictorios.

La ponderación o proporcionalidad estricta se caracteriza como un paso intermedio entre la declaración de relevancia de dos principios en conflicto para normar prima facie un cierto caso y la construcción de una regla para atender en definitiva ese caso. La regla podría generalizarse y cuando ello ocurre, hace innecesaria la ponderación en casos futuros.

Un asunto que no debe perderse de vista en la ponderación o proporcionalidad estricta reside en el objeto de la ponderación: una jerarquía móvil de principios²⁵ , que deben ser jerarquizados por el juzgador caso a caso. Este, desde luego, tiene un ámbito de discrecionalidad amplio, asunto que ha sido muy criticado desde ciertas posiciones que consideran que los juzgadores se transforman en colegisladores y hasta en coautores de la Constitución.

Existen teorías materiales de los derechos fundamentales y teorías estructurales de la vinculación del legislador a los derechos fundamentales que intentan prevalecer como criterio para la solución de antinomias entre principios jurídicos ²⁶. Las teorías materiales de los derechos fundamentales: la liberal, democrática y del Estado social se ofrecen para algunos como el marco más adecuado para la interpretación de los derechos fundamentales.

La teoría liberal establece que los derechos fundamentales son derechos de libertad frente al Estado. Estas teorías reconocen al individuo una esfera de libertad negativa previa al Estado. Tal como Locke reconoció, el hombre es dueño absoluto de su propia persona y de sus posesiones ²⁷. La libertad negativa presupone que el individuo puede optar por una conducta entre toda una gama de posibilidades de acción, de escoger entre fines y estrategias alternativas, y define conceptualmente un espacio en el cual, el hombre puede elegir entre diversas alternativas de conductas, ajeno a toda clase de interferencias provenientes del Estado o de otros individuos. La libertad es el ámbito en el que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros ²⁸.

En toda la tradición liberal de los derechos fundamentales: Locke, Spinoza, Kant, John Stuart Mill o I. Berlin, es claro que la libertad se concibe como no interferencia. Estas ideas llevadas al plano jurídico han significado que autores como Schmitt señalen que los derechos fundamentales no son sino esferas de la libertad, de las que resultan derechos y, precisamente derechos de defensa ²⁹. Los derechos a prestaciones positivas en la obra de Schmitt no son auténticos derechos, son derechos relativos, pues están condicionados por la organización estatal y por el lugar que esta organización asigna al individuo. Los derechos de libertad en cambio no están a disposición del legislador. En consecuencia, los derechos de libertad constituyen un catálogo reducido, y están fuera del ámbito del legislador. Desde luego que en caso de conflicto entre los derechos absolutos de libertad negativa y el resto de los derechos o principios jurídicos éstos prevalecerán indefectiblemente. Sin embargo, Schmitt llegó a sostener que en algunos casos excepcionales estos derechos pueden ser limitados con medidas mesurables y controlables. Estos últimos elementos pueden implicar típicamente presupuestos para el principio de proporcionalidad, y para la armonización entre derechos en caso de conflicto entre ellos, pero con prevalencia de los derechos de defensa.

En otras teorías liberales de los derechos, como la de Rawls, se coincide con la idea que las libertades básicas conforman una lista breve y cerrada, en la cual están incluidas únicamente las libertades del pensamiento y de conciencia, las libertades políticas de asociación, las libertades físicas y de integridad de la persona, y los derechos y libertades implicadas por el principio de legalidad ³⁰. Para Rawls es obvia la prioridad de las libertades sobre todos los demás bienes importantes para la sociedad, incluidos los fines que atañen a una mejor redistribución social de la riqueza. Para Rawls las libertades básicas, y los derechos fundamentales en que se concretan posteriormente, no son susceptibles de restricción. Rawls, por tanto, rechazaría la aplicación de un principio de proporcionalidad o concepto de ponderación. El liberalismo político pretende hacer innecesaria la ponderación mediante la reducción de la lista de derechos fundamentales a los imprescindibles para el desarrollo de las facultades morales de la persona. La teoría de Rawls entra en crisis cuando se aplica una Constitución que reconoce no sólo los derechos de libertad, sino también derechos sociales y derechos fundamentales democráticos.

La teoría democrática de los derechos fundamentales propugna la atribución al sujeto de la mayor capacidad posible para darse normas a sí mismo, defiende un entendimiento del individuo como sujeto soberano, capaz de autogobernarse, que tiene el derecho de no obedecer más que a sus propios designios. La libertad se entiende como libertad ejercida dentro de la comunidad y no por un individuo aislado ³¹.

Las normas válidas sólo serán aquellas en donde los individuos hayan participado en calidad de miembros de discursos racionales. En términos habermasianos, el principio democrático no es nada distinto al principio del discurso institucionalizado mediante la forma jurídica ³² .

La dimensión democrática de los derechos afecta sobre todo a las libertades de conciencia, opinión, expresión, prensa, información, reunión, sindicación y asociación, que son aquellas que revisten un mayor significado como factores constitutivos de un libre proceso de producción democrática del Estado. Se trata de fundamentos o presupuestos funcionales de la democracia.

La teoría democrática vista desde el principio de proporcionalidad nos señalaría que se concede a determinadas posiciones jurídicas relacionadas con el principio democrático, una primacía o un mayor peso en la ponderación, cuando entran en conflicto con posiciones que se derivan de las libertades o de derechos que tutelan otros bienes. Algunas sentencias del Tribunal Constitucional Español han puesto de relieve, la primacía de ciertos derechos sobre otros en función de su dimensión democrática. La sentencia 104 / 86, concedió una primacía a las libertades de expresión y de información frente al derecho al honor en función del principio democrático ³³ .

En síntesis, se puede señalar, que los derechos democráticos son restringibles. Pueden ser restringidos en razón de las libertades, de los derechos de prestación y de otros derechos de prestación y democráticos por parte de otros titulares y en razón de otros bienes constitucionales. Existe por tanto un imperativo de armonización de estos derechos con otros en caso de colisión.

La teoría de los derechos fundamentales en el Estado social se basa en el concepto de necesidad ³⁴ . El filósofo Ernst Tugendhat ³⁵ , establece que los derechos fundamentales señalan reglas de cooperación social que trazan las condiciones en las cuales se desarrollan los vínculos entre los individuos, y entre estos y el Estado. Hay sectores sociales, de la comunidad que no pueden valerse por sí mismos. Por tanto, el sistema de derechos fundamentales no puede sostenerse sobre la presunción errada de que la sociedad está conformada enteramente por individuos capaces, autónomos y autosuficientes, que además intervienen en condiciones de igualdad en la toma de decisiones políticas.

Las reglas de cooperación desarrollan el principio de solidaridad, conforman los derechos prestacionales y prescriben deberes de actuar que tiene un doble efecto de irradiación. Dichos deberes se proyectan en primer lugar sobre el propio afectado –a quien su status inicial como persona autónoma le impone una obligación de autoayuda-, y sobre sus familiares y allegados, que tienen con el afectado un vínculo de solidaridad muy estrecho. Si estas obligaciones positivas no pueden ser satisfechas en primera instancia, se traspasan, de modo subsidiario, sobre todos y cada uno de los miembros de la sociedad, que se aúnan en el Estado.

Autores como Alexy ³⁶ han sostenido que el argumento principal a favor de los derechos fundamentales sociales es un argumento de libertad, pues la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin libertad fáctica (real), es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido, carece de todo valor.

Ya sea, que los derechos sociales tengan su origen en la necesidad o en la libertad, es un hecho que éstos requieren a diferencia de otros derechos, de leyes de ayuda, subsidio, aseguramiento, organización, impuestos, procedimiento, dirección, planificación y fomento. Como otros derechos, los derechos sociales tienen una validez prima facie, y por tanto, en caso de colisión con otros derechos, será necesaria su armonización o ponderación, en cada caso concreto.

Para no debilitar el núcleo de los derechos sociales se ha sostenido un principio de no regresividad. Esto es, la prohibición del retroceso social, que entraña que al Legislador le está vedado desmontar las medidas que ha adoptado para desarrollar los derechos prestacionales. En virtud de esta prohibición, el legislador está incapacitado para disminuir las medidas que ha aprobado para desarrollar los derechos prestacionales, aunque sectores doctrinales, matizan este principio señalando que el derecho al no retroceso social está ceñido sólo aquellas prestaciones estatales que están dirigidas a satisfacer al “contenido esencial” de los derechos prestacionales ³⁷ .

La doctrina y la jurisprudencia también han acuñado la afirmación según la cual los derechos prestacionales, en todo su ámbito normativo- que incluye igualmente lo que pueda designarse como contenido esencial-, están sometidos a la “reserva de lo posible”, expresión que no debe entenderse como sólo lo posible desde el punto de vista presupuestario o fáctico, sino también lo posible jurídicamente, es decir, en relación con las exigencias de otros derechos o bienes constitucionales dignos de tutela.

Por la razones anteriores, Bernal ha señalado que los derechos y deberes de protección son posiciones jurídicas prima facie, que se convierten en posiciones definitivas, sólo después de haber sido ponderadas a la luz del principio de proporcionalidad ³⁸ .

Las teorías materiales son importantes para determinar el contenido de los derechos fundamentales, para intentar establecer un contenido esencial de los derechos. Sin embargo, llevadas a sus extremos, por ejemplo, el de priorizar en términos absolutos unos derechos sobre otros, haría inviable el establecimiento de condiciones democráticas aceptables en la sociedad. Una sociedad regida por los derechos de libertad sin los de igualdad sería aberrante desde el mismo plano de los derechos o viceversa. También una sociedad que entendiera los derechos sólo desde la participación olvidaría que existen bienes jurídicos, que son válidos para todos independientemente de la participación de los ciudadanos.

Existen tres criterios básicos para resolver conflictos entre principios constitucionales. Estos criterios pretenden ser formales, sin embargo, debe reconocerse que aún ellos tienen un sustrato axiológico como los materiales. Dichos criterios estructurales son: las teorías del contenido esencial de los derechos fundamentales, las teorías internas o del contenido reducido de los derechos fundamentales y, el principio de proporcionalidad, en donde uno de sus elementos es la ponderación.

La tesis del contenido esencial asimila a los derechos a entidades que se asemejan a células para señalar, sobre todo que el Legislador, pero también el intérprete de la Constitución, no puede afectar su núcleo. Esto de entrada ha sido criticado, pues los derechos fundamentales carecen de sustancia o esencia; como conceptos que son, están y estarán determinados en cuanto a su extensión por la forma que sean concebidos por los operadores jurídicos.

Entre las teorías del contenido esencial existen diferencias y matices. Hay teorías que mezclan el contenido esencial con el principio de proporcionalidad, y teorías que restringen la dimensión absoluta del contenido esencial a un espacio temporal ³⁹ .

Las teorías absolutistas proclaman que los derechos fundamentales poseen un núcleo inalterable que no puede ser afectado por el Legislador, y que existe una zona accidental no esencial que puede ser manipulada por éste. Luciano Parejo lo ha explicado así: “existe un límite definitorio de la sustancia nuclear que en ningún caso puede ser traspasado... es el reducto último que compone la sustancia

del derecho, disuelto el cual (aunque sólo sea en algunos de sus elementos) el derecho dejó de ser aquello a lo que la norma fundamental se refiere”⁴⁰.

El problema de la tesis absolutista del contenido esencial, es que orilla al intuicionismo para definir el contenido esencial de los derechos. Por eso se ha dicho, por los defensores de esta tesis, que el contenido esencial se define gracias a las convicciones generalizadas de los juristas. Es decir, el contenido esencial se remite a lo que disponga la doctrina, criterio externo y difuso, que no es aceptable en términos ni jurídicos, ni democráticos, pues cuando se esfuman las convicciones generales de los juristas en los casos difíciles, sólo queda el intuicionismo de los órganos de control constitucional para definir el contenido esencial.

Otro criterio para precisar un contenido esencial absolutista consiste en tratar de buscar los intereses jurídicamente protegidos como núcleo o médula de los derechos. El problema es que no existe un criterio intersubjetivo claro, para establecer en todos los casos si uno de los específicos intereses subjetivos protegidos por el derecho fundamental pertenece al núcleo o a la periferia. La indeterminación de los derechos fundamentales, su vinculación con el resto de los derechos y principios constitucionales, hace muy difícil determinar de manera abstracta, absoluta y permanente, un núcleo para cada derecho que por otra parte, está siempre afectado por el contexto económico y social donde el derecho en cuestión opere.

Las teorías mixtas se hacen cargo del exceso de la tesis absolutista del contenido esencial y lo compaginan con el principio de proporcionalidad. Desde esta perspectiva, los derechos fundamentales son vistos con el mismo esquema de la teoría absoluta, es decir, como cuerpos que ocupan un lugar en el espacio, cuya sustancia se subdivide en un núcleo esencial y en una periferia, sin embargo, se incorpora un matiz, las intervenciones del Derecho no están desvinculadas jurídicamente, esto es, dichas intervenciones son admisibles sí se respeta el principio de proporcionalidad⁴¹.

La justificación que brinda la proporcionalidad sólo es válida en la zona periférica del Derecho. Toda medida que afecta su contenido esencial es inconstitucional. Medina Guerrero lo explica bien cuando señala que en el derecho constitucional español operan dos límites de los límites: el contenido esencial, que tiene expresa consagración en el artículo 53.1 de la Constitución Española y, el principio de proporcionalidad que implícitamente está consagrado en la Constitución. Los dos límites operan en planos independientes. El contenido esencial es una parte definible y cierta del contenido de cada derecho. El principio de proporcionalidad es un instrumento de ponderación de derechos fundamentales.⁴² El contenido esencial está referido a cada momento histórico.

La crítica a las teorías mixtas se puede hacer expresando que es imposible determinar contenidos esenciales de los derechos, pues no existe un criterio racional para ello. La introducción del principio de proporcionalidad en la periferia del Derecho es un paso hacia adelante, sin embargo, la idea de que cada derecho fundamental tiene una zona nuclear que no puede ser restringida, es incompatible con la ponderación entre derechos y bienes. La ponderación y proporcionalidad son métodos lógicamente incompatibles con la idea de un contenido esencial duro y absoluto.

La validez de la restricción Legislativa se establece mediante la evaluación de su proporcionalidad. El contenido esencial no puede ser definido previamente. De esta manera encontramos dos tipos antitéticos de juicios de constitucionalidad. En la teoría absoluta y mixta del contenido esencial el juicio es unidireccional, esto es, el Tribunal Constitucional se limita a detectar el núcleo del Derecho y a observar si la restricción Legislativa lo afecta o no lo afecta; por el contrario, el juicio de constitucionalidad es relacional en términos del principio de proporcionalidad y, por tanto, la

labor del Tribunal de Constitucionalidad consiste en establecer si las ventajas que la restricción legislativa implica para el derecho o bien que la justifica, compensan las desventajas para el derecho restringido, en un examen entre las ventajas y desventajas.

La teoría temporal – absoluta del contenido esencial ha sido defendida por Javier Jiménez Campo ⁴³. Se basa en tres características: absoluta, culturalista y judicialista. Absoluta porque el contenido esencial del derecho es en todo caso irrestrictible por parte del Legislador (preexiste a él); si la legislación afecta al contenido esencial desfigura el Derecho fundamental. Es culturalista porque niega que los derechos fundamentales tengan un núcleo esencial que se pueda definir en abstracto, a priori o de manera ideal; afirma que el contenido esencial del Derecho se debe identificar en la cultura jurídica existente en cada momento histórico de la sociedad. Es judicialista porque reconoce que aquello que sea el contenido esencial de un derecho fundamental no es algo que pueda ser definido antes del juicio de constitucionalidad de la ley restrictiva.

En la teoría de Jiménez Campo, la cultura jurídica en movimiento y cambio define el contenido esencial. El núcleo de cada uno de los derechos a lo largo de la historia varía y en todo caso guarda en su evolución un parecido de familia en sus sentidos anteriores.

La crítica a esta posición es obvia. En una sociedad heterogénea y pluralista, la cultura jurídica no es un dato objetivo. Además, es incorrecto sostener que el contenido esencial preexiste a la construcción del intérprete constitucional, pues es éste quien define el contenido esencial. Por otra parte, no existe ningún mecanismo racional para controlar el cambio histórico de los contenidos esenciales de los derechos que siempre estarán a merced del intérprete de la Constitución.

Las teorías internas de los derechos fundamentales o del contenido reducido de los derechos, sostienen que todo el contenido de los derechos fundamentales vincula al legislador y que en él se integran posiciones que no pueden ser afectadas por leyes restrictivas, pero que dicho contenido tiene una extensión bastante reducida. La teoría interna señala que todas las normas y posiciones que pueden ser adscritas a un derecho fundamental, tienen una validez definitiva y no sólo una validez prima facie. Las restricciones o límites de los derechos fundamentales no proceden del exterior del Derecho sino de una entidad interior o “cosa garantizada” que demarca los contornos de la substancia a la que aluden las disposiciones que los tipifican ⁴⁴.

Distintos autores se han ocupado de la teoría: Müller, Habermas e Ignacio de Otto. Müller sostiene que con la ponderación se subvierte la jerarquía formal del orden jurídico, pues mediante este procedimiento se eleva la importancia de la ley y de las demás disposiciones de rango inferior a la Constitución, de manera tal que se sopesan en un mismo nivel con las disposiciones constitucionales. Los derechos fundamentales dejan de ser barreras para los poderes públicos, se diluyen.

Müller con el auxilio de la hermenéutica propone concretar el programa normativo y el ámbito normativo de cada disposición iusfundamental, mediante un análisis lingüístico. El programa normativo consiste en el conjunto de “datos lingüísticos” interpretados que emanan de cada disposición iusfundamental, el ámbito normativo es el conjunto de “datos reales” aludidos por dichos datos lingüísticos. Müller propone un ejercicio lingüístico: reconocer todos los datos lingüísticos que conforman la disposición de derecho fundamental (programa normativo) y enlazar a estos datos lingüísticos todos los fenómenos de la realidad que les corresponda (ámbito normativo). Se intenta suplir la subjetividad del Juez constitucional por la objetividad de los límites prefigurados en el texto de la Constitución, aunque ese análisis lingüístico indefectiblemente estará influido por la apreciación cultural del juzgador en turno ⁴⁵.

En España, Ignacio de Otto, elabora una crítica al principio de proporcionalidad. Le parece un artificio subversivo que mina la estructura del orden jurídico, pues la relación entre las normas constitucionales se subvierte por entero en perjuicio de los derechos fundamentales, porque el Derecho empieza allí donde acaba la posibilidad de limitarlo. Para de Otto la determinación del contenido de los derechos es un ejercicio de hermenéutica. Se trata de analizar la disposición fundamental por métodos lingüísticos para saber si en su campo semántico se encuentra la norma o la posición iusfundamental que se restringe mediante la ley ⁴⁶ .

Así de Otto, opina que las limitaciones a los derechos, entendidas como la supresión de una parte de su contenido a causa de actos externos provenientes de los poderes constituidos, no existen, no son necesarias, ni posibles. La Constitución prefigura los contornos del ámbito de los derechos y predetermina todos sus alcances. El contenido del Derecho ya viene limitado por la Constitución.

Habermas, en *Facticidad y Validez*, crítica la idea de los derechos como valores, pues al estar previstos en la Constitución están revestidos de un carácter deontológico y no teleológico (propio de los valores). Los valores además encarnan preferencias de la comunidad, susceptibles de ser sustituidas y modificadas en todo momento, los derechos fundamentales establecen el deber inmutable de ser cumplidos, hasta que sean despojados de su validez mediante los procedimientos previstos en el ordenamiento ⁴⁷ .

El filósofo de Frankfurt crítica el carácter discrecional del principio de proporcionalidad, su carácter subjetivo y, la imposibilidad del control racional de las decisiones judiciales cuando se acude al principio de proporcionalidad. Su crítica más dura señala que los derechos fundamentales, mediante la aplicación del principio de proporcionalidad, pierden su validez, son degradados jurídicamente.

Habermas encuentra en la teoría de Günther la respuesta. En los casos de colisión entre derechos fundamentales, la decisión del Juez consiste en hallar entre las normas aplicables *prima facie*, aquella que se acomoda mejor a la situación de aplicación, descrita en la forma más exhaustiva posible desde todos los puntos de vista relevantes. Tarea que el Tribunal Constitucional sólo puede desarrollar en el control concreto de constitucionalidad y no en el abstracto ⁴⁸ .

La diferencia entre las teorías internas y la teoría externa de la proporcionalidad reside en que la última admite dos momentos. Un primer momento en que las normas adscritas del derecho fundamental valen *prima facie* y, un segundo, en el que permanece un contenido reducido que vale definitivamente después del juicio de proporcionalidad. En las teorías internas el contenido es definitivo, es fijado de antemano, sin tomar en cuenta las circunstancias del caso y las relaciones con el resto de los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos implicados. Ahí se aprecia su debilidad e insuficiencia.

Como ya se dijo, el principio de proporcionalidad está compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto ⁴⁹ .

Con el subprincipio de idoneidad o de adecuación, se determina si la intervención en los derechos fundamentales es adecuada o no para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. Este análisis acerca de la legitimidad del fin legislativo ha sido designado también como juicio de razonabilidad. El objeto de este juicio de razonabilidad consiste en constatar, que la norma legal *sub examine* no constituye una decisión arbitraria, porque está fundamentada en alguna razón legítima, es decir, no está prohibido explícita o implícitamente por la Constitución.

El subprincipio de idoneidad es un juicio previo, en ocasiones la incertidumbre sobre sí el fin legislativo es legítimo, no puede dirimirse de entrada, por lo que será necesario esperar a la aplicación del último subprincipio: el de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. En caso de duda se está a la presunción de constitucionalidad de la ley.

No obstante, es necesario el agotamiento del subprincipio de idoneidad, pues el juzgador debe en esta etapa determinar los fines inmediatos y mediatos perseguidos por el legislador de la manera más concreta posible, de acuerdo con las circunstancias jurídicas y fácticas relevantes. Cada uno de los fines principales y secundarios de la medida legislativa deben ser analizados por separado para concluir sobre su legitimidad. La idoneidad de una medida adoptada por el legislador dependerá de que ésta guarde una relación positiva de cualquier tipo con su fin inmediato, es decir, debe facilitar su realización con independencia de su grado de eficacia, rapidez, plenitud, etcétera. Bastará en ocasiones la realización parcial del fin legislativo como argumento a favor de la idoneidad de la medida adoptada.

El subprincipio de idoneidad como el de necesidad son análisis preponderantemente fácticos. Esto es, la relación causal entre la medida legislativa y el fin o fines que persiguen es empírica y, debe analizarse tomando en cuenta los conocimientos científicos y/o las convicciones sociales aceptadas generalmente.

El subprincipio de necesidad, sirve para analizar sí la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido, entre todas aquéllas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. Para algunos este subprincipio representa una extrapolación del óptimo de Pareto, según el cual una situación es eficiente, cuando no puede operarse ningún cambio posible que mejore la posición de alguien, sin desmejorar la posición de otro.

La elección de medios alternativos, el examen de su idoneidad y de la intensidad con la que afectan negativamente al derecho fundamental, son los aspectos determinantes en la estructura argumentativa del subprincipio de necesidad.

Para la aplicación del subprincipio de necesidad se siguen diferentes reglas. Así, los medios alternativos que no puedan llevarse a la práctica por imposibilidad técnica o por sus costos exorbitantes, no deben ser tenidos en cuenta en el examen de necesidad. La comparación entre medios alternativos no sólo es fáctica también es normativa. Un medio alternativo será más benigno desde el punto de vista empírico, si afecta negativamente con menor eficacia, de modo menos duradero y con menor probabilidad a la norma o posición iusfundamental y, si afecta menos aspectos relativos al bien que esta norma o esta posición protegen. Un medio alternativo se revela como un medio más benigno, desde el punto de vista normativo y analítico, si la norma o posición que habría afectado, de haber sido adoptado por el legislador, tiene un significado o una fundamentalidad menor dentro del ámbito normativo del derecho fundamental, que la norma o posición afectada por la medida legislativa cuya constitucionalidad se controla. En caso de duda en el análisis de los medios alternativos, el juzgador debe esperar a la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido estricto. El examen del medio más benigno se lleva en abstracto cuando se trata de control de constitucionalidad abstracta de la ley, se desarrolla en concreto, tomando en cuenta el caso, cuando se trata de control de constitucionalidad de la aplicación de la ley.

También es importante destacar que en el examen de necesidad, además de los medios alternativos de afectación a un derecho iusfundamental, deben tomarse en consideración otros intereses de la comunidad o la posible afectación al principio de igualdad ⁵⁰. La perspectiva del examen de

necesidad debe realizarse ex ante, es decir, a partir de los datos y conocimientos que el legislador tenía en la época en que la ley fue adoptada por el parlamento. Cuando más intensa sea la intervención legislativa, más intenso deberá ser el control del juez constitucional. Finalmente, una medida legislativa debe ser declarada inconstitucional por carecer de necesidad, sólo cuando aparezca de modo evidente con fundamento en premisas empíricas, analíticas y normativas seguras, que existe un medio alternativo que, siendo igualmente idóneo para fomentar el fin inmediato, interviene con menor intensidad en el derecho fundamental.

El principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, sostiene que la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa. El principio de proporcionalidad se estructura argumentativamente en tres pasos:

1. El primero consiste en determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, es decir, la importancia de la intervención en el derecho fundamental y la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.
2. El segundo consiste en comparar dichas magnitudes, a fin de determinar si la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa es mayor que la importancia de la intervención en el derecho fundamental.
3. El tercero es construir una relación de precedencia condicionada entre el derecho fundamental y el fin legislativo, con base en el resultado de la comparación llevada a cabo en el segundo paso

⁵¹.

Las reglas del primer paso se expresan así: A) Cuanto mayor sea la importancia material de un principio constitucional dentro de la Constitución mayor será su peso en la ponderación (regla del peso abstracto); B) cuando más intensa sea la intervención en el derecho fundamental, mayor será el peso del derecho en la ponderación; correlativamente cuanto más intensa sea la realización del principio que fundamente la intervención legislativa, mayor será su peso en la ponderación (peso concreto); C) la intensidad de la intervención en el derecho fundamental depende del significado, en cuanto a la realización de las facultades de la persona liberal, de la persona democrática y del individuo del Estado social, que tenga la posición prima facie afectada por la intervención legislativa, dentro del ámbito normativo del derecho respectivo; D) la intensidad de la realización del fin mediato del legislador depende de la función que el fin inmediato desempeña para la satisfacción de los intereses individuales o colectivos que el fin mediato garantiza; E) la intensidad de la intervención en el derecho fundamental depende de la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración con los que la intervención legislativa afecte negativamente a la posición iusfundamental prima facie; y, F) la intensidad de la realización del fin mediato del legislador depende de la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración con los que la intervención legislativa contribuya a obtener al fin inmediato del legislador.

Además, para determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, existen criterios para la determinación de la intensidad de la intervención en el derecho fundamental. Los criterios que operan en el nivel normativo insisten en la función y papel de los derechos fundamentales, su peso o prioridad, por ejemplo, en decisiones anteriores. También se establece que cuantas más conexiones tenga un derecho fundamental con la realización del principio democrático, mayor será su peso en la ponderación. Igual ocurre con la dignidad humana.

Los criterios que operan en el nivel empírico para determinar la intensidad de la intervención en el derecho fundamental, tienen relación con la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración.

El segundo paso que compara magnitudes para medir la importancia entre el derecho fundamental y la intervención legislativa, se apoya en la ley de ponderación establecida por Alexy: "...cuanto mayor es el grado de no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro...". Esta ley de precedencia se basa en dos reglas que establecen cargas argumentativas⁵². La primera señala que los argumentos que juegan a favor de la realización del principio constitucional que respalda la intervención Legislativa, deben tener peso por lo menos equivalente al de los argumentos que juegan en contra de la intervención en el derecho fundamental. La segunda precisa que la regla que establece una relación de precedencia condicionada, producida como resultado de la ponderación, debe ser aplicada a todos los casos idénticos y análogos.

El tercer eslabón es la construcción de una regla de precedencia condicionada. Se trata de una relación de precedencia condicionada, porque el elemento normativo que adquiere prioridad, no pasa a ocupar una posición jerárquica superior en el ordenamiento jurídico. Sólo determina la solución para el caso concreto y para los futuros casos idénticos y análogos.

El principio de proporcionalidad no es el único a que acude el juez constitucional. En algunos países doctrinaria y jurisprudencialmente se ha hecho hincapié en otros principios y métodos. Konrad Hesse proponía como principios de interpretación constitucional: el de la unidad de la constitución práctica, el de corrección funcional, el de valoración de la relevancia de los puntos de vista o de la eficacia integradora y, el de la fuerza normativa de la Constitución⁵³. En Latinoamérica Rodolfo Luis Vigo, ha propuesto sus diez directivas de interpretación constitucional que a saber son: optimizar la fuerza normativa de la Constitución, la Constitución como sistema, la unidad del ordenamiento jurídico, la máxima funcionalidad del régimen político, la consolidación de los valores constitucionales, la atención a las consecuencias sociales, la fidelidad no estática al poder constituyente, la estabilidad relativa de las decisiones interpretativas, la fundamentación apropiada de las decisiones y el esfuerzo coordinador del derecho constitucional con el derecho de origen internacional⁵⁴. En España Ezquiaga Ganuzas describió en forma pormenorizada, todos los argumentos interpretativos que utiliza el Tribunal Constitucional Español, que son: el analógico, el argumento a partir de principios, el sistemático, el a fortiori, el a contrario, el psicológico, el de la no redundancia, el apagógico, el pragmático, el de autoridad y el histórico⁵⁵. En ese mismo país, se proponen siguiendo a Hesse y la jurisprudencia constitucional, reglas interpretativas propiamente constitucionales: unidad constitucional, corrección funcional, efectividad constitucional, fuerza normativa de la Constitución, armonización de los bienes constitucionales y, sobre todo, la regla política.⁵⁶

No obstante, es hora de justificar por qué el principio de proporcionalidad es superior a los anteriormente mencionados y a los criterios que se han expuesto en este capítulo. En principio, debo decir, que cualquier método que jerarquice de manera a priori, sin consideración del caso, un derecho fundamental sobre otro, carece de sentido en una sociedad pluralista. Cualquier jerarquización a priori absoluta y hasta relativa se encuentra marcada fuertemente por condicionamientos ideológicos. Zagrebelsky ya ha indicado el carácter dúctil y pluralista del Derecho hoy en día, en donde ningún derecho o principio tiene o recibe una jerarquización a priori, porque ello significaría entronizarlo y romper con el carácter abierto y tolerante de las sociedades contemporáneas⁵⁷.

La jerarquización de principios implica marcar a la sociedad con condicionantes ideológicos. Una ideología, un proyecto, se coloca por encima de los demás. La teoría jurídica brinda ejemplos, sin embargo, de esa jerarquización. El constitucionalista argentino Miguel Ángel Ekmekdjian sostiene que es errónea la idea de que los derechos constitucionales tienen la misma jerarquía porque los derechos son proyecciones de los valores y, toda teoría de los valores supone un orden jerárquico de los mismos, de modo que es preciso concluir que los derechos se encuentran ordenados jerárquicamente. Ekmekdjian propone la siguiente jerarquía en términos absolutos: 1) Derechos a la dignidad humana y sus derivados (libertad de conciencia, intimidad, defensa); 2) derecho a la vida y sus derivados (derecho a la salud, a la integridad física y psicológica); 3) derecho a la libertad física; 4) restantes derechos de la personalidad (identidad, nombre, imagen, inviolabilidad del domicilio); 5) derecho a la información; 6) derecho de asociación; 7) los restantes derechos individuales; y, 8) los derechos patrimoniales. Ekmekdjian deja fuera los derechos políticos, sociales, económicos y culturales.⁵⁸ Como puede apreciarse, el tipo de sociedad que se desprendería de esta jerarquización tiene que ver muy poco con las realidades y el componente pluralista y heterogéneo de las sociedades, además, que privilegia una faceta del ser humano por encima de otras que también son fundamentales.

Lo anterior pone de relieve que los métodos que jerarquizan derechos son disolventes y desarticulados social e individualmente. El principio de proporcionalidad que como ya ha quedado dicho tiene por propósito contrapesar los bienes jurídicos en liza de acuerdo a las circunstancias del caso, para determinar cual es más importante para esa circunstancia concreta, se hace cargo del carácter pluralista abierto y democrático de las sociedades. También admite el carácter conflictivo y heterogéneo de las sociedades. Parte de la idea, de que en principio no hay derechos absolutos que puedan jerarquizarse a priori.

La técnica apoyada en el principio de proporcionalidad, es un método ampliamente usado por los tribunales constitucionales europeos y por la Suprema Corte de los Estados Unidos.⁵⁹ Para algunos, nació en Estados Unidos, de la mano de sentencias a libertad de expresión, para extenderse después a todo el Derecho Constitucional. Por ello, uno de los dogmas más extendidos en la doctrina norteamericana es que este principio de proporcionalidad o balancing es absolutamente inevitable e indispensable cuando entran en juego valores directamente reconocidos en el texto constitucional y, en especial, cuando se trata de juzgar el interés público en la libertad de expresión en conjunto con otros bienes y/o derechos constitucionales⁶⁰.

No obstante la extensión del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional, existen fuertes críticas al mismo. Habermas, como ya se indicó señala que la aplicación del principio de proporcionalidad pone en riesgo la fuerza de los derechos, pues se derrumba el carácter deontológico de éstos, en aras, cuando existe colisión entre ellos, de intereses colectivos. Además de que la aplicación de la proporcionalidad no implica el control racional en las decisiones⁶¹.

Como bien dice Alexy, la crítica de Habermas puede expresarse como un conjuro del peligro de un “demasiado poco” en los derechos fundamentales. Böckenförde, crítica al principio de proporcionalidad porque los derechos fundamentales entendidos como principios desplegarían sus efectos a lo largo de todo el ordenamiento y, de este modo, generarían una eficacia expansiva en todos los ámbitos jurídicos, que conduciría necesariamente a una eficacia horizontal o eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales, así como el reconocimiento de que existan contenidos iusfundamentales de protección, de aseguramiento social, de organización y procedimiento, que exigen una actuación positiva del Estado y que no se limitan –como los clásicos derechos de libertad- a exigir únicamente omisiones estatales. Esto es, el legislador perdería toda autonomía y su actividad se agotaría en la mera definición de aquello que ya está decidido en la

Constitución, con lo que el proceso político democrático perdería todo significado ⁶². Sobra decir que la crítica de Böckenförde, a diferencia de la de Habermas, es por los excesos del principio de proporcionalidad.

La respuesta a Böckenförde, que ha dado Alexy es muy clara. Es falso que la Constitución y sus principios atenen de manos al Legislador. Una Constitución decide ciertamente asuntos fundamentales que el legislador no puede alterar o romper, pero también deja muchos ámbitos abiertos para que el legislador y el proceso político democrático operen y, por tanto, en ese sentido, la Constitución es un orden marco ⁶³.

La crítica de Habermas se ha contestado señalando que, el principio de proporcionalidad no brinda certezas absolutas, tan sólo certezas racionales. No proporciona una racionalidad absoluta pero sí una racionalidad aceptable y plausible. La proporcionalidad confluye con las tesis moderadas frente a la tesis del único resultado de Dworkin y las tesis irracionalistas. Con la proporcionalidad es posible establecer resultados o decisiones de manera racional que son bastante aceptables, lo que justifica totalmente el método ⁶⁴.

En otras palabras, no es un método irrefutable desde el punto de vista racional, pero su mecanismo de elaboración permite al menos un alto grado de justificación en la decisión judicial.

La otra crítica de Habermas puede ser desmontada aduciendo que después de la aplicación del principio de proporcionalidad el derecho ganador para el caso en concreto, no queda diluido sino fortalecido. Lo que no es posible, es consolidar en abstracto núcleos de derechos, pues ello conduciría al conflicto insalvable entre ellos. Es por tanto, necesaria la labor de ponderación a través del principio de proporcionalidad para que ante situaciones específicas alguno de los derechos prevalezca. La otra solución conduciría indefectiblemente al empantamiento social o a la jerarquización entre derechos.

Por lo que ve a las teorías del contenido esencial, basta decir que el significado de los derechos no pueden ser determinados en abstracto con métodos puramente lingüísticos o hermenéuticos simples, se requiere del caso y de la colisión entre derechos para atribuir significados. No es posible a estas alturas apoyar posiciones esencialistas, los significados se encuentran a partir de las relaciones entre los conceptos y de éstos con el caso y el ordenamiento. Ahí está la riqueza del principio de proporcionalidad que mantiene la pluralidad de principios, y que acude a la realidad del caso para cualquier definición de precedencia condicionada.

El principio de proporcionalidad se enmarcara también dentro del carácter abierto de las sociedades. No hay soluciones definitivas de una vez y para siempre. Las soluciones jurídicas de los más altos tribunales de cada país son siempre revisables a la luz de los retos que van colocando los casos. Se trata de una visión viva y en permanente cambio del Derecho, de equilibrios entre derechos contrapuestos que, sin embargo, requieren de solución en su enfrentamiento. No es que se niegue el papel que puede desempeñar la teoría del contenido esencial en el principio de proporcionalidad, desde luego que la tiene, pero es secundaria, puede servir para especificar al menos los siguientes elementos: quién es el titular del derecho; quién debe respetar o dar efecto al derecho de aquél; cuál es el contenido de la obligación, describiendo no sólo sus actos específicos, sino también el tiempo y otras circunstancias y condiciones para su aplicación; cuáles son las condiciones en las que el titular pierde su derecho, incluyendo aquéllas –sí la hubiere- bajo las cuales puede renunciar a las obligaciones relevantes; qué facultades y poderes ostenta el titular en caso de incumplimiento del deber; y, sobre todo, qué libertades disfruta el titular que demanda el derecho, incluyendo una especificación de sus fronteras, como es el caso de la determinación de deberes, especialmente el

deber de no interferir con las libertades de otros titulares de ese derecho o de otros derechos reconocidos ⁶⁵ .

De lo anteriormente expuesto y fundado, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 14 constitucional con el propósito de obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar desde la Constitución y los tratados, garantizar la pluralidad de métodos interpretativos e, incorporar el principio de proporcionalidad como uno de los métodos para interpretar principios constitucionales.

Artículo Único. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 14 constitucional y se recorren después de él, los actuales tercero y cuarto, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 14. A ninguna ley...

Nadie podrá ser...

Los jueces y autoridades están obligados a interpretar y aplicar las normas jurídicas desde la Constitución y los tratados. La Constitución garantiza la pluralidad de métodos interpretativos. En la interpretación constitucional se acudirá, entre otros, al principio de proporcionalidad .

En los juicios del orden criminal...

En los juicios del orden civil...”.

Transitorios

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

Notas

1. Esta iniciativa es deudora de la obra: Cárdenas, Gracia, Jaime Fernando, *La argumentación como derecho* , México, UNAM, 2005.
2. Häberle, Peter, *Retos actuales del Estado Constitucional* , Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1996, pp. 17-46 y Häberle, Peter, *Pluralismo y Constitución. Estudios de Teoría Constitucional de la sociedad abierta* , Madrid, Tecnos, 2002, pp. 105-124.
3. Pisarello, Gerardo, “Por un concepto exigente de Estado de Derecho (A propósito de un artículo de Eusebio Fernández)”, Madrid, *Revista Sistema* , número 134, mayo de 1988, pp. 97-106. Fernández García, Eusebio, “Hacia un concepto restringido de Estado de Derecho”, Madrid, *Revista Sistema* , número 138, pp. 101-114.
4. Hierro, Liborio, *Estado de Derecho. Problemas actuales* , México, Fontamara, 2001, pp. 17-44.
5. García Amado, Juan Antonio, “Retórica, argumentación y derecho”, Isegoría. *Revista de Filosofía Moral y Política* , Madrid, número 21, noviembre de 1999, pp. 131-145. García Amado, Juan Antonio, *Teorías de la tópica jurídica* , Madrid, Civitas, 1988, pp. 31-33.
6. Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica* , traducción de Manuel Atienza, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 205-280.
7. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* , Madrid, Trotta, 1995, pp. 109-156.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3401-VI, martes 29 de noviembre de 2011

8. Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 1-25.
9. Comanducci, Paolo, “Formas de neoconstitucionalismo: un análisis metateórico”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismos*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 83 y ss.
10. Para una tipología de los regímenes no democráticos ver: Linz, Juan, “Totalitarian and Authoritarian Regimes” en Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson W (eds.), *Handbook of Political Science*, vol 3: Macropolitical Theory, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 24-267.
11. Martínez Báez, Antonio, “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes”, *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 523-530.
12. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 31. edición, México, Porrúa, 1997, pp. 543-548.
13. Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, Porrúa, 1980, t. III, p. 382.
14. Citado por Castro y Castro, Juventino V., *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México, SCJN, 1999, p. 137.
15. Martínez Báez, Antonio, “El indebido monopolio del poder judicial de la federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes”, *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 523-530.
16. Arteaga, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla-Oxford University Press, 1998, colección Juristas Latinoamericanos, pp. 53 y ss. Castro y Castro, Juventino V., *La posible facultad del poder judicial para iniciar leyes*, México, SCJN, 1999, pp. 143-144.
17. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 18. edición, México, Porrúa, 1982, p. 167.
18. Story, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, México, Oxford University Press, colección Grandes Clásicos del Derecho, vol. 6, 1999, pp. 294-296.
19. González Oropeza, Manuel, “Marbury versus Madison. La política en la justicia”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1989, tomo I, p. 315.
20. Pérez Tremps, Pablo, “La justicia constitucional en Nicaragua”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 106, octubre-diciembre de 1999, pp. 9-27. Fernández Segado, Francisco, “El control normativo de la constitucionalidad en Perú. Crónica de un fracaso anunciado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 56, mayo-agosto de 1999, pp. 11-42.
21. Alexy, Robert, “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, en *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, pp. 9-13 y Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, 686-798. Ver también: Alexy, Robert, “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, en Perfecto Andrés IBAÑEZ y Robert ALEXY, *Jueces y ponderación argumentativa*, México, IJ-UNAM, 2006, pp. 1-18.
22. Engisch, K., *Introducción al pensamiento jurídico*, traducción de Ernesto Garzón, Guadarrama, Madrid, 1967, pp. 204-205.
23. Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, editorial Trotta, Madrid, 2003, pp.183-184.
24. Ruiz Sanz, Mario, *Sistemas jurídicos y conflictos normativos*, Madrid, Cuadernos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Dykinson, 2002, pp. 119-120.
25. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 122-126.
26. Böckenförde, Ernst Wolfgang, “Teoría e interpretación de los derechos fundamentales”, en *Escritos sobre derechos fundamentales*, editorial Nomos, Baden-Baden, 1993, p. 36. BERNAL Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 251 y ss.
27. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, editorial, Alba, Madrid, 1987, pp. 138-144.
28. Berlin, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, editorial Alianza Universidad, Madrid, 1988, pp.191 y ss.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3401-VI, martes 29 de noviembre de 2011

29. Schimtt, Kart, *Teoría de la constitución* , Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 169.
30. Rawls, John, *Political Liberalism* , Columbia University Press, New York, 1993, pp. 289-371.
31. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales* , obra citada, p.308.
32. Habermas Jürgen, *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 147 y ss.
33. Gonzalez Beilfuss, Markus, *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* , editorial Aranzadi, Navarra, 2003.
34. Heller, Agnes, *La teoría de las necesidades en Marx* , editorial Península, Barcelona, 1986; Herrera Flores, Joaquín, *Los derechos humanos desde la escuela de Budapest*, editorial Tecnos, Madrid, 1989; De Lucas, Javier, y Añon, María José, “Necesidades, razones, derechos”, *Doxa*, numero 7, Universidad de Alicante, 1990.
35. Tugendhat, Ernst, *Lecciones de ética* , editorial Gedisa, Barcelona, 1997, p. 334. TUGENDHAT, Ernst, *Problemas*, editorial Gedisa, Barcelona, 2001.
36. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales* , Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p.486.
37. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad de los derechos fundamentales* , obra citada, p, 385.
38. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad de los derechos fundamentales* , obra citada, p. 396.
39. Parejo Alfonso, Luciano, “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981” en *Revista Española de Derecho Constitucional* , numero 3, 1981, pp. 169 y ss.
40. Parejo Alfonso, Luciano, “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981”, obra citada, p. 183.
41. Medina Guerrero, M. *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales* , Mc Graw, 1997, pp. 145 y ss. Preito Sanchís, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales* , editorial Debate, Madrid, 1990, pp. 140 y ss.
42. Medina Guerrero, M., *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales* , obra citada, p. 119.
43. Jimenez Campo, Javier, *Derechos Fundamentales. Concepto y garantías* , editorial Trotta, Madrid, 1999, p. 24 y ss.
44. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales* , obra citada, pp. 442 y ss.
45. Müller, F., “Tesis acerca de la estructura de las normas jurídicas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* , numero 27, 1989, pp. 120 y ss.
46. De Otto y Pardo, Ignacio, “La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución” en Martín-Retortillo, L, *Derechos fundamentales y Constitución* , editorial Civitas, Madrid, 1988, pp. 115-119.
47. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 326 y ss.
48. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez* , obra citada, p. 334.
49. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales* , obra citada, pp. 657 y ss.
50. En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aplicó en la sentencia SUP-RAP-050/2001, el principio de proporcionalidad al establecer los contornos debidos en las investigaciones de la autoridad electoral. Ver Cardenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox* , UNAM, 2004, pp. 40 y ss.
51. Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, en *Revista Española de derecho Constitucional* , número 66, 2002, pp. 31 y ss.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3401-VI, martes 29 de noviembre de 2011

52. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales* , Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 161.
53. Hesse, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional* , Centro de Estudios Constitucionales, segunda edición, Madrid, 1992, pp. 40 -48.
54. Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional* , editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1993, pp. 105 y ss.
55. Ezquiaga Ganuzas, Francisco J, *La Argumentación en la Justicia Constitucional Española* , editorial IVAP, Oñate, 1987.
56. Lafuente Balle, José María, *La Judicialización de la Interpretación Constitucional*, editorial Colex, Madrid, 2000, pp.109 – 123.
57. Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. , editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 122-126. también ver: Maniaci, Giorgio, “Algunas notas sobre coherencia y balance en la teoría de Robert Alexy”, en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* , ITAM, abril número 20, 2004, pp. 137-177.
58. Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional* , 2 edición, De Palma, Buenos Aires, 2000, tomo, 1, pp. 478 y ss.
59. Serna, Pedro y Toller, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos* , editorial La Ley, Argentina, 2000, pp. 10-14.
60. Serna, Pedro y Toller, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos* , obra citada, p. 11.
61. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez* , obra citada, pp. 327 y ss.
62. Bökenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, editorial Trotta, Madrid, 2000, pp. 193-196.
63. Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, obra citada, p. 23.
64. Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, obra citada, p. 32.
65. Finnis, John, *Natural Law and Natural Rights* , Clarendon Press, Oxford, 1980, pp. 218-219.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 103 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 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el amparo social.

Exposición de Motivos

No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales tanto como de sus derechos civiles y políticos.¹

El surgimiento y la evolución de las instituciones y figuras jurídicas reconocen una larga y dificultosa trayectoria, camino no exento de caídas y retrocesos. Ésa es la vía que han transitado los derechos de los que muchos gozamos hoy en día. La conquista del más pequeño de ellos nunca ha sido fácil. Siempre han existido sectores conservadores que se oponen a ceder los privilegios que les permiten conservar el poder. Desde las perennes instituciones que elaboraron los jurisconsultos romanos hasta las normas que tratan de regular la manipulación genética o los “derechos de la naturaleza”, mucha agua ha corrido bajo los puentes de la historia. Paso a paso, remando contra la corriente, los pueblos del mundo han adquirido esos intangibles pero tan necesarios atributos que los protegen tanto de los embates de la autoridad como de los de sus semejantes.

Si bien algunos derechos fueron concesiones graciosas de monarcas “magnánimos”, algunos de ellos ciertamente progresistas, en la actualidad, es una verdad aceptada que, entendidos de forma laxa, la gran mayoría fueron el producto de largas y cruentas luchas entre los soberanos absolutos y sus súbditos. Sin embargo, poco a poco se reconoció que formaban parte inseparable de la condición humana, y que no correspondía al soberano concederlos sino sólo reconocer su existencia. Desde esta perspectiva, el derecho a la propiedad, a la igualdad ante la ley, a la integridad personal, por mencionar algunos, integran esta categoría, por lo cual tienen carácter de imprescriptibles e inalienables.

Según las modernas teorías jurídicas, estos derechos “originales” deben ser considerados de primera generación, como base a partir de la cual se expandieron los demás, pues desde un punto de vista histórico, fueron los primeros en ser reconocidos y ejercidos a plenitud, a pesar de la resistencia que generaron en ciertos estados en los que primaba ?situación que en muchos países se mantiene? el autoritarismo. Sin embargo, esta denominación no los diferencia en sustancia de los que surgieron después de ellos, sino que sólo se la utiliza como una clasificación temporal. Como lógica consecuencia de la vitalidad que mostraban, y de la necesidad de ordenar las situaciones de facto que a diario se presentaban, durante el transcurso de los siglos aparecieron nuevos derechos, instituciones y ramas jurídicas. De los principios que le brindaba el derecho civil nació el derecho comercial. De la necesidad de establecer las formas para impartir justicia y garantizar su eficacia surgieron los diversos derechos procesales. De la urgencia de fijar los derechos fundamentales de

los ciudadanos así como la organización y los límites del poder estatal vieron la luz el derecho político y después, como natural derivación, el constitucional.

Sin embargo, previos a todos ellos, anejos a la condición humana, ya existían los diversos derechos individuales que el iluminismo y otros precursores se encargaron de promocionar como propios del hombre, pero cuya inclusión en el derecho positivo fue obra de los revolucionarios estadounidenses y franceses del siglo XVIII. Y así, el viejo árbol del derecho siguió dando frutos que evolucionaron hasta llegar, en este siglo, a conformar un complejo entramado de reglas que tratan de normar los vericuetos que presentan, entre otros muchos, el derecho informático, la internet o el derecho parlamentario. También, desde hace algunas décadas, y con objetivos y fundamentos distintos, el mundo occidental es testigo de una esforzada campaña a favor de los derechos de las mujeres, reconocidos en todas las constituciones y leyes pero retaceados en la realidad. Aceptadas como actores políticos a partir de las primeras décadas del siglo XX, como fruto de la tarea de las sufragistas inglesas y estadounidenses, en muchas naciones, incluida la nuestra, son discriminadas por el solo hecho de no pertenecer al otro género. Este movimiento, sólo un ejemplo de los muchos que se desarrollan en el mundo día con día, ha ganado importantes batallas en los países democráticos, lo cual no sucede en los estados confesionales y algunas “democracias populares” y/o “revolucionarias”, donde las aspiraciones de igualdad femeninas encuentran serios escollos. Por su parte, también los defensores del ambiente hablan de los derechos que protegen a los animales, algunos de los cuales ya habían sido recogidos por algunas legislaciones.²

Asimismo, en los últimos años se han logrado nuevos avances tecnológicos que han provocado el surgimiento de otras ramas jurídicas. Ya hay quienes hablan de derecho espacial y organizan conferencias y congresos sobre el tema. También se han presentado avances en los derechos de las minorías, de las poblaciones originarias y de los grupos LGBT así como el surgimiento de nuevos campos jurídicos en el terreno de los derechos difusos, los más modernos de los cuales son el de la manipulación genética y el de los migrantes, entre otros.

Por el contrario, el parto de los derechos sociales, económicos y culturales, englobados por algunos autores en la categoría más general de derechos humanos, ocurrió de manera muy diferente. Sus primeros antecedentes se encuentran en América, y más específicamente en el Virreinato de Nueva España. Fue fray Bartolomé de las Casas quien, en el siglo XVI, inició una ardua lucha por la igualdad jurídica de todas las razas, pues constató de primera mano la discriminación de todo tipo que padecían los pueblos autóctonos de América. Su afirmación de que “todas las razas están compuestas por hombres y sólo una definición los abarca a todos y a cada uno, y es que son seres racionales. Todos tienen capacidad, voluntad y libertad de elección ...Por consiguiente, la raza humana es una sola”,³ marca el punto de partida de los conceptos de igualdad, universalidad y libertad mucho antes de que los revolucionarios estadounidenses o franceses las incluyeran en sus documentos fundacionales. Coherente con esta visión se opuso tenazmente a la conversión manu militari de los indígenas a los dioses que portaban los conquistadores (y él mismo), lo que demuestra su férreo apego a la tolerancia y su respeto a las culturas y tradiciones ajenas. Además, luchó de manera vigorosa contra el sistema de encomienda instituido por los españoles para explotar el trabajo esclavo de los pueblos originarios. Como sabemos, en esta institución, la única “remuneración” que recibían los indios era... la enseñanza de la religión católica. La prédica del fraile dominico de origen español, pero de corazón americano, tuvo respuesta en 1542, cuando Carlos V promulgó las Nuevas Leyes, que disponían la eliminación de las crueles prácticas que los encomenderos utilizaban para disciplinar a los pueblos indígenas. Sin embargo, la aplicación de esta legislación humanitaria, en parte producto de la relación de fray Bartolomé con Adriano de Utrech, el futuro papa Adriano VI, fue obstaculizada por las propias autoridades virreinales. Posteriormente, en el decurso de la historia, los ideólogos de la independencia de Latinoamérica se concentraron en reivindicaciones más inmediatas, de carácter político y civil, por lo cual su legado fue rescatado

recién en el siglo XIX por las corrientes constitucionalistas que incluyeron de manera parcial en los diversos cuerpos jurídicos, el espíritu universalista e igualitario del obispo de Chiapas. Desafortunadamente, o, con más precisión, desgraciadamente, nadie continuó con igual dirección y empeño la cruzada que emprendió Fray Bartolomé, y hoy, a más de cuatro siglos de su lucha por los derechos de los pueblos originarios, éstos se encuentran sumidos en la miseria, devastados por la desnutrición y enfermedades curables, desprotegidos jurídicamente y al margen de cualquier posibilidad de desarrollo. Sin embargo, ocurre algo peor: no son los únicos sectores que padecen las profundas injusticias que genera el capitalismo salvaje que ha resurgido con fuerza enmascarado tras la fachada de la globalización.

En general, los derechos sociales irrumpieron en las cámaras legislativas europeas cuando los partidos de izquierda y el movimiento obrero, al costo de mucha sangre (recordemos, entre otros acontecimientos, la Comuna de París), lograron representación en ellas y se institucionalizaron como expresión de la voluntad de las clases desposeídas.

Su inclusión en las constituciones y tratados internacionales fue tardía y muchas veces su falta de precisión hizo que se los considerara manifestaciones de buena voluntad de los estados o producto de compromisos políticos de éstos, no derechos ejecutables por vía judicial. Por obvias razones, los primeros que se consolidaron fueron los derechos laborales, tales como el de asociación sindical y el de huelga, a los que hoy atacan desde varios flancos las políticas neoliberales tan de moda, con sus lógicas consecuencias de incremento del desempleo, tercerización laboral y, en definitiva, el deterioro de los niveles de vida de los sectores populares, situación que se agudiza debido al, hasta el momento, incontenible avance de la globalización.

Con posterioridad, poco a poco se incorporaron otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la educación, a un medio ambiente sano, etcétera. Toda esta gama de aspiraciones sociales implican para el Estado, como garante de su eficaz ejercicio, tres tipos de obligaciones generales:

- Respetar: Debe abstenerse de adoptar medidas que obstaculicen el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, DESC.
- Proteger: Debe velar por el respeto a los DESC, esto es, proporcionar los medios judiciales para la defensa de los derechos violados.
- Realizar: El Estado tiene la obligación de promover y hacer efectivo cada uno de los DESC, es decir, debe adoptar las medidas que faciliten su pleno ejercicio (medidas legislativas, de políticas públicas, asignación de recursos, etcétera.)⁴
- En nuestro país, el movimiento constitucionalista, que tuvo su punto de partida en las luchas independentistas, se enfocó de manera preferente en los derechos civiles y políticos. Por ello, fue necesario que transcurriese más de un siglo para que en 1917 confluyeran diversas corrientes sociales que pugnaron para que la Constitución incorporara, en sus famosos artículos 3, 27 y 123, garantías y protecciones sociales y económicas

A partir de entonces, tal vez como reflejo de las rutas que marcaron los constitucionalistas mexicanos, ya en la segunda década del siglo pasado casi todos los países latinoamericanos comenzaron a modificar sus constituciones y a contemplar en ellas los derechos sociales, varios de los cuales fueron incluidos en tratados internacionales. Por su parte, a nivel mundial, el derecho al trabajo y de las organizaciones sindicales se concretó con la fundación de la OIT, que vio la luz en 1919 en el marco de las negociaciones del Tratado de Versalles, como foro de discusión y caja de

resonancia de alcances planetarios. Su objetivo fundamental es impulsar el cumplimiento de las Normas y Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Este organismo, como ya todos sabemos ahora parte integrante de las Naciones Unidas, en el cual participan 183 países, ha producido copiosa normativa y jurisprudencia laborales.

Sin embargo, el más importante acuerdo entre países sobre derechos sociales es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Entre los derechos que los estados partes deben garantizar a su población se encuentra el derecho a la educación, a la vivienda digna, a la salud, a la alimentación, los derechos de las minorías y de las poblaciones indígenas, etcétera. Este acuerdo, parte integrante de la Carta Internacional de Derechos Humanos, además de reconocer los derechos mencionados, establece los mecanismos para su eficaz ejercicio y protección. Su cumplimiento es supervisado por un comité de expertos independientes establecido en virtud de la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social de esta organización internacional.

En el continente americano, Colombia debe ser reconocido como país pionero en el tema de la protección y judicialización de los derechos sociales, pues ofrece dos vías para asegurar el respeto de los DESC. La primera es la acción de tutela, que otorga la facultad de reclamar ante un juez la violación o amenaza inminente de violación de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución, con base en las legislaciones tanto nacional como internacional que correspondan. Además, expresamente, el artículo 93 de su Carta Magna admite la posibilidad de invocar la legislación internacional, pues reconoce la validez interna de los tratados y convenios sobre derechos humanos que el país haya firmado con otros países y que luego hayan sido ratificados de acuerdo con los mecanismos constitucionales vigentes. Esta acción, que se tramita de forma expedita y sumaria, es procedente cuando no existe otra forma de protección judicial. La segunda vía judicial implica la presentación de una demanda ordinaria ante un juez, con el fin de que éste, mediante sentencia, restablezca el derecho violado, disponga la reparación que corresponda y, de ser posible, sancione a los autores de la violación. Textualmente, el artículo 88 de la Constitución de Colombia, que se refiere al amparo colectivo, establece:

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otras de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

En Argentina, en su artículo 14 Bis, la Constitución reconoce los derechos laborales individuales y colectivos, el derecho a la seguridad social, el derecho a contar con una vivienda digna, la protección integral de la familia y el salario familiar (una compensación económica por cónyuge y cada hijo). Más adelante, en el artículo 41 establece el derecho que tienen todos sus habitantes a gozar de un ambiente sano, y en el 42 la protección de los usuarios y consumidores. Asimismo, otorga jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y, por supuesto, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por su parte, la Constitución de Ecuador, a partir del título II, Derechos, lleva a cabo una exhaustiva enumeración de todos los derechos individuales, sociales, económicos y culturales que protegen a los habitantes del país. Incluso, como una extensión de ellos, específicamente se reconocen los derechos de la naturaleza, representada en este caso por la Pachamama, la gran deidad de los países sudamericanos que recibieron la influencia inca (Perú, Bolivia, Ecuador y norte de Argentina). Por otra parte, y como complemento fundamental para ejercitar estas facultades, en el artículo 11, establece:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.
2. ...
3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Por su parte, el artículo 99, que establece los términos y condiciones de la acción ciudadana, dispone que ésta se “ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación; será presentada ante autoridad competente de acuerdo con la ley. El ejercicio de esta acción no impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y en la ley.

También otras constituciones, como las de Bolivia y España, han incorporado como legislación vigente la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, la de nuestra hermana república del sur, en la sección VI, establece que:

Artículo 135. La acción popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos o intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución.

A renglón seguido señala las condiciones de su ejercicio:

Artículo 136.

I. La Acción Popular podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza de los derechos e intereses colectivos. Para interponer esta acción no será necesario agotar la vía judicial o administrativa que pueda existir.

II. Podrá interponer esta acción cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimientos de estos actos. Se aplicará el procedimiento del Amparo Constitucional.

...

Todo lo anterior indica que el mundo avanza hacia el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos sociales. Sin embargo, a pesar de ser reconocidos con estatus constitucional en numerosos países, entre ellos el nuestro, el lastre que reconocen los derechos sociales radica en las dificultades que implica su ejercicio. ¡Y vaya paradoja! Nuestro país, pionero en el reconocimiento constitucional de ellos, carece de las vías judiciales necesarias para ponerlos en acto. La reforma que impulsó recientemente el doctor Juventino Castro y Castro remedia parcialmente esta situación, pero no satisface a plenitud las expectativas de los colectivos que ven día a día sus derechos incumplidos, no sólo por el Estado sino también por otros actores sociales. Es necesario dar un paso fundamental en la historia de México actual: transitar del Estado liberal al Estado social constitucional y democrático de derecho y reconocer a los DESC su carácter de derechos fundamentales, pero también dotarlos de las acciones necesarias para garantizar su cumplimiento en caso de que sean violados o desconocidos.

No debemos perder de vista que el 29 de julio de año 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma que adicionó un nuevo párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución para establecer en la Carta Magna las acciones colectivas. En esta iniciativa se continúa con esta misma tendencia constitucional para que en materia de amparo se prevean acciones constitucionales, que pueden ser promovidas por individuos y colectivos, o ambos, para que los derechos fundamentales de carácter no individual también sean protegidos. Como hemos advertido a lo largo de la presente exposición de motivos, lo que pretendemos es que el juicio de amparo sirva para tutelar de manera directa derechos económicos, sociales, culturales, medioambientales, a la paz, al desarrollo, etcétera, derechos que poseen una naturaleza diversa a la individual y cuya preservación interesa tanto a los individuos como a los grupos sociales.

Por lo anterior, someto a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el amparo social

Artículo Primero. Se modifica la fracción I y se adiciona la fracción II recorriéndose las subsecuentes, del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen los derechos individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos relacionados con los derechos sociales, económicos, culturales, el patrimonio y el espacio de la nación, la seguridad y salubridad públicos, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución y los tratados.

III. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

IV. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo Segundo. Se adicionan un Apartado A y un Apartado B al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determinen las leyes, de acuerdo a las bases siguientes:

A. Tratándose del juicio de amparo por violación de derechos individuales, a que se refiere la fracción I del artículo 103, el mismo se ajustará a los siguientes requisitos:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de personas particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.

III. Cuando la Suprema Corte de Justicia establezca jurisprudencia en la que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme, en la cual fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.

En el juicio de amparo por violación de derechos individuales o colectivos deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria;

IV. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

V. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

VI. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante

el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

- a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares;
- b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;
- c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios de orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y

- d) En materia laboral, cuando se reclaman laudos dictados por las Juntas locales o la federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten;

VII. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VIII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

IX. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

- a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales, expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;
- b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones I y II del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

X. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

XI. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y en interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que quedaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XII. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XIII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del Tribunal que la cometa, o ante el juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción IX.

Si el juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o Tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezcan;

XIV. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieren sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las salas o el pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto que fije la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por la inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

XVI. El procurador general de la República o el agente del Ministerio Público federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público;

XVII. Si concedido el amparo o **la suspensión definitiva**, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia o **la suspensión** de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estime que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará el plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria; y

XVIII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspende el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

B. Tratándose del juicio de amparo por violación de los derechos e intereses precisados en la fracción II del artículo 103, el mismo se sujetará a las siguientes bases:

I. Podrá interponerse por cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público Federal, cuando por el ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de actos u omisiones que vulneren o pretendan vulnerar los derechos fundamentales de naturaleza no individual e intereses colectivos.

II. Podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza a los derechos fundamentales de naturaleza no individual e intereses colectivos. Para interponer esta acción no será necesario agotar la vía judicial o administrativa de carácter legal que el ordenamiento prevea.

III. Deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

IV. Las sentencias que otorguen la protección constitucional solicitada a través de este amparo tendrán efectos generales.

V. En caso de que el juicio de amparo por violación de derechos fundamentales no individuales e intereses colectivos fuere sobreseído o se dictare sentencia que niegue la protección constitucional, causará perjuicios procesales sólo para sus promoventes y no precluirán las acciones de quienes no intervinieron o no actuaron en él.

VI. La ley determinará los términos y plazos por los que se promoverá y substanciará este amparo, procurando observar los principios de la justicia pronta y expedita. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos de naturaleza no individual e intereses colectivos.

VII. El ejercicio de esta acción no impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y la ley.

Transitorios

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

Segundo. En un plazo no mayor a seis meses, el Congreso de la Unión aprobará las reformas necesarias a la Ley de Amparo para dar plena efectividad a esta reforma constitucional.

Notas

1 Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2 Por ejemplo, en la segunda mitad del siglo XIX en Argentina se promulgó la denominada Ley Sarmiento, que protegía a los animales de la crueldad a que eran sometidos, legislación que posteriormente fue adoptada por otros países.

3 De unico vocationis modo, 1539.

4 <http://www.alop.or.cr>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 79 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, que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer y fiscalizar constitucionalmente la figura de “gasto fiscal”.

Exposición de Motivos

En México debiera haber un Presupuesto de Egresos formado integralmente. ¹ Uno que contuviese los ingresos, los egresos y el presupuesto de gastos fiscales. En todos los países de la OCDE así ocurre. El hecho de que en nuestro país, la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos estén separados constituye una anomalía que dificulta el análisis financiero, técnico y democrático de lo que se denomina el “paquete fiscal”. Los legisladores nacionales no tienen posibilidad material, al aprobar la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos, de conocer a cabalidad la totalidad de los ingresos y gastos ni lo que representaría para las finanzas públicas lo que se deja de recaudar por concepto de gastos fiscales.

También es anómalo y poco democrático que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en el artículo 40.1 inciso d) exclusivamente establezca que la Ley de Ingresos de cada año contendrá: “La explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales, incluyendo los estímulos, así como los remanentes de Banco de México y su composición”, porque eso significa que el presupuesto de gastos fiscales no se conoce a plenitud al momento de aprobarse la Ley de Ingresos de la Federación ni el Presupuesto de Egresos. Como se sabe y, lo establece el artículo 27 de la Ley de Ingresos de la Federación para 2012, el presupuesto de gastos fiscales es conocido por la Cámara de Diputados a posteriori, hasta el 30 de junio de 2012, cuando la Cámara de Diputados debería conocerlo plenamente al discutir y, en su caso, aprobar la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de cada año; es decir, a priori y como parte de sus facultades constitucionales.

Es también incorrecto que en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el capítulo referido a los subsidios, transferencias y donativos, se regule desde la visión del gasto – artículos 74 a 81 de la ley– y no desde el ingreso, pues desde éste es que se determinan los gastos fiscales, que son técnicamente un no ingreso que deja de recibir la federación por concepto de estímulos fiscales, subvenciones, bonificaciones, créditos fiscales, condonaciones, etcétera. Como se sabe, cuatro aspectos fundamentales deben darse conjuntamente para definir el concepto de gasto fiscal: 1) la existencia de un objetivo de política económica o social, que se pretende lograr a través del establecimiento del beneficio; 2) la desviación de la estructura neutral del impuesto; 3) la reducción en los ingresos públicos; y, 4) la existencia de un beneficio fiscal que favorece a ciertos contribuyentes.

El paquete fiscal debería comprender en su totalidad los ingresos y los gastos del sector público incluyendo los beneficios fiscales que afectan a la tributación del Estado. ² En esta iniciativa nos

proponemos resolver desde la Constitución los defectos nacionales del llamado presupuesto de gastos fiscales. Estamos convencidos que sin un presupuesto de gastos fiscales confiable, transparente y auditable, la rendición de cuentas es una ficción, no es posible.

La finalidad genérica de la iniciativa de reforma constitucional que proponemos es la de racionalizar, controlar, fiscalizar y transparentar el presupuesto de gastos fiscales, que representa en nuestro país, aproximadamente medio billón de pesos anuales pero que la cifra podría ser mayor.³ Es importante que los legisladores y los ciudadanos sepamos qué contribuciones son afectadas por los gastos fiscales, cuánto es su monto por contribución, qué sectores se benefician de ellos, qué metodología se utiliza para calcularlos, si esos beneficios fiscales cumplen los objetivos estimados, si el presupuesto de gastos fiscales beneficia a los sectores más desvalidos de la población o por el contrario promueve los intereses de los sectores económicamente poderosos, si se fiscalizan adecuadamente y, si los infractores son sancionados.

Es tan importante un presupuesto de gastos fiscales confiable, que a través del mismo se pueden determinar los objetivos económicos del Estado. La experiencia comparada demuestra, por ejemplo en Estados Unidos, que el conocimiento pleno de la tendencia de los gastos fiscales determina las orientaciones cambiantes de las políticas públicas nacionales.⁴

Los aspectos puntuales de esta iniciativa consisten en lo siguiente:

1. Introducir un auténtico presupuesto de gastos fiscales que sustituya al informe que se considera actualmente en la legislación secundaria. Es decir, el Poder Legislativo debe conocer con precisión la trascendencia para las finanzas públicas del presupuesto de gastos fiscales al momento de aprobarse cada año la Ley de Ingresos de la Federación.

2. Racionalizar el sistema impositivo porque el análisis de cada figura impositiva y su cálculo obliga a que se cumplan con los principios constitucionales de los impuestos. Es decir, proponemos que en las leyes de ingresos de la federación se estime por figura impositiva el monto y las características de cada gasto fiscal. Los gastos fiscales deben presentar las siguientes características: 1) ser uniformes y establecerse con criterios no discrecionales; 2) deben ser de carácter obligatorio, con el fin de evitar que se puedan manipular datos; y 3) de carácter público, para que se puedan confrontar los datos, evaluar la eficiencia de los beneficios fiscales y los sujetos a que se beneficia.

El gasto fiscal debe tener las características del presupuesto que es aprobado; es decir, se debe rendir cuentas de él y se debe fiscalizar plenamente.

4. Por la naturaleza propia de los gastos fiscales, la merma en la recaudación debe estar referenciada al impuesto de que se trate. Por ello se debe hacer una aprobación conjunta de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Gastos Fiscales.

5. Transparentar los gastos fiscales, sobre todo el cumplimiento de sus objetivos y los sectores a que se beneficia. Se amplía con ello el ejercicio de rendición de cuentas por parte del Ejecutivo federal. Por tanto, la Cuenta Pública deberá incluir un apartado sobre gastos fiscales.⁵

6. Las recomendaciones de la entidad superior de fiscalización serán obligatorias para evitar la proliferación de los gastos fiscales, para que las recomendaciones en la materia efectivamente se traduzcan en mayor recaudación.

7. El Ejecutivo federal no podrá otorgar mayores beneficios fiscales que los que le autorizó el Congreso.

8. En el artículo 79 de la Constitución se faculta a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los gastos fiscales. Se fiscalizará no sólo el monto sino la metodología utilizada para estimarlos y para contabilizarlos. También se hará una revisión de la norma en la que se encuentran consignados, del objetivo por el cual se incluyeron y de los sectores y a las actividades por las cuales se justificó su inclusión.

9. Este último análisis se deberá incluir en el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, junto con un apartado con recomendaciones para los gastos fiscales.

10. Se autoriza la práctica de visitas a los contribuyentes para verificar la correcta aplicación de los beneficios fiscales.

11. Se faculta a la Auditoría Superior de la Federación para la imposición directa de sanciones a los servidores públicos por el incorrecto otorgamiento y aplicación de los gastos fiscales, con independencia de la promoción de responsabilidades a que se refiere el título cuarto de esta Constitución y la presentación de denuncias o querrelas penales.

12. Asimismo, la entidad superior de fiscalización podrá promover las acciones administrativas o penales correspondientes por la incorrecta estimación, contabilización y rendición de cuentas de los gastos fiscales.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer y fiscalizar constitucionalmente la figura de “gasto fiscal”

Artículo Primero. Se reforma el artículo 74, en las fracciones IV y VI, de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

I. a III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviados por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos y **los gastos fiscales aprobados para ese ejercicio fiscal** . Asimismo, podrá autorizar...

El Ejecutivo hará llegar a la Cámara una iniciativa de Ley de Ingresos, **el proyecto de Presupuesto de Gastos Fiscales** y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar...

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, **el proyecto de Presupuesto de Gastos Fiscales** y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

El Presupuesto de Gastos Fiscales comprenderá los montos que dejará de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios, créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, condonaciones, tratamientos y cualquier otro régimen especial. El cálculo deberá estar desglosado por figura impositiva en cada uno de los impuestos. El monto deberá ir referenciado a la estimación de ingresos prevista en la iniciativa de ley.

No podrá haber otras partidas secretas...

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, **proyecto de Presupuesto de Gastos Fiscales** 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. **El plazo no podrá exceder, en ningún caso, del 15 de diciembre previo al inicio del ejercicio fiscal correspondiente.**

V. ...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustados a los criterios señalados en el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La Cuenta Pública deberá contener un apartado sobre el monto de lo que efectivamente se dejó de recaudar por concepto de gastos fiscales, en los mismos términos en los que éstos fueron presentados en el proyecto de Presupuesto de Gastos Fiscales.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieren discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos, **a los gastos fiscales**, o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos, en los **gastos fiscales autorizados** o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. **En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los gastos fiscales dicha entidad podrá emitir recomendaciones que deberán ser tomadas en cuenta en la presentación del Presupuesto de Gastos Fiscales para el siguiente ejercicio fiscal. En el caso de los programas, se emitirán recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en términos de la ley.**

La Cuenta Pública...

La Cámara concluirá...

La Cámara de Diputados evaluará...

VII. y VIII. ...

Artículo Segundo. Se reforman las fracciones I, II, III y IV del artículo 79 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 79. La entidad de fiscalización...

La función de fiscalización...

Esta entidad de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, **los gastos fiscales** y los egresos; el manejo la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federal, así como realizar auditorías sobre el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

Se fiscalizará el monto efectivamente dejado de recaudar por concepto de gastos fiscales, la metodología utilizada para realizar su estimación y su contabilización; la referencia o sustento jurídico que justificó la inclusión de cada concepto; los sectores o actividades beneficiados específicamente en cada concepto y el cumplimiento de los objetivos que justificaron su inclusión; los beneficios sociales y económicos asociados a cada uno de los gastos fiscales.

También fiscalizará directamente los recursos federales que se administren o ejerzan en los estados...

Sin perjuicio del...

Asimismo, sin perjuicio...

II. Entregar el Informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se 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, **a los gastos fiscales**, y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentados sobre las mismas.

Para tal efecto...

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas,...

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá pronunciarse...

En el caso de las recomendaciones sobre gastos fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá remitir un informe a la entidad de fiscalización superior de la federación sobre el cumplimiento de las mismas, las acciones emprendidas y los resultados de que de ellas se derivaron.

En el caso de las recomendaciones al desempeño...

La entidad de fiscalización superior de la federación...

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, **en los gastos fiscales**, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, **o para la verificación de la correcta aplicación de los gastos fiscales**, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios...

En el caso de los gastos fiscales, la entidad de fiscalización superior de la federación podrá determinar directamente las responsabilidades que deriven del incorrecto otorgamiento y aplicación de los gastos fiscales, con independencia de la promoción o denuncia de cualquier otra responsabilidad. Tratándose de la incorrecta estimación, contabilización y rendición de cuentas de los gastos fiscales, se promoverán las responsabilidades administrativas o penales que correspondan.

Las sanciones...

La Cámara de Diputados...

Para ser titular...

Los Poderes de la Unión...

El Poder Ejecutivo federal...

Transitorios

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

Segundo. En un plazo de seis meses posteriores a la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión hará las modificaciones correspondientes en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley de Contabilidad Gubernamental y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Notas

1 Mijangos Borja, María de la Luz. "Los gastos fiscales. Concepto y aplicación en México", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, volumen XXIV, número 71, mayo-agosto de 1991, páginas 443-479.

2 Martínez Lago, Miguel Ángel. *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, Trotta, 1998.

3 De acuerdo con la información presupuestaria en España, el volumen de ingresos no recaudados supone 30.5 por ciento del presupuesto de ingresos tributarios del Estado central. Véase Carbajo Vasco, Domingo. "El presupuesto de beneficios fiscales del Estado para el año 2010", en *Gaceta Fiscal*, Madrid, número 298, junio de 2010, páginas 123-136.

4 Hungerford, Thomas L. "Tax expenditures: good, bad, or ugly?", en *Tax Notes*, volumen 113, número 4, 23 de octubre de 2006, páginas 325-334.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3401-VI, martes 29 de noviembre de 2011

5 Swift, Zhicheng Li. “Strengthening the governance of tax expenditures”, en *Tax Notes International*, Falls Church, Virginia, Estados Unidos, volumen 47, número 8, 20 de agosto de 2007. Para este autor, las cuatro reglas de transparencia incluidas en el Código de Mejores Prácticas Fiscales pueden ser aplicadas a los gastos fiscales. Estas reglas son 1) claridad en los roles y responsabilidades; 2) disponibilidad en la información; 3) apertura en la preparación, aplicación y rendición de cuentas de los gastos fiscales; y 4) los gastos fiscales deben ser auditados.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25 A 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GUADALUPE GARCÍA ALMANZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Problemática

Las energías renovables son aquellas que se regeneran y obtienen de fuentes naturales virtualmente inagotables, ya sea por la inmensa cantidad de energía que contienen, o porque son capaces de regenerarse por medios naturales. Entre las energías renovables se cuentan la hidroeléctrica, eólica, solar, geotérmica, maremotriz, la biomasa y los biocombustibles.

El consumo de energía es uno de los grandes medidores del progreso y bienestar de una sociedad. El concepto de “crisis energética” aparece cuando las fuentes de energía de las que se abastece la sociedad se agotan. Un modelo económico como el actual, cuyo funcionamiento depende de un continuo crecimiento, exige también una demanda igualmente creciente de energía. Puesto que las fuentes de energía fósil y nuclear son finitas, es inevitable que en un determinado momento la demanda no pueda ser abastecida y todo el sistema colapse. Asimismo, el uso indiscriminado de las fuentes de energía tradicionales como el petróleo, el gas natural o el carbón acarrea consigo problemas como la progresiva contaminación, la deforestación de grandes extensiones territoriales o el aumento de los gases tipo invernadero.

En este sentido, la discusión sobre el uso y aprovechamiento de energía renovable o no renovable, no es una mera clasificación de las fuentes de energía; por el contrario, es una transformación que necesariamente tendrá que producirse durante este siglo, de la mano de un cambio en el modelo económico actual que dé prioridad no sólo al desarrollo sustentable, sino al desarrollo sostenible, entendido éste como el proceso de mejora de la calidad de vida sin menoscabo de los ciclos naturales, la conservación de las especies o la regeneración de los recursos naturales. Al respecto, en la Cumbre de Río, ¹ se proclamó el desarrollo sostenible como una meta de la humanidad para superar la crisis ambiental global.

Por otra parte, entre las razones que han impulsado a las diversas naciones a promover el desarrollo de fuentes de energía renovable se encuentran: la seguridad energética, ² el desarrollo rural, y la reducción de los impactos ambientales originados por el consumo de combustibles fósiles, la sostenibilidad ambiental a través de las acciones que disminuyan los efectos del cambio climático, y la seguridad nacional.

En este contexto, una de las acciones comunes que han implementado los países desarrollados es el fomento de la eficiencia energética en los sectores de prioritarios de la economía, de conformidad con sus circunstancias nacionales. Resultado de esto es el hecho de que actualmente las energías renovables a nivel mundial tienen una participación del 18.65% en la generación eléctrica, destacando como principales productores: España, Alemania, Estados Unidos, India y China.

No obstante, lo que se observa en el ámbito internacional es el lento avance en la transformación de la matriz energética, la cual sigue haciendo uso de las energías tradicionales no renovables en un 67%, considerando el petróleo, gas y carbón; contra 18% en el aprovechamiento de energías renovables, como se muestra en la gráfica siguiente.

En el caso de México, el modelo de desarrollo imperante, ha provocado que los impactos sociales y ambientales derivados de este modelo de integración energética con la región de América del Norte, hayan sido adversos para el medio ambiente y numerosas comunidades de nuestro país.

La explotación de los recursos fósiles ha dejado de lado las prioridades del desarrollo regional. Un ejemplo de esta situación es la explotación de gas natural en la Cuenca de Burgos, toda vez que se cedió este derecho de manera inconstitucional a compañías privadas a través de los contratos de servicios múltiples. Este hecho ha provocado importantes conflictos sociales ya que las transnacionales que participan en los proyectos de explotación no se han interesado en la vida productiva y social de las comunidades vinculadas a la explotación de los recursos naturales para la producción de energía.

Esto se demuestra en el informe presentado por las Naciones Unidas en 2002, el cual subraya el costo perturbador que los patrones de desarrollo actuales están teniendo sobre los niveles de vida y sobre los recursos naturales de la Tierra, al mismo tiempo que menciona la necesidad de incrementar significativamente los esfuerzos para apoyar el desarrollo sostenible a través de una mejor administración de los recursos mundiales.³

Estas razones representan un compromiso del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con la sociedad y el medio ambiente. Compromiso que se traduce en esta iniciativa que tiene el propósito de favorecer la transición energética y el desarrollo sostenible de nuestro país.

Argumentos que la sustentan

En México, durante los últimos años se ha registrado un incremento significativo en la demanda y el consumo de energía, paralelo al agotamiento de las reservas nacionales de recursos energéticos de origen fósil. Por ello resulta indudable la urgencia de ir hacia la transición energética que dé respuesta al desarrollo de las energías limpias, la sensatez en la utilización de los combustibles fósiles y la prevención y atención de las consecuencias del cambio climático, a fin de garantizar viabilidad y sustentabilidad a México en el futuro inmediato.

A nivel regional, con la llegada de Barak Obama a la presidencia en EU, se dio paso a diversas estrategias para manejar el cambio de una economía intensiva en la explotación de los recursos fósiles, a una basada en energías limpias; se comprometió a implementar toques en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (80% por debajo de los niveles de 1999 para el 2050); invertir \$150 mil millones de dólares en 10 años para incrementar la comercialización de energía renovable; ⁴ y producir biocombustibles de nueva generación.

En contraste, en el contexto latinoamericano, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los países de la región deberán invertir alrededor de \$572 mil millones de dólares en el sector de la electricidad entre 2007 y 2030 para satisfacer la creciente demanda de energía; es decir, alrededor de \$24 mil millones al año. Actualmente el modelo latinoamericano a seguir es Brasil quien ha superado el 10% de electricidad producida por energías limpias, seguido por México que desafortunadamente no alcanza el 2%, como lo observamos en la gráfica siguiente:

Porcentaje de electricidad que se produce con energías limpias en países de América Latina ⁵

Otro aspecto a considerar es el relativo a la competitividad, de acuerdo con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores, “uno de los retos principales de América del Norte en materia de competitividad es asegurar el abasto de energía a precios competitivos y de manera sustentable” ⁶

ya que la región, aún contando con importantes reservas fósiles, ⁷ y un gran potencial de recursos renovables, ⁸ mantiene precios de la energía mucho más altos que los países europeos miembros de la OCDE, ⁹ hecho que repercute directamente en la competitividad de las empresas y en el ingreso disponible de los hogares.

Al respecto, es competencia de los gobiernos la responsabilidad de formular y aplicar políticas en materia de energía que propicien el desarrollo sostenible. En este sentido resulta importante señalar algunas propuestas que el debate internacional sobre desarrollo sostenible ha generado:

- Combinar, cuando corresponda, un mayor uso de fuentes de energía renovables, un aprovechamiento más eficiente de la energía, la mayor utilización de tecnologías avanzadas de producción de energía, incluidas tecnologías avanzadas de combustibles fósiles, y el aprovechamiento sostenible de los recursos energéticos tradicionales, que podrían servir para atender a más largo plazo las crecientes necesidades de servicios de energía para alcanzar el desarrollo sostenible;
- Incorporar la situación de los energéticos en la formulación de las políticas aplicables a los principales sectores consumidores de energía, como el sector público, el transporte, la industria, la agricultura, la planificación urbana y la construcción; fomentando el uso creciente de energía proveniente de recursos alternativos;
- Establecer servicios adecuados de suministro de energía, en particular en las zonas rurales, mediante la adopción de las tecnologías más rentables, socialmente aceptables e inocuas para el medio ambiente, la implantación de estructuras para la prestación de servicios de suministro de energía específicos y la promoción de las fuentes de energía renovables, incluida la biomasa;
- Crear condiciones adecuadas que garanticen la participación de la ciudadanía;
- Diseñar programas nacionales de eficiencia energética, inclusive, cuando corresponda, acelerando la implantación de tecnologías eficientes desde el punto de vista energético, con el apoyo necesario de la comunidad internacional;
- Facilitar la difusión de información sobre tecnologías y procesos racionales desde un punto de vista ecológico, a fin de mejorar el conocimiento de esas opciones y conseguir, una mayor participación de la ciudadanía en la adopción de decisiones relativas a la prestación de servicios de energía para el desarrollo sostenible;
- Apoyar los programas de conservación de energía en todos los sectores económicos;
- Fortalecer o rediseñar las actuales instituciones nacionales y locales encargadas de la formulación, la ejecución y el funcionamiento de los programas nacionales en materia de energía para el desarrollo sostenible;
- Apoyar los trabajos de investigación, desarrollo y demostración en el marco de las actividades mencionadas, encaminadas a la obtención de energía para el desarrollo sostenible, incluso las relacionadas con los sistemas de transporte, y mejorar la cooperación regional e internacional en materia de investigación y desarrollo en esos ámbitos.
- Fortalecer las instituciones y centros nacionales y regionales de investigación y desarrollo en materia de energía para el desarrollo sostenible, incluidas las tecnologías para el

aprovechamiento de las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética, las tecnologías avanzadas de la energía, incluidas las de combustibles fósiles, y la utilización sostenible de las fuentes de energía tradicionales.

- Promover las fuentes de energía renovables, especialmente en las zonas rurales, mediante métodos de desarrollo basados en la comunidad;

Resulta importante mencionar que la principal tarea pendiente, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, es afinar, utilizar y difundir tecnologías para el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía a una escala lo suficientemente amplia como para impulsar de manera importante el desarrollo sostenible.

Desafortunadamente, en el caso de México, algunos de los principales problemas para el aprovechamiento de las energías limpias, lo constituyen la sobreexplotación y el consecuente agotamiento de los recursos fósiles, así como los limitados avances legislativos, presupuestales, de planeación gubernamental, cooperación internacional y participación ciudadana; para incorporar a la matriz energética el uso y aprovechamiento de las energías renovables.

Ante esta situación, especialistas diversos han sugerido que México debe dar pasos firmes hacia la transición energética; en virtud de que a la fecha no existe una estrategia congruente con la gravedad que se enfrenta. Destacan la necesidad de ser cuidadosos en la cooperación regional, dados los desafortunados resultados de una deficiente política internacional y de los errores que ha cometido la administración federal, como en el caso del TLCAN., los cuales están llevado a México a convertirse en un país dependiente en el ámbito de las tecnologías energéticas y la sostenibilidad ambiental.

En México ha prevalecido una estrategia incompleta ya que si bien nuestro país tiene un alto potencial para el aprovechamiento de energías limpias no se cuenta con un plan integral que cubra las necesidades nacionales, a la luz de los acuerdos regionales y mundiales que en materia de energía y sustentabilidad están vigentes.

Al respecto, en 2009 la Secretaría de Energía (SENER) puso en marcha un programa que señalaba la meta en la generación de electricidad a través de fuentes renovables para el año 2012 de 26%; sin embargo, este objetivo queda distante, ya que actualmente México cuenta con alrededor de 1,924.8 MW/h de capacidad instalada de generación eléctrica con base en energías renovables, que incluye la capacidad destinada al servicio público, cogeneración y autoabastecimiento, representando solamente con 3.9% de la capacidad instalada en el servicio público del país.

Este programa se derivó de un mandato de la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética con el objetivo de incorporar las energías renovables a la matriz energética nacional. Esta Ley fue publicada en noviembre de 2008 y tiene por objetivo regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias; para generar electricidad con fines distintos a la prestación del servicio público de energía eléctrica. Para lograr dicho objetivo, la Ley en comento prevé los siguientes instrumentos:

- a. La Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, la cual comprende el instrumento encaminado a garantizar la eficiencia y sustentabilidad energéticas, a fin de fomentar la utilización y aprovechamiento de las fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias; y

b. El Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables, instrumento mediante el cual se establecerán las políticas públicas en la materia, determinando los objetivos para el uso de dichas fuentes de energía, y las acciones para alcanzarlas.

Conviene aclarar que la Estrategia tiene como fundamento el último párrafo de la fracción VI del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone que el Ejecutivo federal envíe al honorable Congreso de la Unión, en el mes de febrero de cada año, la Estrategia Nacional de Energía, con un horizonte de 15 años. Tal documento debe basarse en la Visión 2024 y sujetarse a los siguientes ejes rectores: Seguridad Energética, Eficiencia Económica y Productiva, y Sustentabilidad Ambiental.

Aún con estos instrumentos, México está lejos de los mínimos requerimientos que le permitan superar obstáculos para la transición energética. Al respecto, el Centro de Investigaciones en Energía (CIE), de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala “si nuestro país no se pone las pilas e invierte en investigación y desarrollo para aprovechar los recursos de la energía renovable, la crisis generada por el agotamiento de yacimientos de hidrocarburos fósiles nos encontrará “desarmados y sin la posibilidad de desarrollar nuestras propias soluciones, condenándonos a importar tecnología extranjera”.

Es en este escenario, se pone a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa que propone una reforma constitucional para incluir a las energías renovables y sus usos, como bienes de la nación, y por lo tanto requieren la protección del Estado.

Los beneficios que aportarán las energías renovables serían vitales y fomentarían la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, el desarrollo del campo y la seguridad alimentaria, el mejoramiento de la calidad del aire, una mayor conservación de los recursos naturales, la creación de empleos y el desarrollo científico y tecnológico, entre otros.

En Movimiento Ciudadano estamos convencidos de la necesidad de aprovechar las bondades que la posición geográfica otorga a nuestro país para fomentar el uso intensivo de energías renovables; situación que resolvería problemas graves que enfrenta nuestro país, que inhiben su desarrollo y nos acercan cada día a una trágica dependencia financiera y tecnológica, favoreciendo mayores adversidades para nuestra soberanía nacional.

Invitamos a los grupos parlamentarios representados en esta Cámara para sumarse a esta iniciativa que de paso a una política concreta con visión de largo plazo, que cuente con la participación más amplia posible, con claros conceptos de sustentabilidad. Lo anterior requiere generar una profunda discusión sobre el actual modelo energético y eléctrico, como también de los instrumentos normativos y financieros que fomenten el aprovechamiento de energías renovables.

Fundamento legal

La presente iniciativa se fundamenta 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 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1. ...

Artículo 24. ...

Título Primero

Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, **el desarrollo sostenible** y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico **sostenible** nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

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

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad, **seguridad energética y sostenibilidad ambiental** se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley establecerá como prioridad la eficiencia económica y productiva, y la seguridad energética y el desarrollo sostenible en la expansión de la actividad económica de los sectores público, privado y social.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico y **sostenible** nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional **sostenible** que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

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.

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 y **sostenible** 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, 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; **los recursos destinados a la generación y aprovechamiento de las energías renovables**, 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, **proveniente tanto de energías tradicionales, basadas en los combustibles fósiles, como de energías renovables** 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.

El aprovechamiento de los recursos naturales para la generación de energías renovables le corresponde al Estado, así como regular, coordinar y diseñar los mecanismos para abastecer los servicios públicos que se brinden con el uso y aprovechamiento de las energías renovables.

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.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (*las, sic DOF 03-02-1983*) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (*las, sic DOF 03-02-1983*) prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

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

(Los demás párrafos se mantienen igual)

Transitorios

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

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

Notas

1 Celebrada en Río de Janeiro, Brasil en 1992.

2 Por seguridad energética suele entenderse la capacidad de un país para satisfacer, de forma suficiente, oportuna, competitiva y con productos de menor impacto ambiental, la demanda nacional de energía, en el presente y por un periodo razonable hacia el futuro. Su concepto es indisoluble de la racionalidad y sustentabilidad del consumo. (Navarrete, Jorge Eduardo, Intervención durante el Quinto Foro sobre la Reforma Energética, Senado de la República, 27 de mayo de 2008).

3 Informe Desafío Mundial, Oportunidad Mundial, se publica en la víspera de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo agosto- septiembre 2002.

4 Establecer que 10% de la electricidad provenga de energías renovables para 2012 y 25% para el año 2050.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3406-VI, martes 6 de diciembre de 2011

5 Fuente: Bloomberg New Energy Finance.

6 Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009.

7 Estados Unidos y Canadá son el segundo y tercer productor más importante de gas natural en el mundo.

8 Estados Unidos y México ocuparon el primer y tercer lugar en 2006 a nivel mundial en cuanto a capacidad instalada de generación de energía geotérmica.

9 Al cierre de 2007, los precios eran 8% mayores en Canadá, 20% en Estados Unidos y 16% en México.

Diputada Guadalupe García Almanza (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SALVADOR CARO CABRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Salvador Caro Cabrera, 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 el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía, iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en la siguiente

Exposición de Motivos

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor consagra, en su primera parte, denominada dogmática, las garantías individuales de los mexicanos. Las garantías individuales se definen como los *derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional del amparo*.¹

2. En la primera constitución del México independiente (1824) las garantías individuales no se contemplaban aún, ya que éstas se dejaban a criterio de las legislaciones locales. *Las Constituciones de 1836, 1846 y 1957 ya contemplaban un catálogo amplio de garantías constitucionales. Con la Constitución mexicana de 1917 inició la etapa actual de la evolución de los derechos humanos*.²

3. Nuestra Constitución en su artículo 1 primer párrafo, señala textualmente que las garantías individuales *no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece*. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que las garantías individuales no son derechos subjetivos *absolutos*.³ Así entonces, tanto los supuestos de restricción o suspensión de garantías, así como el mecanismo protector de las mismas, reflejado en la figura del amparo, se encuentran en la Constitución.

4. En esta iniciativa se pretende, entonces, fortalecer las instituciones, la autonomía municipal y la soberanía de las entidades federativas en el contexto de un pacto federal, haciéndolos actores en la preservación de los elementos constitutivos del Estado Mexicano, mediante la capacidad de invocar la suspensión parcial de garantías como un elemento de fuerza y equilibrio para esos órdenes de gobierno frente a las amenazas existentes y ya previstas en Nuestra Carta Magna.

5. Los antecedentes históricos de la suspensión de garantías en México se remontan hasta la época de la recién consumada Independencia; al respecto, comenta el jurista Tena Ramírez:

La suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias a favor del ejecutivo son medidas que han ambulado en nuestra historia constitucional íntimamente asociadas, como que ambas sirven para facilitar al Poder Público la salida de la zona acotada por la división de los poderes y las garantías individuales. Sin embargo, hubo un primer periodo en el que por táctica o desconocimiento del sistema, se propuso una sola de las dos medidas.

Ese primer periodo corre desde la independencia hasta el Constituyente del 56. La Constitución española del 12 (vigente en México al consumarse la emancipación) consagraba cierta suspensión de garantías, pero no la delegación de facultades. Lo contrario ocurrió en el Constituyente de 24; Ramos Arizpe propuso en el proyecto del Acta Constitutiva y en el de la Constitución el otorgamiento de facultades extraordinarias que no aceptó la asamblea; tocante a la suspensión de garantías, nadie se atrevió a proponerla.

La Constitución de 24 siguió hasta el final de sus días con la puerta cerrada para las medidas de excepción.

La Constitución de 36(...) erigió la prohibición para el Congreso de reasumir en sí o delegar en otros, por vía de las facultades extraordinarias, dos o los tres poderes.

(...) Parecido rumbo siguieron en el Constituyente de 42 los proyectos de la mayoría y de la transacción, en contra del proyecto de la minoría (integrada entre otros por Otero), en donde se sostuvo la obstinada tesis de la prohibición de las medidas de excepción.

En 43 se expidió la Constitución centralista conocida con el nombre de Bases Orgánicas. Fue entonces cuando por primera vez ingresaron a nuestro derecho positivo las facultades de excepción.

Mariano Otero. Este distinguido moderado, a quien hemos visto en el Congreso formando parte de los minoritarios de la Comisión que rechazaron las medidas de emergencia, parece ya convertido a la tesis contraria, aunque sólo sea débilmente.

En efecto, en el artículo 4º del proyecto figuraba que “sólo en el caso de una invasión extranjera o de rebelión interior, podrá el Poder Legislativo suspender las formas establecidas para la aprehensión y detención de los particulares y el cateo de las habitaciones, y esto por determinado tiempo.

Como se ve, Otero no hacía otra cosa que acoger la ya anticuada disposición de la Constitución de Cádiz, que varias veces había llamado infructuosamente a las puertas de nuestro derecho positivo. No obstante la moderación de esa idea, Otero retiró la parte transcrita del artículo 4º en la sesión del 26 de abril de 1847.

La batalla decisiva se libró en el Congreso del 56, donde, merced a su habilidad y en parte a la suerte, los partidarios de las medidas de excepción alcanzaron por fin el triunfo, en memorables y agitados debates.

El 10 de septiembre de 1856, el Congreso aprobó el artículo 52.

El 21 de noviembre, la Comisión (de Constitución) volvió sobre sus pasos y presentó, nuevamente, sin modificación, el artículo 34 del proyecto, que decía: En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grande periodo o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con consentimiento del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste el Consejo de gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la prevención pueda contraerse a determinado individuo”.

La proposición pasó a la Comisión, quien en una de las últimas sesiones, el 24 de enero de 57, presentó lo que vino a ser la segunda parte del artículo 29 de la Constitución: “Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificara en tiempo de receso, la Diputación convocará sin demora al Congreso para que las apruebe.”⁴

6. El constitucionalista Elisur Arteaga señala que la Constitución del 57, al autorizarle facultades al Ejecutivo, implícitamente estableció una excepción temporal y parcial. De igual manera, señala que el Constituyente de 1917 no alteró la propuesta de la Constitución del 57, sino que la afinó, al agregar en el actual artículo 49 la expresión: “salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.⁵ En este sentido, la suspensión de garantías es una atribución parcial, con carácter temporal, cuyo conocimiento es confiado a los poderes constituidos, y de aplicación excepcional.

7. A lo largo de la historia del México independiente se han expedido 4 decretos en que se suspenden garantías. El primero, del 7 de junio de 1861, fue emitido por el Congreso de la Unión y promulgado por el Presidente Juárez, debido, entre otras causas, a la crisis hacendaria, a la oposición parlamentaria, las presiones extranjeras, así como por el asesinato de Melchor Ocampo. El segundo decreto, expedido el 11 de diciembre de 1861, reiteró la vigencia del decreto anteriormente citado, y adicionó nuevas garantías suspendidas; a causa del inminente riesgo de una guerra de intervención. El tercer decreto, fue emitido el 15 de marzo de 1911, debido a la perturbación grave a la paz pública que significó el movimiento revolucionario iniciado en el 20 de noviembre de 1910. El cuarto decreto, con la Constitución de 1917 en vigor, fue emitido el 1º de junio de 1942 y en él se suspendieron garantías y se otorgaron facultades extraordinarias debido al estado de guerra en que se encontraba el país (Segunda Guerra Mundial).

8. El artículo 29 vigente establece tres supuestos por los cuales es factible decretar la suspensión de garantías: 1) en caso de invasión o guerra extranjera; 2) en caso de perturbación grave a la paz pública; 3) cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. En este sentido, el tercer y cuarto decretos de suspensión de garantías que se han emitido en México responden, respectivamente, al segundo y primer supuesto.

9. El tercer supuesto es de carácter genérico, por lo cual, puede comprender situaciones de naturaleza diversa, en la que podrían mencionarse terremotos, sequías, inundaciones, bandolerismo generalizado o criminalidad incontrolable.⁶

10. La suspensión de garantías es una medida extrema, que acontece cuando el sistema ordinario de gobierno ha sido ineficaz y las instituciones que atienden ordinariamente las emergencias también han fallado.

11. En el proceso de la suspensión de garantías intervienen los poderes constituidos. La Constitución hace recaer en el Presidente de la República el peso de la responsabilidad política en el acto de suspensión; él es el que determina el momento y las circunstancias en que debe formularse la solicitud. Por otra parte, los Secretarios de despacho y el titular de la Procuraduría General de la República participan en el proceso de suspensión de garantías, consintiendo la determinación del titular del Ejecutivo. Una vez terminada esta etapa, la solicitud de suspensión es enviada al Poder Legislativo, en donde ésta debe ser aprobada por mayoría absoluta de cada Cámara. Es importante señalar que durante una suspensión de garantías permanece inalterable el principio de vigencia de la Constitución, en la que ningún órgano constituido, por la vía del artículo 29 puede derogar la total o parcialmente, o sustituirla por otra.

12. En cuanto a los límites territoriales en que aplica la suspensión de garantías, el constitucionalista Elisur Arteaga señala lo siguiente:

El decreto de suspensión puede comprender todo el territorio nacional o sólo parte de él. Este principio está encaminado a adecuar la medida extrema a las circunstancias reales.

Hacer frente a un problema (...) que sólo afecte a una entidad federativa es competencia exclusiva de los poderes locales (...) El principio se deduce del art. 124 y de la naturaleza del sistema federal. Todo lo que circunscriba a una entidad, sin posibilidad de trascender a otra, es del conocimiento de las autoridades de ella. La intervención de los poderes centrales se puede dar sólo a solicitud de las autoridades locales y en la medida en que ellas lo hayan requerido.

Pueden servir de base los límites que existen entre una y otra entidades, entre los distritos de un estado e, incluso, entre los municipios de dos o más entidades.

13. En este orden de ideas, el país vive actualmente una delicada situación de violencia y desbordamiento de los hechos delictivos, particularmente relacionados con la comisión de homicidios y la delincuencia organizada, lo que ha implicado serios desafíos a la capacidad de respuesta de las instancias de gobierno encargadas de la seguridad pública en todos los niveles de gobierno.

14. El problema de la delincuencia generalizada en algunos municipios del país ha sido de tal gravedad, que ha rebasado por completo la capacidad de respuesta de las corporaciones locales; en dichos localidades la tasa de homicidios superan con mucho la media nacional y las recomendaciones emitidas por la ONU; por otra parte, caminos y carreteras se han convertido en sitios en el que se perpetran emboscadas, secuestros y homicidios, por lo que el derecho de libre tránsito de las personas es violentado. En algunos casos, los más graves, se carece de autoridades municipales porque éstas han sido asesinadas, agredidas o intimidadas, y en los casos en que las hubiere, éstas se someten o se alían a las bandas delictivas.

15. Es de conocimiento público que numerosas regiones en nuestro país se han convertido en zonas controladas por las bandas del crimen organizado, donde los pobladores están abandonados a su suerte. En este caso, la Federación, la entidad federativa y el municipio, han fallado en dos de sus funciones fundamentales: la protección de la integridad de las personas y sus bienes y la preservación del imperio de la ley, socavando con ellos las bases del mismo estado Mexicano. **Cómo ejemplo, cabe recordar las condenables masacres acontecidas en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, donde desde abril del 2011, han sido encontrados 183 cadáveres, muchos de ellos de migrantes que fueron interceptados por delincuentes en su trayecto hacia la frontera norte del país, los que fueron privados de su libertad y posteriormente asesinados.** ⁷ Por otra parte, sólo desde 2007 hasta agosto de 2010, el crimen organizado había asesinado **41 funcionarios municipales del país, entre alcaldes, ex ediles, regidores, secretarios de ayuntamiento y candidatos a la alcaldía.** ⁸ En diciembre de 2009 a causa de la violencia sin control, el presidente municipal y el cuerpo de regidores del municipio de Tancítaro, Michoacán, solicitaron su renuncia al cargo al Congreso local, el cual decretó la desaparición de poderes. ⁹

16. La sistemática situación de violencia delincriminal, homicidios y quebrantamiento del estado de derecho que sufren algunas localidades y municipios del país, configura el tercer supuesto de factibilidad de una suspensión de garantías previsto en el artículo 29 constitucional. Sin embargo, los municipios carecen de la atribución legal que les permita solicitar al titular del Poder Ejecutivo

federal dicha suspensión, al igual que las legislaturas locales, con las consecuencias ya conocidas y referidas en la presente.

17. Por lo anterior, la presente iniciativa pretende otorgar este instrumento a las autoridades municipales y a los congresos locales de las zonas afectadas, para que, con mayoría de votos de las dos terceras partes de sus integrantes, puedan hacer en su caso, la solicitud declaración de suspensión de garantías de la localidad o región de que se trate, al C. Presidente de la República, sin modificar en lo demás, el proceso, características y restricciones de la suspensión de garantías que marca la norma constitucional. El fin último de la reforma que se propone es dotar de un sentido de eficacia a este artículo y con ello, lograr el fortalecimiento de nuestras instituciones y solidez de nuestro régimen democrático y sus tres órdenes de gobierno. La mayoría calificada es considerada como una condición necesaria para que las fuerzas políticas receptoras de la representación popular puedan a su vez convocar a la unidad en situación de excepción y también ser corresponsables de tan delicada decisión.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la elevada consideración de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de:

Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 29 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 de los Estados Unidos Mexicanos, **por así valorarlo, o a solicitud de una legislatura local o del pleno de algún Ayuntamiento**, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

...

...

...

...

Las legislaturas locales y los Ayuntamientos harán la petición de suspender o restringir garantías en su territorio debiendo contar con la aprobación de dos terceras partes de sus integrantes.

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación.

Notas

1 Tesis P./J. 2/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. 5, enero de 1997, pág. 5 citada en *Las garantías individuales*, parte general, colección Garantías individuales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 45. Web site consultado: <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/NuevasObras/LasGarantiasIndividuales/Las%20garant%C3%ADas%20individuales.%20Parte%20general.pdf>

2 Ídem, página 42.

3 Ibídem, página 43.

4 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, trigésima octava edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 2006. páginas 218-232.

5 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, Oxford University Press, México, D.F., 1999. Página 596.

6 Fuente: Arteaga Nava, Elisur, obra citada, página 599.

7 <http://www.vanguardia.com.mx/ultimadosagolpesmasde130delos183muertoshaladosensanfernando-708656.html>

8 <http://www.noticiasaldia.com.mx/notas.pl?n=21437&am; s=9>

9 <http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2009/12/05/index.php?section=politica&article=003n1pol>

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

Diputado Salvador Caro Cabrera (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 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 que reforma y modifica el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de prohibir la partida secreta.

Exposición de Motivos

La partida secreta fue en algunos sexenios, más en unos menos en otros, un fondo multimillonario que el presupuesto federal asignaba a la presidencia de la República, cuyo monto, por ejemplo, en el sexenio de Salinas de Gortari fue totalmente escandaloso. Salinas recibió por concepto de partida secreta más que el doble de su antecesor Miguel de la Madrid. Según información de medios de comunicación nacionales y, a partir del conocimiento de unas grabaciones de Luis Téllez –funcionario del gobierno de Salinas– y, de unas conversaciones entre los hermanos Salinas, Adriana y Raúl, se puede presumir que Carlos Salinas de Gortari, utilizó la mitad de esa partida secreta en provecho propio, para incorporarla a su patrimonio personal.

En el pasado, el Ejecutivo federal podía utilizar los recursos de la partida secreta discrecionalmente. En los sexenios priistas, los fondos no estaban sujetos a comprobación ni a rendición de cuentas. La antigua Contaduría Mayor de Hacienda, entonces el órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados, no estaba facultada para supervisar el uso de ese dinero. La situación era tan grave, como ocurrió en el sexenio de Salinas de Gortari aunque también con otros presidentes, que no podía en esa época hablarse –cuando se empleaba incorrectamente la partida secreta- de desvío de recursos públicos, de peculado o de algún delito tipificado en la legislación federal punitiva, porque los recursos de esa partida no tenían destino de gasto establecido. Como se señaló anteriormente, estaban los gastos sujetos a la disposición discrecional del titular del ejecutivo. Así y de esta circunstancia se valió en su momento la defensa de Raúl Salinas para eludir la acusación de peculado en su contra.

Las denuncias por el mal uso de la partida secreta han continuado. El Partido de la Revolución Democrática denunció al ex presidente Vicente Fox de desvío de recursos de la partida secreta para respaldar la campaña panista del actual presidente en 2006. Es decir, y contrario de lo que se sostiene actualmente, en donde los recursos de la partida secreta, se emplean sobre todo en tareas de seguridad pública y nacional, existe siempre la posibilidad –por la debilidad en la transparencia de la partida, de su fiscalización y de su rendición de cuentas- que ésta pueda desviarse para fines electorales o políticos prohibidos por la ley o para otros contrarios al Estado de Derecho.

En la actualidad el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución señala: “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”.

Por su parte, el artículo 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dice: “Los gastos de seguridad pública y nacional son erogaciones destinadas a los programas que realizan las dependencias en cumplimiento de funciones oficiales de carácter estratégico. La comprobación y demás información relativa a dichos gastos se sujetarán a lo dispuesto en el Reglamento sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de las disposiciones aplicables. El ejercicio de estos recursos se sujetará a las disposiciones específicas que al efecto emitan los titulares de las dependencias que realicen las actividades a que se refiere el primer párrafo de este artículo, en los términos que establezca el Reglamento sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de las disposiciones aplicables. La adquisición de bienes destinados a las actividades de seguridad pública y nacional se entenderá devengada al momento en que se contraiga el compromiso de pago correspondiente”.

Tanto la norma constitucional como la legal y las reglamentarias promueven la discrecionalidad en el ejercicio de la partida secreta. No existe plena transparencia ni fiscalización en la materia.

El gobierno de Felipe Calderón ha destinado a la partida secreta a lo largo de su sexenio hasta doce mil millones de pesos para financiar gastos confidenciales y reservados en el combate al crimen organizado, dinero que se ha utilizado para pagar operaciones encubiertas, testigos protegidos, infiltrar a agentes en las redes de la delincuencia organizada, rentar casas de seguridad, preparar operativos sorpresa para detener a presuntos miembros del crimen organizado, entre otras acciones. Se supone por lo anteriormente dicho que la partida secreta en este gobierno se destina principalmente para gastos en seguridad pública y nacional. En el presupuesto de egresos de la federación ha sido clasificada en las partidas 4310, 3823 y finalmente ahora en la partida 33701.

Existe para su empleo, por ejemplo en la policía federal, una regulación denominada “Norma para el ejercicio de la partida 4310 “transferencias para gastos de seguridad pública y nacional” por parte de la policía federal preventiva”. Conviene de antemano decir que la partida secreta, aún hoy en día, es de carácter confidencial y su comprobación no es la que se exige para el ejercicio del gasto de otras partidas.

Según la normatividad administrativa vigente (revisada conjuntamente por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública), las dependencias que pueden ejercer esta partida, siempre y cuando esté contemplada en el Presupuesto de Egresos de la Federación son: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, La Secretaría de Marina, la Presidencia de la República, el CISEN, el SAT, la Secretaría de Seguridad Pública, la Policía Federal y, el Instituto Nacional de Migración.

La normatividad para la comprobación de estas partidas, estimando su confidencialidad, descansa tan sólo en la justificación escrita del servidor público responsable de cada operativo. Las erogaciones que impliquen adquisición de inmuebles o muebles que no puedan respaldarse con documentación a favor de la dependencia, deberán incluirse en el informe justificativo correspondiente para que, al término del operativo, se incorporen contablemente al patrimonio federal. Todo lo anterior, constituye una excepción clara a los requisitos de transparencia, comprobación y rendición de cuentas que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para el resto de las partidas.

En los últimos cinco años, la Auditoría Superior de la Federación ha realizado respecto a la partida secreta dos auditorías a la Procuraduría General de la República (cuentas públicas 2008 y 2006),

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3406-VI, martes 6 de diciembre de 2011

una al CISEN (cuenta pública 2007), una a la Policía Federal (cuenta pública 2006) y otra al Instituto Nacional de Migración (cuenta pública 2005).

Las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación se han centrado en la comprobación del cumplimiento normativo que rige a las partidas secretas, motivo por el que sus resultados no han arrojado acciones de tipo resarcitorio, sino que en su mayor parte son recomendaciones, según se dice, para mejorar la calidad y oportunidad de los controles establecidos por el propio ejecutivo federal a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

En este sexenio los recursos asignados por dependencia dentro de la partida 33701 son los siguientes:

Secretaría de Gobernación: 642 millones 280 mil pesos.

Secretaría de la Defensa Nacional: 57 millones 60'8 mil pesos.

Secretaría de Marina: 29 millones 505 mil pesos.

Presidencia de la República: 11 millones 941 mil pesos.

CISEN: 563 millones 984 mil pesos.

SAT: 30 millones 819 mil pesos.

SSP: 5 mil 859 millones de pesos.

Policía Federal: 4 mil 294 millones 173 mil pesos.

Instituto Nacional de Migración: 119 millones 948 mil pesos.

La iniciativa que formulo se suma a otras que se han presentado ante este Pleno en el pasado inmediato, como son las de las diputadas Susana Monreal Ávila y Gabriela Cuevas Barrón, porque la partida secreta constituye una institución ajena y opuesta a un Estado democrático de Derecho. En los Estados de Derecho, los gastos públicos deben ser plenamente transparentes, deben ser fiscalizados ampliamente y, sobre cada uno de ellos, las autoridades deben rendir cuentas, es decir, deben justificarlos en todo momento frente y de cara a la sociedad.

Con la partida secreta ello no ocurre y, aunque desde hace algunos años, se ha reducido la discrecionalidad en su empleo, sigue habiendo en su ejercicio opacidad, debilidad en la fiscalización y, nula rendición de cuentas o justificación de parte de las autoridades.

La partida secreta desde mi punto de vista es una vieja institución del sistema político autoritario que prevaleció por muchos años en nuestro país, cuando no existía transparencia, fiscalización efectiva o rendición de cuentas. Bajo condiciones de democracia y de garantía plena a los derechos humanos, tal como lo determina el artículo primero de nuestra Carta Magna, es inaceptable su continuidad.

Hoy en día que la partida secreta se utiliza, sobre todo, en funciones de seguridad pública y nacional y, aún así no puede soslayarse el riesgo que comporta su empleo discrecional respecto a los derechos fundamentales. Esta partida puede emplearse no sólo hacia fines electorales irregulares o ilícitos sino para perseguir y criminalizar movimientos sociales, para incentivar la compra de testigos, para vulnerar los derechos humanos que conforman el debido proceso y, para apuntalar las características policíacas y represivas del Estado. Para decirlo en otras palabras, en su vertiente contemporánea, la partida secreta es parte de lo que la doctrina jurídica denomina derecho penal del enemigo.

En otras naciones como en España o Ecuador, los gastos secretos o reservados han mellado la calidad de la democracia y del Estado de Derecho. En México también lo han hecho, tanto en los gobiernos priistas como en los panistas de la alternancia, por eso, es momento que desde la Constitución se prohíba su existencia jurídica.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y modifica el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de prohibir la partida secreta

Artículo Único. Se reforma y modifica el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 74. Son facultades de la Cámara de Diputados:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto...

El Ejecutivo Federal...

Cuando inicie...

El Presupuesto de Egresos de la Federación no podrá contener partidas secretas o reservadas.

Sólo se podrá...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

Transitorio

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

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

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE DEROGA EL ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS FLORES RICO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, Carlos Flores Rico, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo previsto en los artículos 6º, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el artículo 47 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El estado de Nayarit debe su nombre al caudillo Cora Naye, Nayar, Na'ayarij o Nayarit, ¹ fundador del reino de Huacica o Xécora que se asentó en la región montañosa de Nayarit de donde fue rey por el año 1500; reino que resistió a los conquistadores españoles por más de 200 años y cuya capital se encontraba en lo que hoy es el municipio del Nayar.

El rey Nayarit fue un precursor de los derechos indígenas, a quien sus connacionales también identificaban como Majakjuagi, ² y para darnos una idea de la relevancia histórica de este personaje de la etnia Cora, el historiador Jean Meyer, en su obra Breve Historia de Nayarit, nos narra cómo al finalizar la conquista de la sierra del Nayar, ³ en 1722, derrotados los nayaritas y pacificada la región, se mandó a México el esqueleto del rey Nayarit, que había sido venerado en uno de los adoratorios de la Mesa del Nayar, así como el calendario de piedra y los vasos sagrados del templo del sol; restos que fueron quemados en presencia de la población. ⁴

Luego de consumarse la conquista española, la provincia de San José de Nayarit estaba formada por la prolongación de la Sierra Madre, en los confines de las Diócesis de Durango y Guadalajara, colindando al oriente con la Nueva Vizcaya y, por el norte-poniente, con la Nueva Galicia; el río San Pedro le servía de límite por el norte y dividía al Nayarit de las provincias de Topia y de los Tepehuanes. Aunque se le reconocía como territorio separado, estaba de alguna manera anexo a la provincia de Sinaloa.

En 1531, el Consejo de Indias nombró a Nuño Beltrán de Guzmán gobernador de Nueva Galicia, región que comprendía la costa desde Barra de Navidad hasta al norte de los actuales límites entre Sonora y Sinaloa y las provincias de Jalisco, Zacatecas, Purificación, Banderas, la región central y costera de Nayarit y los valles del centro de Sinaloa, designándose como capital la Villa de Santiago de Galicia de Compostela en julio de 1532.

El 4 de diciembre de 1786 el virrey Antonio María de Bucareli y Urzúa, implantó en el virreinato el sistema administrativo de intendencias, por lo que fue necesario hacer una nueva división territorial. La Nueva España se dividió entonces en doce intendencias y tres gobiernos. Guadalajara fue una de ellas y de ésta dependían las alcaldías de Tepique, Sentispac y Acajoneta, actualmente en el territorio de Nayarit. Sin embargo, en 1789, el departamento de San Blas y el territorio de Compostela, que años antes habían dependido directamente del virrey, se convirtieron en partidos de la intendencia.

Una vez lograda la independencia del país, Tepic y Compostela se adhirieron al sistema de República Federada que se proponía. El 16 de junio de 1823, la diputación provincial declaró que la Intendencia de Guadalajara se convertía en el Estado Libre de Jalisco, que se dividió en 28 distritos que formaban la intendencia: Guadalajara, Acaponeta, Autlán, Ahuacatlán, La Barca, Colima, Cuquío, Compostela, Colotlán junto con el de Nayarit y el corregimiento de Bolaños, San Blas, Santa María del Oro, Sayula, Sentispac, Tomatlán, Tala, Tepatitlán, Tepic, Tlajomulco, Tequila, Tonatlán, Tuzcacuesco, Zapotlán El Grande y Zapopan.⁵

El 31 de enero de 1824, el Congreso promulgó el Acta Constitutiva con la cual México se definía como una República popular federal. El 18 de noviembre del mismo año, se promulgó la Constitución Política del Estado de Jalisco, que lo dividió en 8 cantones, de los cuales el de Tepic era el séptimo, con 10 municipios.

Este último cantón jalisciense estaba formado territorialmente por lo que ahora es el estado de Nayarit. Sin embargo, sus habitantes nunca estuvieron de acuerdo en pertenecer al estado de Jalisco, por lo que el 10 de febrero de 1946 manifestaron públicamente su deseo de separarse de ese estado “para alcanzar la libertad política, pues consideraban que era la única forma de lograr el progreso y bienestar social.”⁶

El general Miguel Miramón, General en Jefe del Ejército Nacional y presidente sustituto de la República, mediante decreto del 8 de diciembre de 1859 declaró al distrito de Tepic como Territorio en tanto se llevaba a cabo la división territorial de la República, considerando los eminentes servicios prestados a la causa y al orden por las fuerzas auxiliares del Distrito de Tepic,⁷ refiriéndose a la guerra interna que para entonces padecía el país.

Con la llegada del Imperio de Maximiliano, se impuso una nueva división territorial del país, dividiéndose el territorio nacional en 50 departamentos, conforme al decreto expedido el 3 de marzo de 1865, creándose así el departamento de Nayarit, siendo en aquel momento cuando se utilizó por primera vez ese nombre.⁸ El historiador Jean Meyer recuerda el encuentro sucedido en el siglo XVII entre el padre Miguel de Uránzu y el rey Nayarit, que tuvo por efecto que la sierra de Xécora llevara el nombre de Sierra de Nayarit, subrayando que nunca se había nombrado como Nayarit a esa región en su conjunto hasta entonces.⁹

Pero la independencia de Nayarit de Jalisco no se lograba aún, ya que el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido el 10 de abril de 1865, fijó las bases del gobierno para la organización regional. Jalisco, así, fue considerado como Cuarta Comisaría Imperial o Distrito Militar, incluyendo otros siete departamentos, entre los cuales se contaba al de Nayarit.¹⁰

Al triunfo de la República sobre la intervención francesa, el 7 de agosto de 1867, el presidente Benito Juárez decretó que el Distrito de Tepic quedara mientras tanto como un Distrito Militar, que dependiera del supremo gobierno de la República, para que en él se dictaren todas las providencias convenientes a fin de asegurar la paz en dicho distrito y para examinar, atender y proteger los intereses de sus pueblos.¹¹

Empero, el presidente Juárez no concedió la creación de un estado del mismo nombre, que supondría la separación de Nayarit de Jalisco, pero tampoco permitió dicha medida el regreso de la región al gobierno de Guadalajara, que lo reclamaba como su séptimo cantón,¹² recobrándose el propósito de separarlo del estado de Jalisco.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, Tepic volvió a solicitar al Congreso la elevación de Distrito Militar en estado de la Federación, argumentando que Jalisco no había hecho nada por ellos y, en cambio, se beneficiaba con sus impuestos. El distrito de Tepic se había gobernado solo durante más de 20 años.

En 1878, Jalisco volvió a pedir enérgicamente la reincorporación del cantón y con este motivo hubo una gran agitación en Tepic, lo que obligó a que una vez más se solicitara la erección del Distrito Militar en Estado, “para terminar de una vez y sin temores de una nueva, devastadora y sangrienta guerra fratricida, el antagonismo inextinguible” entre Nayarit y Jalisco.¹³

Sin embargo, luego de infructuosos intentos de los nayaritas por erigirse como estado, no fue sino hasta el 12 de diciembre de 1884, después de 30 años, cuando el Congreso de la Unión dio vida legal a Tepic mediante la reforma al artículo 43 de la Constitución federal por la cual se creó el Territorio de Tepic, con la superficie y las poblaciones que fueron del 7º Cantón del Estado de Jalisco, publicándose en Tepic, por bando solemne, el 4 de enero de 1885,¹⁴ en donde se aclaró que no pudo dársele la categoría de estado porque no tenían la población requerida y no contaba con los recursos necesarios para sufragar los gastos de una administración propia.

Al Territorio de Tepic se fraccionó en siete partidos que formaban otras tantas prefecturas, 10 subprefecturas y 16 municipalidades, cuyos partidos y prefecturas fueron Tepic, San Blas, Santiago Ixcuintla, Acaponeta, Ahuacatlán, Ixtlán y Compostela;¹⁵ y como capital del territorio sería la ciudad de Tepic, en que residirían las autoridades.

Jalisco protestó, por supuesto, nos dice Jean Meyer,¹⁶ y no votó a favor de la reforma, pero no le sirvió de nada. Hubo 107 votos a favor y 70 en contra.

Durante la Revolución, hacia 1914, casi todo el territorio de Tepic estaba en poder de los constitucionalistas, y durante 1915, debido a la situación económica imperante, se logró que se tomara en consideración la iniciativa de erigir como estado de la Federación dicho territorio.

Finalmente, se logró que se elevara constitucionalmente en el artículo 47 el territorio de Tepic al actual estado de Nayarit. En sesión ordinaria celebrada el 28 de diciembre de 1916, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 47 del Proyecto de Constitución:

“El artículo 47 del proyecto de reformas a la Constitución de 1857, no hace más que dar al nuevo estado de Nayarit los límites y extensión del territorio de Tepic. Habiendo juzgado esta Comisión sin inconveniente la elevación a la categoría de estado de aquel territorio, el artículo 47 es una declaración que se desprende directamente del contenido del artículo 43. Por tanto, la misma se honra en proponer a esta Asamblea la aprobación del artículo 47 en los siguientes términos:

Artículo 47. El estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende ahora el territorio de Tepic. La Comisión de Corrección de Estilo sustituyó el “ahora” por “actualmente”.

El 26 de enero de 1917 el Congreso Constituyente aprobó la iniciativa de reformas, señalándose en el dictamen correspondiente que “no habiendo inconveniente a juicio de la Comisión, en que se considere como estado, el territorio de Tepic, con el nombre de estado de Nayarit, con los mismos límites y extensión que tuvo cuando se le nombró territorio”.

El 25 de noviembre tomó posesión como gobernador provisional Jesús M. Ferreira y el 24 de noviembre resultó electo primer gobernador José Santos Godínez. La primera Constitución estatal fue promulgada el 5 de febrero de 1918.

Al igual que muchos destacados investigadores y académicos lo han señalado, no se sabe a ciencia cierta cuál fue la razón por la que el constituyente del 17 decidió reconocer su calidad de estado de la Federación a Nayarit en un artículo independiente, distinto al en que establece las partes integrantes de la federación, es decir, al en que se establece el Pacto Federal, y que consideró inicialmente al estado de Nayarit como parte de ella, siendo que ello hubiese sido suficiente, ya que Nayarit había transitado por ese contexto de un territorio a una entidad federativa.

Efectivamente, el artículo 43 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916 precisó que “Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas. Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.”¹⁷

Este texto fue aprobado por 153 votos a favor y 4 en contra, en la 63ª Sesión Ordinaria celebrada el 26 de enero de 1917,¹⁸ en la que se puso a consideración de la asamblea el dictamen sobre los artículos 43, 44, 45 y 48 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que se referían a la división territorial, de lo que podemos advertir dos cuestiones. La primera, se constituye Nayarit como un estado libre y soberano, transitando así de su original situación jurídica de Territorio a entidad de la Federación. La segunda, la comisión encargada de analizar, discutir y, como así sucedió, aprobar las disposiciones relativas a la división y organización territorial del país, sólo se avocó en resolver y aprobar en un solo dictamen los textos de los artículos 43, 44, 45 y 48 del proyecto de reformas, no así el del artículo 47, que fue dictaminado por separado.

En ese contexto, podemos también advertir que la Comisión dictaminadora del artículo 47 del Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, estableció que dicho artículo no hace más que dar al nuevo estado de Nayarit los límites y extensiones del Territorio de Tepic, asentando en su dictamen que el artículo 47 “es una declaración que se desprende directamente del contenido del artículo 43”, lo que en nuestra consideración resulta ser contrario a toda técnica legislativa, pues no es apropiado incorporar en el texto constitucional la fase declarativa de un proceso de reforma constitucional, sino que lo adecuado es incorporar la fase constitutiva o de integración del derecho, como así sucedió correctamente al establecerse en el texto del artículo 43 constitucional que Nayarit es parte integrante de la Federación, erigiéndose así como un estado libre y soberano, por lo que lo oportuno era que la dictaminadora estableciera en el dictamen correspondiente la fase declarativa que incorpora constitucionalmente al Territorio de Tepic en entidad federativa, o como atinadamente se hizo en el año de 1974, cuando el Constituyente Permanente declaró erigidos los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en estados libres y soberanos, señalándolo en disposiciones transitorias los límites de los estados creados.

Sobre este último punto, vale la pena observar el proceso de integración legislativa del artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del que podremos advertir que atendiendo la iniciativa del Ejecutivo Federal, en fecha 9 de septiembre de 1974, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión discutió y aprobó la iniciativa de reformas a los artículos 27, 43, 45, 52, 55, 73, 76, 82, 89, 104, 107, 111, 123 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la que se aprueba la erección de los estados de Baja California

Sur y Quintana Roo, estatuyéndose así en entidades federativas, desapareciendo además la figura de “Territorio” de nuestro sistema político y culminando así el proceso de integración federalista, cuyos dos primeros artículos transitorios del proyecto de Decreto puesto a consideración de la asamblea dispusieron que los estados de Baja California Sur y Quintana Roo tendrán la extensión territorial y límites que tenían los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, respectivamente, reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de octubre de 1974.

Es claro entonces que el artículo 47, que hoy propongo derogar, no puede contener una característica de naturaleza provisional o transitoria, pues es de explorado derecho que la función de los artículos transitorios es solamente implementar el paso de los preceptos del cuerpo del decreto a su plena vigencia, y por lo tanto no resulta ser conveniente jurídicamente ni técnico legislativamente llevar al cuerpo del precepto constitucional una declaratoria de integración territorial de una entidad federativa, pues, reitero, no es apropiado incorporar en el texto constitucional la fase declarativa, sino que lo correcto es incorporar, como así se hizo en el artículo 43, la fase constitutiva o de integración del derecho, es decir, la que, en el presente caso, incorpora constitucionalmente a los territorios en entidades federativas, debiendo –en mi consideración– solamente el Congreso Constituyente de 1917 incluir la integración territorial de Nayarit en el dictamen respectivo, o como se hizo al erigirse Baja California Sur y Quintana Roo como entidades federativas, en disposiciones transitorias, siendo lo procedente, como ya se dijo.

Así entonces, este iniciador estima que no puede ser de ninguna manera que en la fase constitutiva o de integración del derecho se incluyan partes que corresponden a las declaraciones. Baste recordar que la técnica del proceso de integración legislativa, especialmente en lo que se refiere al sistema o proceso legislativo para la reforma o adición de la Constitución General de la República es muy clara y precisa, establecida en la propia norma fundamental, ya que, como así muchos constitucionalistas lo consideran –y coincido plenamente–, la ley máxima no es un catálogo declarativo de los derechos fundamentales y sociales de los mexicanos, sino constitutivo de los mismos. Aunado a ello, debemos tener presente que la constitución es un texto vivo, dinámico, que no contiene expresiones temporales, accidentales o puramente declarativas, sino que contiene disposiciones permanentes que dan vida a la estructura jurídica, política y social de nuestro país.

En ese contexto, la presente iniciativa tiene como propósito fundamental fortalecer y consolidar el federalismo como sistema de organización política idóneo para que las comunidades que habitan cada región del país, se conserven fieles a sí mismas, identificándose todas en una unidad nacional. Como se ha demostrado a lo largo de la historia de México, el federalismo ha podido garantizar la representación y, sobre todo, la participación equitativa de cada estado de la Unión, en la toma de las decisiones que interesan al conjunto.

El constituyente de 1917 interpretó la convicción del pueblo del Nayar, al asegurar que en ese antiguo territorio, sus esforzados habitantes demostraron su sentido de responsabilidad ciudadana y su madurez política. A lo largo de los años el pueblo nayarita ha venido coadyuvado al desarrollo del país, y su erección como estado libre y soberano es un reconocimiento expreso de la nación a la capacidad de sus habitantes para gobernarse, generar su propio bienestar y seguir contribuyendo al desenvolvimiento general de la República.

De ninguna manera la iniciativa que someto a la consideración de la Asamblea va en contra de la historia de Nayarit. No, por el contrario, lo que busca más que nada es reconocer que la conversión de territorio federal a la calidad de estado federado, debe prevalecer en el artículo 43 constitucional, que históricamente define las disposiciones relativas a la división y organización territorial del país,

lo que permite necesariamente que Nayarit, al ser parte integrante de la Federación, se asuma con personalidad jurídica plena, formando parte inseparable de la federación mexicana como “Estado Libre y Soberano”.

No podemos dejar de reconocer que en la actualidad, Nayarit es un estado que presenta grandes potencialidades de desarrollo competitivo en actividades tales como la agricultura, el turismo, la acuicultura y algunas ramas manufactureras como la industria liviana, especialmente en la agroindustria.

Con un 0.6% de participación en el Producto Interno Bruto nacional, Nayarit detenta el primer lugar a nivel nacional en productos agrícolas como tabaco, arroz palay y jícama; y es el segundo productor en mango y caña de azúcar. En captura pesquera, es tercero en pez bandera, y cuarto productor de camarón y de robalo. Nayarit representa el cuarto generador bruto de energía hidroeléctrica a nivel nacional; y respecto de la oferta turística, Nayarit detenta a nivel nacional el sexto lugar en hoteles de 5 y 4 estrellas, así como en centros de convenciones.¹⁹

Esta Iniciativa es un reconocimiento también al esfuerzo de los nayaritas que buscan un modelo de desarrollo más acorde con las tendencias mundiales y los cambios en la dinámica productiva regional de nuestro país, pues es sabido que además pretenden insertar a la entidad en términos de su vocación productiva y el aprovechamiento de sus ventajas competitivas con el propósito de impulsar la inversión y consecuentemente la generación de empleos y de ingresos, que eleve el bienestar general de la población y contribuya a la disminución del rezago social.

Pero históricamente, esta propuesta es un reconocimiento al rey Nayarit, a los caudillos Tenamaxtli y Tlahuicol, a Mariano “Máscara de Oro”, a Juan Tonata de Acuña, al cura José María Mercado, quienes, entre otros ilustres nayaritas, dieron identidad a esa majestuosa región, o a Manuel Lozada y otros naturales de Tepic que pugnaron por un estatus político diferente para la región, y que a la postre pudo lograrse con el apoyo irreductible de los constituyentes Esteban Baca Calderón, Juan Espinosa Bávara, Marcelino Cedano y Cristóbal Limón, quienes hicieron posible elevar a la categoría de estado libre y soberano al antiguo Territorio de Tepic, de acuerdo con el proyecto de reforma presentado por Carranza.²⁰

Por otra parte, la reforma que propongo se justifica además, porque si bien las Constituciones son hechas para permanecer, no se les puede considerar como una ley eterna, pues de la doctrina constitucional se ha desechado la tesis de la persistencia absoluta de las Constituciones, sobre todo porque un estado político y social no puede concretarse indefinidamente en un texto legislativo, ya que las condiciones socioculturales de una nación están en permanente cambio evolutivo. La modificabilidad de la Constitución implica, en sí misma, la garantía de su permanencia y estabilidad, en la medida en que es un componente de articulación de la continuidad jurídica del estado y un instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política; luego entonces, si es función esencial de toda Constitución asegurar los derechos fundamentales del hombre y la dignidad de la persona humana, debemos entonces acomodar la norma constitucional a la realidad, si el proceso de integración federalista culminó en 1974 al desterrar para siempre la figura jurídica de Territorio de nuestro máximo orden jurídico, lo apropiado es derogar del texto constitucional una declaratoria de integración territorial de una entidad federativa que no puede persistir en la constitución, pues la autonomía y calidad soberana de Nayarit como entidad federativa se encuentra plenamente garantizada a través del artículo 43 constitucional, como ya se ha expuesto.

No está por demás señalar que en su origen, la Constitución de 1917 establecía la existencia de “territorios”, los cuales no llegaban a tener la autonomía de los estados, debido entre otras razones al nivel de desarrollo que tenían, a la escasa población, o a su poca capacidad de generar recursos a fin de sostener económicamente un gobierno independiente, por lo que el gobierno federal se encargaba de designar las autoridades dentro de este territorio y dar la seguridad y apoyo necesario al mismo a fin de lograr gradualmente su desarrollo, y obtener, posteriormente, su integración como un estado más de la Federación, caso en el que se hallaron inicialmente los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, y por supuesto el estado de Nayarit.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

Proyecto de Decreto

Primero. Se deroga el artículo 47 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

“**Artículo 47.** Derogado.”

Transitorio

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

Notas

1 *Enciclopedia de los Municipios de México* . Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2005. Gobierno del Estado de Nayarit.

2 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* . Coedición de la Cámara de Diputados, Senado de la República y otras instituciones, Sección Segunda, Tomo XVII, página 825.

3 Meyer, Jean. *Breve Historia de Nayarit* . México, 2005. Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, páginas 69 y 70.

4 *Enciclopedia de los Municipios de México* . Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2005. Gobierno del Estado de Nayarit.

5 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* . Coedición de la Cámara de Diputados, Senado de la República y otras instituciones, Sección Segunda, Tomo XVII, página 826.

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem*, página 828.

8 Meyer, Jean. *Breve Historia de Nayarit* . México, 2005. Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, página 114.

9 *Ibidem*.

10 Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1999* , páginas 670-680.

11 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* . Coedición de la Cámara de Diputados, Senado de la República y otras instituciones, Sección Segunda, Tomo XVII, página 828.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3408-VII, jueves 8 de diciembre de 2011

12 Meyer, Jean. *Breve Historia de Nayarit* . México, 2005. Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, página 114.

13 *Ibídem*, página 115.

14 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* . Coedición de la Cámara de Diputados, Senado de la República y otras instituciones, Sección Segunda, Tomo XVII, página 829.

15 *Ibídem*.

16 Meyer, Jean. *Breve Historia de Nayarit* . México, 2005. Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, página 116.

17 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* . Coedición de la Cámara de Diputados, Senado de la República y otras instituciones, Sección Segunda, Tomo XVII, página 752.

18 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* . Coedición de la Cámara de Diputados, Senado de la República y otras instituciones, Sección Primera, Tomo III, página 782.

19 *Perspectiva Estadística de Nayarit* . Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Septiembre de 2011.

20 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* . Coedición de la Cámara de Diputados, Senado de la República y otras instituciones, Sección Segunda, Tomo XVII, página 829.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 8 de diciembre de 2011.

Diputado Carlos Flores Rico (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 105 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSARIO BRINDIS ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

La descentralización es un proceso político y administrativo que implica reconocer otros organismos creados o por crearse, así como sus atribuciones completas para realizar funciones antes reservadas al nivel central de gobierno; supone la autonomía jurídica, funcional y financiera de esos organismos; implica relaciones de poder entre distintos niveles de gobierno, no solo un simple proceso organizacional relacionado con la estructura interna de una unidad del aparato gubernamental, además involucra tanto a instancias político–institucionales como administrativas, e incluye el traspaso integral de actividades y atribuciones de un nivel central de gobierno a otro nivel.

En algunos países como Colombia y Perú, la descentralización ha llevado al establecimiento de regiones para la planificación, integrar nuevos recursos a la economía del país, crear nuevas fuentes de empleo y limitar la emigración hacia las ciudades.

En México, la descentralización se inició con miras a construir un nuevo federalismo y se avanzó en la redistribución de competencias y recursos entre los tres órdenes de gobierno, sobre todo en materia de salud, educación, lucha contra la pobreza y servicios públicos. En esa línea, se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, facultado para abrir espacios de dialogo que promovieron relaciones más equilibradas o el Sistema nacional de Coordinación Fiscal, por ejemplo.

Además del objetivo de fortalecer al federalismo, se entendió como impulso a la descentralización política, mediante el reparto de competencias entre autoridades del gobierno central y del local. Para ello, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se promulgó la Ley de Planeación y se instauró el Sistema de Planeación Democrática que cobijó a los instrumentos jurídicos de coordinación entre el gobierno federal, los estatales y municipales.

No obstante, existe, dentro de la vertiente de fortalecimiento de los gobiernos locales, hoy llamados gobiernos de proximidad, la de carácter judicial, que ha sido poco abordada, a pesar de su importancia para fortalecer el estado de derecho. Como antecedente fundacional, encontramos a la Carta Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, que estableció, inspirada en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la dualidad de organismos judiciales: los tribunales de la Federación y los tribunales de los Estados, separados y con competencia propia. Este mismo sistema de doble jurisdicción se continuó en la Constitución Federal de 1857, así como en la vigente de 1917, de manera que tanto la federación como las entidades federativas han organizado sus tribunales en la forma que han estimado más adecuada.

Argumentación

Desde mediados de los años noventa las políticas del nuevo federalismo han otorgado a los gobiernos estatales mayor autonomía. Aunque los mecanismos de rendición de cuentas han sido reforzados, existe una evidente brecha entre la institucionalización federal y la que opera en los estados, especialmente en cuanto al Poder Judicial se refiere. Con el pluralismo político existe una

necesidad especial de independizar las instituciones, sobre todo en la rama judicial, para que se puedan establecer controles de jurisdicción y de constitucionalidad en el ámbito que verdaderamente les corresponde, como es el caso del tratamiento de las controversias entre diferentes partidos y niveles del gobierno.

Antes de 1994, algunos municipios intentaron usar este tipo de recursos jurídicos, pero no tuvieron éxito. El antecedente más importante que buscó involucrar a los municipios en las controversias constitucionales fue el juicio de amparo (4521/90) presentado en 1990 por Mexicali, Baja California, en contra de la Federación. Al resolver este recurso, la Corte estableció que los municipios fueran legalmente reconocidos para hacer uso de las controversias constitucionales, aun estando en contra de las reglas previamente establecidas en donde estas entidades no eran reconocidas como un legítimo actor (SCJN, 7 de noviembre de 1991). Posteriormente, el municipio de Delicias, Chihuahua, presentó un recurso en contra del gobierno del estado (SCJN, CC1/93, 29 de abril de 1993).

En 1994, la Corte resolvió el caso en favor de los municipios, sentando formalmente las bases para la participación futura de dichas entidades. Como recordaremos, de 1917 a 1994 pocas controversias fueron presentadas formalmente ante la Corte por los actores legalmente autorizados para hacerlo: 14 entre la Federación y un estado; 22 entre poderes dentro de un estado; una entre diferentes estados; 12 entre municipios y estados, y una entre un municipio y un estado. En 1993 y 1994, las cinco controversias registradas fueron entre municipios y gobiernos estatales. Sin lugar a dudas, el escaso uso de las controversias constitucionales fue debido al carácter antidemocrático del régimen, un fuerte presidencialismo y una centralización excesiva del poder.

La reforma de 1994 fue un primer paso para reforzar la independencia del Poder Judicial, otorgándole poderes renovados en el contexto del nuevo federalismo. Desde 1995, la Corte ha asumido un papel mucho más visible al resolver toda serie de disputas como principal instancia de adjudicación. Sin duda, el pluralismo político a nivel regional ha incrementado las presiones por proteger y reactivar la naturaleza del sistema federal. Una muestra de ello es el hecho de que durante la última década se ha generado un proceso de “judicialización de la política”, en donde los partidos han incrementado notablemente el uso de recursos legales para resolver una gran diversidad de disputas políticas e, incluso, situaciones de estancamiento político en el contexto de un marco más democrático.

Para dimensionar el cambio tan drástico en el uso de la ruta legal a partir de 1994, basta comparar que mientras en casi ocho décadas (1917-1994) se presentaron 55 controversias constitucionales ante la Corte (menos de una por año), en tan sólo cuatro años (1995-1998) después de la reforma se registraron 144 controversias. En un escenario aún más plural después de las elecciones de 1997, 103 controversias fueron gestionadas en tres años (1998-2000). En 2001 se presentaron 370 controversias ante la Suprema Corte, en su mayoría por diferentes municipios de ocho entidades, relacionadas con la reforma indígena aprobada por el Congreso en abril ese año. Finalmente, 179 controversias fueron presentadas en los últimos dos años (2002-2003), por lo que se puede observar que desde 1998 se ha registrado una tendencia creciente en el uso de estos recursos legales.

Desde 1995, diferentes autoridades municipales han presentado un gran número de controversias ante la Corte. El 80 por ciento de las controversias hasta 1998 fueron disputas entre municipios y gobiernos y/o congresos estatales. Existe una tendencia clara de que en cuanto los partidos de oposición empezaron a gobernar más municipios, se registró un significativo aumento en su activismo legal. Estos hechos demuestran la continua búsqueda por una verdadera autonomía

municipal e incluso estatal, reflejando las deficiencias con que funciona el actual sistema federal mexicano.

Hasta 1998 el porcentaje de resultados exitosos de las controversias presentadas fue muy bajo, pues únicamente 6 por ciento de los casos fueron fundados. De entre los casos fundados en el periodo 1995-1998 destaca uno presentado por la Federación contra el municipio de Guadalajara, resultando anulada la regulación municipal.

Otro fallo en favor del demandante fue el que promovió Río Bravo en contra del gobierno de Tamaulipas, en donde se estableció que la seguridad pública y el tránsito son áreas de competencia exclusiva para los municipios. Es preciso apuntar que el procedimiento normal para la resolución de las controversias ha registrado un promedio de 15 meses, para resolver temas cruciales que requieren soluciones más expeditas, y sobre todo más cercanas al origen de la *litis*, el ámbito constitucional local.

Con el tiempo, la Corte se ha convertido en una especie de supra poder, al que se recurre cada vez más con el objeto de resolver disputas entre partidos y destrabar situaciones de estancamiento político. En resumen, la competitividad política en las diferentes ramas y niveles del gobierno ha revitalizado el tema del federalismo y la necesidad de garantizar una efectiva separación de poderes. Desde 1994, la ruta legal se ha utilizado con mayor frecuencia y gradualmente más actores se han involucrado en el uso de controversias constitucionales, ganando experiencia en la presentación de casos más sólidos por invasión de jurisdicciones respectivas. Mientras que en el periodo 1995-2000 pocos casos fueron resueltos en favor de los demandantes, este patrón ha empezado a cambiar.

Desde la reforma de 1994, la Suprema Corte ha adquirido un papel más activo y visible en cuanto a la resolución de asuntos políticos. El creciente activismo de la Corte no es necesariamente equivalente a una mayor autonomía o un verdadero estado de derecho. En cualquier caso, lo cierto es que el papel de la Corte en el continuo proceso de democratización resulta fundamental para el futuro de México, sobre todo en la medida en que políticas públicas de gran envergadura son debatidas por canales legales.

Por ello, este proyecto está animado por una idea de federalismo judicial, en donde el respeto a los principios de definitividad de la instancia y cosa juzgada, deben suceder en la competencia que en materia de administración de justicia corresponde a cada uno de los ámbitos que determinan la estructura orgánica federal.

El federalismo judicial es necesario, ya que es una de las vías posibles para la consolidación del Estado mexicano en las responsabilidades y suma de recursos, que a cada uno de los gobiernos locales corresponde, en la reivindicación plena de la descentralización política y administrativa de nuestra nación y el respeto a la autonomía federativa. Se debe recordar que las controversias constitucionales no fueron diseñadas para llenar un vacío político sino para aclarar el contenido de la ley.

En tal virtud, la Iniciativa propone las siguientes modificaciones: en primer lugar deroga el inciso h) e i) del artículo 105 de la Constitución para que la Suprema Corte de Justicia ya no conozca de las controversias constitucionales entre dos Poderes de un mismo Estado, así como entre un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Asimismo, plantea adicionar un párrafo séptimo a la fracción III del artículo 116 de la Carta Magna para que las constituciones de los estados establezcan los requisitos y medios para conocer y

resolver, por parte de sus poderes judiciales, toda controversia relativa a su ejercicio suscitada entre la entidad y un municipio entre sus poderes.

Estamos convencidos de que el federalismo judicial representa beneficios de gran trascendencia histórica, ya que al mejorar la administración del Estado, acerca la administración al ciudadano, legitima al Estado y mejora el equilibrio político y jurídico del territorio, como una suma de la diversidad, en una sola idea de justicia y esta es dar a cada quien lo que le corresponde. Con ella, ganan los estados, ganan los municipios, pero sobre todo gana la certeza jurídica que se le ofrece a la ciudadanía, que puede encontrar la fuente de la legalidad en sus propias instituciones y no en otras, lejanas y ajenas a su conflictividad, pero también a sus acuerdos comunes.

Fundamentación

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

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto que deroga el inciso h) e i) de la fracción I del artículo 105 y adiciona un párrafo séptimo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Federalismo Judicial.

Decreto

Único. Se deroga el inciso h) e i) de la fracción I del artículo 105 y adiciona un párrafo séptimo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I...

a) a g)...

h) Derogado

i) Derogado

j) a k)...

...

...

II. a III. ...

...

...

Artículo 116. ...

...

I. a II. ...

III...

...

...

...

...

...

Las constituciones de los estados establecerán los requisitos y medios para conocer y resolver, por parte de sus poderes judiciales, toda controversia relativa a su ejercicio, suscitada entre la entidad y un municipio, entre los municipios en su territorio o entre sus poderes.

IV. a VII. ...

Transitorios

Primero. Se otorga un plazo de 180 días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que el Poder Legislativo de cada entidad federativa establezca las adecuaciones constitucionales y secundarias correspondientes, para efectos de precisar los requisitos y medios para conocer y resolver las controversias relativas a su ejercicio suscitadas conforme a las presentes disposiciones.

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

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

Diputada Rosario Brindis Álvarez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO GAMA DUFOUR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Sergio Gama Dufour, diputado de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En nuestra Carta Magna, en su artículo primero refiere que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, ante esta premisa de que no se podrán restringir ni suspender, con la excepción de los casos que en ella se refiere lo que hace necesario, en primer término referirnos a las prerrogativas en su artículo 35 que establece lo siguiente:

Son prerrogativas del ciudadano:

- I.** Votar en las elecciones populares;
- II.** Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III.** Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV.** Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V.** Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Ahora bien, de lo anterior se puede decir que políticamente los mexicanos gozan del derecho de petición y de la libertad de asociación y reunión, y dentro del proceso electoral cuentan con los votos “activo” y “pasivo”.

Las prerrogativas ciudadanas no equivalen necesariamente a derechos subjetivos, sino que denotan una calidad distintiva de las personas ubicadas en una determinada situación, traducida en un conjunto de derechos y obligaciones. Por tratarse de una prerrogativa, el concepto distingue implícitamente de aquella situación de la cual carecen los no ciudadanos. La prerrogativa se atribuye para conferir su goce al sujeto y entraña cumplir los deberes que conlleva.

En cuanto a las prerrogativas del ciudadano y de las que destaca las fracciones primera y segunda, y que cuando una persona se le dicta el auto de formal prisión, la autoridad judicial remite oficio a la junta distrital del Instituto Federal Electoral para que suspenda los derechos del indiciado, sin embargo no emite una opinión respecto a las demás prerrogativas, como sería la asociación.

En la presente iniciativa se pretende reformar la fracción segunda del artículo 38 de la Constitución, la cual establece lo siguiente: “Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:..... II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;...”. Sin embargo el suscrito no está conforme con dicho precepto es por ello que pide se reforme para quedar en los términos siguientes: “Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I...; **II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha en que cause estado o ejecutoria el auto de vinculación a proceso y sea privado de su libertad. III. al VI.**

La anterior reforma se fundamenta en que el Código Federal de Procedimientos Penales en su capítulo XI, denominado Resoluciones Judiciales, en su artículo 94, refiere que las resoluciones judiciales son: sentencias, si terminan la instancia resolviendo el asunto en lo principal; **y autos**, en cualquier otro caso.

Ahora bien, en su artículo 102, establece que las resoluciones judiciales causan estado cuando notificadas las partes de las mismas, éstas manifiesten expresamente su conformidad, no interpongan los recursos que procedan dentro de los plazos señalados por la ley o, también, cuando se resuelvan los recursos planteados contra las mismas.

Es por ello que de lo anterior se desprende que el auto de vinculación a proceso admite recursos como sería la apelación o el recurso de Amparo Indirecto y posteriormente el recurso de revisión, es por tanto que se debe de mencionar hasta que cause estado o cause ejecutoria el auto, porque de esta forma suceden casos en que al interponer los recursos revocan el auto de vinculación a proceso o conceden el amparo, y sin embargo a los ciudadanos que están indiciados en algún proceso penal se le suspende sus derechos, es por ello que con esta reforma se estaría hasta que causara estado o ejecutoria el auto de vinculación a proceso y de esta forma estaríamos de alguna forma cumpliendo con el principio de presunción de inocencia, éste último que es uno de los principios por los cuales la humanidad ha luchado y se refleja claramente en los instrumentos internacionales, respecto de los cuales el Estado mexicano ha suscrito por parte del presidente de la República y ratificado por el Senado, entre los más sobresalientes podemos mencionar:

La declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que dispone:

“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras que no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.”

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1996, que establece en su artículo 14.2, que:

“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.”

Pacto que en México fue adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión el 16 de diciembre de 1966. Promulgado el 30 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

La convención Americana sobre derechos humanos, que en su artículo 8 establece:

“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.”

Convención que en nuestro país fue abierta a firma, ratificación y adhesión el 22 de noviembre de 1969. Promulgada el 30 de marzo de 1981 y publicada en Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

De igual forma se pretende adecuar el concepto de auto de formal prisión por el de auto de vinculación a proceso debido esto, a que en fecha 18 de junio del 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó, entre otros, el artículo 19 constitucional en el cual introduce el nuevo concepto de auto de vinculación a proceso, es por ello que con el objetivo de adecuar al nuevo marco legal a la reforma planteada.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I. ...;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha en que cause estado o ejecutoria el auto de vinculación a proceso;

III. al VI.

Transitorio

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

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

Diputado Sergio Gama Dufour (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO AYSA BERNAT, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

En ejercicio de la facultad otorgada por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el suscrito, diputado federal José Antonio Aysa Bernat, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXI Legislatura, presenta a esta honorable soberanía iniciativa de adición al artículo 27 de la propia Constitución, fundándola y motivándola en la siguiente

Exposición de Motivos

La descentralización es un factor esencial para reafirmar los vínculos entre la sociedad y el Estado, así como, para mejorar la calidad de los servicios a la población. Los gobiernos estatales y municipales son las instancias más cercanas a la comunidad, receptoras inmediatas de las demandas de la población. Una parte esencial del federalismo es la descentralización **efectiva**, entendida ésta como la transferencia real de funciones y de recursos de las dependencias federales a los estados y municipios. Con la descentralización se lleva la capacidad institucional a donde se perciben los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones. Es en los estados y municipios donde al fin de cuentas se palpan –como diría don José María Morelos– los *Sentimientos de la Nación*.

El gobierno federal puede definir los objetivos generales, las estrategias y los resultados que se propone alcanzar para el país y sus grandes regiones; pero debe dejar en libertad a los gobiernos estatales y municipales para que lo consigan de acuerdo con sus propias modalidades, a tono con sus peculiares circunstancias, ya que está probado que los rendimientos decrecientes de la centralización han contribuido a frenar el desarrollo de México.

Por otra parte, el desarrollo de los seres humanos y de las comunidades que integran sólo será **sustentable** cuando actúen en forma armónica con su entorno natural. Entendida la **sustentabilidad** como el equilibrio existente entre los seres humanos con los recursos del entorno al que pertenece; básicamente lo que se propone la sustentabilidad es “satisfacer las necesidades de la actual generación pero sin que por esto se vean sacrificadas las capacidades futuras de las siguientes generaciones de satisfacer sus propias necesidades”; algo así como el equilibrio justo entre estas dos cuestiones.

Como bien lo ha afirmado el experto en la materia Enrique Leff, “el manejo sustentable del agua y el ambiente no es sólo responsabilidad de los gobiernos y sus instituciones de gestión; la sociedad reclama, cada vez con mayor fuerza, su derecho a involucrarse de manera activa y protagónica en los procesos de gestión y manejo democrático y sustentable del agua y del ambiente”. Cabe destacar el papel fundamental de las mujeres como damnificadas, a la vez que como guardianas y reconstructoras protagónicas del medio ambiente, sobre todo en las comunidades rurales.

La preservación del medio ambiente y el sano aprovechamiento de los recursos no sólo depende de criterios técnico-científicos, depende también de las personas; es necesario promover una “cultura del agua” y una “cultura forestal” y, en general, una “cultura ecológica” En este respecto, pienso que ha llegado la hora de la organización de las comunidades rurales y urbanas, de la mayor

presencia de las organizaciones de la sociedad civil y de los sectores académico, social, privado y público, del empoderamiento de las mujeres, de la concientización de la niñez, así como de la canalización del gran potencial de los jóvenes.

Cuenca hidrográfica, manifestación natural de integración territorial

La **cuenca hidrográfica** es un territorio delimitado por la propia naturaleza, esencialmente por los límites de las zonas de escurrimiento de las aguas superficiales que convergen hacia un mismo cauce. La cuenca, sus recursos naturales y sus habitantes poseen condiciones físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales que les confieren características peculiares. Constituye un espacio geográfico que propicia la estrecha interrelación de quienes la habitan, debido a su dependencia común a un sistema hídrico compartido, y al hecho que deben enfrentar problemas comunes.

Si bien la intervención tecnológica ha afectado los flujos naturales del agua, la **cuenca hidrográfica** sigue siendo **una manifestación de la integración territorial de la naturaleza. El escurrimiento de sus aguas es un factor de articulación, de manera análoga al sistema circulatorio de un organismo. Y, por ende, su demarcación espacial constituye un territorio operacional por excelencia.**

Según el glosario de la **Comisión Nacional del Agua**:

“Cuenca hidrográfica es la unidad natural definida por la existencia de una división de las aguas en un territorio dado. Las cuencas hidrográficas son unidades morfológicas superficiales. Sus límites quedan establecidos por la división geográfica principal de las aguas de las precipitaciones pluviales; también conocido como “parte aguas”. El “parte aguas”, teóricamente, es una línea imaginaria que une los puntos de máximo valor de altura relativa entre dos laderas adyacentes pero de exposición opuesta; desde la parte más alta de la cuenca hasta su punto de emisión, en la zona hipsométricamente más baja”.

De acuerdo con el artículo tercero, fracción XVI, de la **Ley de de Aguas Nacionales**:

“Cuenca hidrológica es la unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por un parte aguas o divisoria de las aguas –aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad-, en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desemboquen en el mar. En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica, coexisten los recursos agua, suelo, flora, fauna, otros recursos naturales relacionados con éstos y el medio ambiente. La cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituye la **unidad de gestión de los recursos hídricos**”.

Desde otro punto de vista, la demarcación de la cuenca está dada en función de los límites territoriales de los municipios que bordean a las mismas, adscritos a la entidad o las entidades federativas correspondientes (cuando se trata de cuencas compartidas por varias entidades, como es el caso de la Cuenca de los Ríos Grijalva-Usumacinta)

La **cuenca** está integrada por **subcuencas** y éstas, a su vez, por **microcuencas**. *“Una cuenca es un territorio mayor a 50 mil hectáreas; las subcuencas cubren una superficie de 5 mil a 50 mil hectáreas; las microcuencas entre 3 mil y 5 mil hectáreas y, cuando las condiciones orográficas lo*

permiten, hay microcuencas menores a 3 mil hectáreas” (CECADESU.2003. “La Cuenca Hidrográfica: unidad básica de planeación y manejo de recursos naturales”. Semarnat, México).

Concepto de Desarrollo Sustentable, implícito en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Aunque, ciertamente, en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** no hay una referencia explícita sobre las cuencas, subcuencas y microcuencas, en el **párrafo tercero del Artículo 27 se establece que:**

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de **imponer a la propiedad 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, 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 daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.**”

Como puede observarse, en este párrafo constitucional subyacen los elementos del concepto de **“desarrollo sustentable”**; así como la implicación de que el cumplimiento de los propósitos vertidos en este, y otros párrafos, de dicho artículo, sólo sería posible mediante la adopción del enfoque integral de cuencas y microcuencas hidrográficas; habida cuenta que **“la cuenca hidrográfica [es la] unidad básica de planeación y manejo de recursos naturales”** (Cecadesu. 2003. “La Cuenca Hidrográfica: unidad básica de planeación y manejo de recursos naturales”. Semarnat, México), con miras al desarrollo sustentable.

En la LXI Legislatura del Congreso de la Unión debemos legislar para que la descentralización en el uso del agua sea un hecho, a través de su federalización, debido a que sólo la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** (Semarnat) y la **Comisión Nacional del Agua** tienen la atribución y la responsabilidad sobre el uso del agua, lo que imposibilita a los gobiernos estatales intervenir en proyectos de infraestructura hidráulica, algunos de gran alcance, como es el caso del **Programa Hídrico Integral de Tabasco (PHIT)**. E incluso a los municipios debe otorgárseles esa facultad, para que -en la medida de sus posibilidades- puedan participar, sobre todo si se trata de obras pequeñas y medianas.

Microcuenca, unidad básica operacional y de intervención en la gestión ambiental.

Si bien –como se afirma arriba– “la cuenca hidrográfica es la unidad básica de planeación y manejo de recursos naturales”; en atención a consideraciones de escala, “la unidad básica de intervención es la microcuenca”. Como establece el **Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) en México**, en el **Proyecto de Fortalecimiento del Programa Nacional de Microcuencas**: “la mejora de la conservación y ordenación del suelo, el agua y la vegetación utilizando la **definición**

territorial de la microcuenca como unidad básica de intervención ". Uno de los objetivos fundamentales de dicho proyecto piloto es "el fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión del desarrollo local y de la capacidad de coordinación entre las instituciones municipales, estatales y federales"; a partir del hecho de que al enfoque productivo debe ser "incorporado un fuerte apoyo al empoderamiento de las comunidades —con especial énfasis en las comunidades indígenas— y dentro de éstas, a potenciar la participación de la mujer en actividades productivas y sociales de las comunidades".

Es necesario trabajar por **cuencas** , sobre la base de **microcuencas** y los **municipios**; y no como se hace en la actualidad pretendiendo agrupar a la población para —supuestamente- apoyar a los más pobres y justificar programas sociales, sobre la base de **microrregiones**, con un enfoque asistencialista del Gobierno Federal.

La **gestión por microcuencas** permitirá, sin duda, que el desarrollo de proyectos productivos y la adecuada organización de los involucrados redunde en la generación de empleos y de ingresos, que, apoyados con proyectos de carácter social en materia de educación, salud, vivienda, y demás servicios sociales, posibiliten que los habitantes asentados en las mismas desarrollen libremente sus capacidades como seres humanos.

En el caso de Tabasco, y a propósito del **PHIT** y de las recurrentes inundaciones, hemos insistido en el hecho de que los tabasqueños deben recibir recursos adicionales, en calidad de compensación, por los daños infligidos a nuestro patrimonio e integridad física.

Pagos por "servicios" y por "daños ambientales" .

A nivel de cuencas hidrográficas, los "**pagos por servicios ambientales**" , propuestos por la FAO, se están convirtiendo en una herramienta innovadora para financiar inversiones en conservación y manejo sostenible. De acuerdo con dicha institución adscrita a la ONU:

"Los productores en la parte alta de las cuencas [hidrográficas] pueden recibir incentivos importantes a través de compensaciones para cuidar la calidad y cantidad de agua que aprovechen los usuarios en la parte baja de las cuencas. Con el pago o compensación directo se puede asegurar el mantenimiento o provisión de servicios hídricos, disponibilidad y / o calidad del agua y para lograr una asignación más eficiente de recursos naturales a nivel de cuencas. Su aplicación depende de la identificación de proveedores y usuarios y la identificación del vínculo entre uso de tierra y provisión del servicio...".

Esto está muy bien, pero en el caso de Tabasco, y en relación con los impactos de los fenómenos hidrometeorológicos extremos, sintomáticamente las inundaciones, que han causado severos daños al patrimonio y la integridad física de los tabasqueños, y a la infraestructura social y productiva de la región, bien podemos hablar de "**pagos por daños ambientales**" , como un mecanismo de "compensación" o -mejor dicho- de indemnización a la población tabasqueña por daños causados por quienes, en la parte alta de la cuenca, como es el caso de la Comisión Federal de Electricidad, que al permitir que las presas estén hasta el tope -ya que no usan el agua para producir energía para dejar el camino libre a las empresas privadas, que controlan el 23% del negocio de abastecimiento del fluido eléctrico- no descarga los embalses sino hasta la plena temporada de lluvias, con lo cual provoca o recrudece las inundaciones.

Lo mismo sucede, en la parte baja de la cuenca, con las obras realizadas por PEMEX, caminos, ductos y puentes, que obstruyen el flujo normal de las avenidas de agua, y –por ende- provocan el desbordamiento de los ríos, y los fatales desequilibrios en sus márgenes.

Y, obviamente, también es el caso –en la parte alta y baja, como en la media de la cuenca– de la Comisión Nacional del Agua, por los retrasos y falta de una programación verdaderamente integral en materia de infraestructura para resolver el grave problema de las inundaciones, así como el de las sequías que –paradójicamente- está padeciendo Tabasco, donde las consecuencias del calentamiento global y del cambio climático se manifiestan como una dramática, descarnada, y muchas veces trágica realidad; realidad que debe afrontarse desde un perspectiva auténticamente integral, con un alto sentido humano, social, ético y sustentable.

Propuesta de modificación al artículo 27 Constitucional que recoge el planteamiento de federalización en el uso del agua.

Por tanto, en el caso de la gestión del agua, propongo una modificación en el artículo 27 Constitucional que recoja el planteamiento de la federalización en su uso; y estimo necesario que en relación a la Comisión Nacional del Agua se hagan las adiciones o cambios a la Constitución, la Ley de Aguas Nacionales y demás leyes de segundo y tercer orden para que pueda funcionar el adecuado manejo, suministro y uso del agua en nuestro país.

Artículo Único . Se adicionan tres párrafos, uno sexto, otro séptimo y uno octavo, recorriéndose los restantes del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27 . Del párrafo primero al párrafo quinto...

Las entidades federativas y los municipios participarán de manera concurrente, en el ámbito de sus respectivas competencias, de los derechos que recaude la Federación por la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales que se generen o escurran naturalmente en sus territorios y que forman parte de una cuenca hidrográfica, así como de sus subcuencas y microcuencas, determinadas por la Federación y cuya demarcación estará dada por los límites de los municipios que bordean a la mismas.

Los recursos así recaudados se destinarán a la construcción y operación de infraestructura hidráulica, tratamiento de agua, protección de cuencas hidrológicas, conservación del suelo, reforestación, control de incendios y plagas forestales; así como a programas relacionados con otros trabajos vinculados directamente al cuidado y preservación de bosques y selvas.

Asimismo, la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos mediante los cuales se buscará que quienes, por la construcción y manejo de obras de infraestructura, uso del suelo, disposición de desechos industriales, y otro tipo de acciones, dañen el ambiente, hagan uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, o afecten a terceros, asuman los costos respectivos, de modo que haya una compensación, por daños y afectaciones, por parte de quienes realicen dichas acciones, y que los recursos percibidos se asignen a los fines arriba mencionados o a programas de beneficio social, según sea el caso.

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones jurídicas que se opongan a lo dispuesto en este decreto.

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

Diputado José Antonio Aysa Bernat (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JUAN CARLOS LASTIRI QUIRÓS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley del Seguro Social, a efecto de vincular y ampliar la producción agropecuaria y el régimen del seguro social en el campo, que presentan los diputados federales Juan Carlos Lastiri Quirós y Francisco Ramos Montaña, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga el derecho para que todos los ciudadanos gocen de protección a la salud.

El derecho a la salud está plasmado en el artículo 4º Tercer Párrafo de la Carta Magna, dando fundamento para la creación del régimen del Seguro Social que, a su vez, está contemplado en el artículo 73 fracción XVI de la propia Ley Suprema.

Además, en forma específica, de conformidad con el artículo 123 fracciones XIV y XXIX de la Máxima Ley, los trabajadores tienen derecho a la protección jurídica en favor de su bienestar y salud.

En cumplimiento a lo anterior, la norma ordinaria, denominada Ley del Seguro Social, da forma y fondo a las disposiciones constitucionales que así lo ordenan, normando la protección a la salud de los trabajadores que hay en este país incluyendo, por supuesto, a los que viven y laboran en el medio rural.

Las disposiciones de la ley secundaria presuponen que las empresas dedicadas a la producción agropecuaria, tienen la capacidad contributiva, como si fueran empresas urbanas, para cumplir con las obligaciones que, en materia de seguridad social, exigen tanto la Constitución como la ley ordinaria vigentes hoy día.

La creencia de que las empresas agropecuarias tienen la misma capacidad económica para contribuir en materia de seguridad social, se ve cuestionada cuando hay fenómenos en el medio rural que ponen en duda la veracidad de dicha premisa, como son la alta marginalidad social y económica de la población rural y la emigración de los habitantes rurales, hacia los Estados Unidos de América.

La intención de la presente iniciativa es la de analizar si el régimen del Seguro Social aplicable al campo está acorde con la realidad o, en su defecto, se pudiera mejorar el Sistema Jurídico Nacional mediante alguna modificación jurídica a la Constitución o a la ley ordinaria.

Régimen jurídico actual ¹

Constitución Política

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en relación con la Seguridad Social en el campo, lo siguiente:

“Artículo 4º (Párrafo Tercero)...

“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....

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

“XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

“El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

“A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

“XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

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

Ley del Seguro Social

En cumplimiento a las disposiciones constitucionales, la Ley del Seguro Social vigente, en la parte que interesa, ordena:

“Artículo 1. **La presente Ley es de observancia general** en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social.

“Artículo 2. **La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica**, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios

para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

“Artículo 5 A. Para los efectos de esta Ley, se entiende por: ...

“XIX. **Trabajador eventual del campo:** persona física que es contratada para labores de siembra, deshije, cosecha, recolección, preparación de productos para su primera enajenación y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta, a cielo abierto o en invernadero. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por períodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón. En caso de rebasar dicho período por patrón será considerado trabajador permanente. Para calcular las semanas laboradas y determinar la forma de cotización se estará a lo previsto en la ley y en el reglamento respectivo.

“Artículo 9. **Las disposiciones fiscales** de esta Ley que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, **son de aplicación estricta**. Se considera que establecen cargas las normas que se refieran a sujeto, objeto, base de cotización y tasa.

“A falta de norma expresa en esta Ley, **se aplicarán supletoriamente** las disposiciones de la Ley Federal de Trabajo, **del Código o del derecho común**, en ese orden, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del régimen de seguridad social que establece esta Ley.

“El Instituto deberá sujetarse al Título Tercero A de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para efectos de lo previsto en éste, con las excepciones que la citada ley indica y las correspondientes a los trámites y procedimientos directamente relacionados con la prestación de servicios médicos de carácter preventivo, de diagnóstico, rehabilitación, manejo y tratamiento hospitalarios.

“Artículo 12. **Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:**

“I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, 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;

“Capítulo X

“De la Seguridad Social en el Campo

“Artículo 234. **La seguridad social se extiende al campo mexicano**, en los términos y formas que se establecen en la presente Ley y los reglamentos respectivos.

“Artículo 235. Las mujeres y los hombres del campo que tengan el carácter de trabajadores independientes, respecto de quienes no medie ninguna relación de subordinación laboral, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; así como los ejidos y otras formas superiores de organización, **podrán acceder a la seguridad social en la forma y términos que señala el artículo 13**, a través de convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, o bien mediante el seguro de salud para la familia establecido en el artículo 240 de esta Ley.

“Artículo 236. Aquellos **productores del campo** que estuvieran incorporados por la vía de Decreto Presidencial a la seguridad social, podrán afiliarse al Régimen de seguridad social de los previstos en la presente Ley, que resulte más conveniente a sus condiciones productivas y de ingreso. En el caso de los cañeros, tabacaleros y otras ramas de producción especializadas se incorporarán con las modalidades que correspondan, de acuerdo a lo establecido en la fracción III del artículo 12 de esta Ley.

“Artículo 237. **Los trabajadores asalariados, eventuales y permanentes en actividades del campo**, se comprenden en el artículo 12, fracción I, de esta Ley y accederán a la seguridad social en los términos y formas que establezca la misma, conforme a las modalidades que para el efecto establezcan los reglamentos que correspondan.

“Artículo 237-A. **En aquellos lugares donde el Instituto no cuente con instalaciones**, a juicio del propio Instituto, para prestar los servicios de salud que tiene encomendados, **éste podrá celebrar convenios con los patrones del campo**, para que éstos otorguen a sus trabajadores las prestaciones en especie correspondientes **al Seguro de Enfermedades y Maternidad** a que se refiere la Sección Segunda, Capítulo IV, del Título Segundo de esta Ley, relativas a servicios médicos y hospitalarios, **pudiendo convenirse en la reversión** de una parte de la cuota obrero patronal en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios otorgados, a través de un esquema programado de reembolsos, en los términos que establezcan las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico.

“Asimismo, en aquellos lugares donde el Instituto no cuente con instalaciones, a juicio del propio Instituto, para prestar **los servicios de guardería** que tiene encomendados, éste podrá celebrar convenios con los patrones del campo y organizaciones de trabajadores eventuales del campo para la **subrogación de los servicios** que contempla el Ramo de Guarderías a que se refiere la Sección Primera, Capítulo VII, del Título Segundo, de esta Ley, en los términos que establezcan las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico.

“En todo caso, los patrones del campo y las organizaciones a que se refiere este artículo estarán obligados a proporcionar al Instituto los informes y estadísticas que éste les exigiere y a sujetarse a las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia prescritas por el propio Instituto, en los términos de las reglas de carácter general que con respecto a los servicios médicos y de guarderías expida el Consejo Técnico.

“Artículo 237-B. **Los patrones del campo** tendrán las obligaciones inherentes que establezca la presente Ley y sus reglamentos, **adicionalmente, deberán cumplir lo siguiente:**

“I. Al registrarse ante el Instituto, deberán **proporcionar el período y tipo de cultivo, superficie o unidad de producción, estimación de jornadas a utilizar en cada período y los demás datos que les requiera el Instituto**. Para el caso de los patrones con actividades ganaderas, deberán proporcionar la información sobre el tipo de ganado y el número de cabezas que poseen. La modificación de cualquiera de los datos proporcionados deberá ser comunicada al Instituto en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que se produzcan;

“II. **Comunicarán altas, bajas y reingresos de sus trabajadores** así como las modificaciones de su salario y los demás datos, en los términos del reglamento correspondiente, dentro de plazos no mayores de siete días hábiles, y

“III. Expedirán y entregarán, constancia de los días laborados y de salarios totales devengados, de acuerdo a lo que establezcan los reglamentos respectivos.

“Artículo 237-C. Los patrones del campo podrán excluir, independientemente de lo establecido en el artículo 27 de esta Ley como integrante del salario base de cotización, dada su naturaleza, **los pagos adicionales que realicen por concepto de productividad, hasta por el veinte por ciento** del salario base de cotización, observando lo dispuesto en el artículo 29, fracción III de esta Ley.

Para que el concepto de productividad mencionado en este artículo, se excluya como integrante del salario base de cotización, deberá estar debidamente registrado en la contabilidad del patrón.

“En su caso, cubrirán la parte de la cuota obrero patronal que les corresponde conjuntamente con la actualización respectiva, en forma diferida o a plazos, sin la generación de recargos, conforme a las reglas de carácter general que emita el Consejo Técnico, **tomando en cuenta la existencia de ciclos estacionales en el flujo de recursos en ciertas ramas de la producción agrícola.**

“Artículo 237-D.- El Instituto podrá verificar que los patrones del campo se encuentran al corriente en cuanto al cumplimiento de las obligaciones a su cargo derivadas de esta Ley, previamente al otorgamiento de los **subsidios, apoyos o beneficios**, derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación, que dichos patrones del campo soliciten al Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

“Para tales efectos, sin perjuicio del ejercicio de las facultades de comprobación que le corresponden al Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, deberá **proporcionar semestralmente al Instituto el padrón de patrones del campo que sean sujetos de las disposiciones contenidas en este Capítulo**, correspondientes a los sectores agrícola, ganadero, forestal y mixto, identificando a aquellos sujetos a recibir subsidios, apoyos o beneficios derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación.

“A solicitud del Instituto, y de acuerdo al convenio que éste firme con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para este fin, **esta última suspenderá la entrega de subsidios, apoyos, o beneficios** que, con cargo a su presupuesto provengan del Presupuesto de Egresos de la Federación, **a patrones del campo que no cumplan las disposiciones en materia de seguridad social establecidas en esta Ley.**

“Artículo 238. Los indígenas, campesinos temporales de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas, cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, tendrán acceso a las prestaciones de solidaridad social, bajo la forma y términos que establecen los artículos 214 a 217 de esta Ley.

“Artículo 287. **Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de esta Ley**, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, **tienen el carácter de crédito fiscal.**

Reglamento de la Ley del Seguro Social

Para la implementación de la Ley del Seguro Social, el Poder Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 1º de noviembre del 2002, el denominado Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización así mismo, en el mismo medio informativo, con fecha 15 de julio del 2005, el Presidente de la República mandó publicar reformas y adiciones a los artículos 46, 52 y 133, en materia aplicable a los patrones y trabajadores del campo. De este ordenamiento destacan las siguientes disposiciones:

“Artículo 2. Para efectos de este Reglamento, serán aplicables las **definiciones** establecidas en el artículo 5 A de la Ley del Seguro Social, así como las siguientes:

I. Patrón del campo: persona física o moral que realiza actividades agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, independientemente de su naturaleza jurídica o económica y que contrata trabajadores para la explotación de dichas actividades...

“Artículo 46. ...

“Tratándose de **trabajadores eventuales** del campo, los movimientos de afiliación, independientemente del número de trabajadores que comprendan, podrán hacerse en documento impreso o en medios magnéticos, cuando el patrón tenga registrados hasta treinta trabajadores. Cuando el patrón tenga registrados más de treinta trabajadores, los movimientos de afiliación deberán presentarse en medios magnéticos, digitales, electrónicos, ópticos, magneto ópticos o de cualquier otra naturaleza.

“Artículo 52. Para efectos de inscripción ante el Instituto, **no se consideran trabajadores eventuales del campo, aquéllos que realicen labores de oficina, actividades de transporte, almacenamiento, exposición y venta de productos, así como la de empaque en lugares fijos**, salvo cuando esta última se realice como preparación del producto para su primera enajenación, por patrones que cumplan con lo dispuesto en la fracción I del artículo 237-B de la Ley.

“Artículo 133. ...

“...

“...

“...

“El Consejo Técnico del Instituto emitirá anualmente las reglas de carácter general para que se realicen los pagos de las cuotas a cargo de los patrones del campo, respecto de los trabajadores eventuales del campo a su servicio, sin modificar los plazos establecidos en la Ley y tomando en cuenta la existencia de ciclos estacionales en el flujo de recursos de las ramas de la producción agrícola que corresponda. Para tal efecto, el Instituto solicitará la opinión de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.”

Decretos administrativos

En la Administración Pública Federal 2006-2012, el Presidente de la República, haciendo uso de sus facultades constitucionales, expidió el “Decreto por el que se Otorgan Beneficios Fiscales a los Patrones y Trabajadores Eventuales del Campo”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio del 2007, cuyas disposiciones que más interesan para este tema señalan:

“Artículo Segundo. **Se exime parcialmente a los patrones del campo**, así como a los trabajadores eventuales del campo, a que se refiere el artículo primero del presente Decreto, **de la obligación de pagar las cuotas obrero patronales hasta por un monto equivalente a la diferencia que resulte entre las cuotas que se calculen conforme al salario base de cotización respectivo y las que resulten de considerar 1.68 veces el salario mínimo general del área geográfica que corresponda**, siempre y cuando el salario base de cotización sea superior a 1.68 veces el salario mínimo general.

“Artículo Cuarto. **Los patrones del campo que incumplan** las obligaciones a su cargo, previstas en la Ley del Seguro Social, sus Reglamentos, el presente Decreto y demás disposiciones aplicables, **perderán los beneficios fiscales** que, en su caso, hubieren recibido conforme al presente instrumento, por lo que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en ejercicio de sus facultades, determinará y **hará efectivos los créditos fiscales correspondientes**.

“Transitorios

“Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y **tendrá una vigencia de seis meses**.

Con fecha 24 de enero del 2008, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal prorrogó la vigencia de este decreto hasta el 31 de diciembre del mismo año.

En cumplimiento a lo anterior, el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado del Gobierno Federal, emitió y publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de septiembre del 2007, el denominado “Acuerdo ACDO-HCT-150807/336.P.(D.I.R.), relativo a las Reglas a que se refiere el Decreto por el que se Otorgan Beneficios Fiscales a los Patrones del Campo y Trabajadores Eventuales del Campo, publicado el 24 de julio de 2007”, acuerdo que trató de instrumentar la instrucción presidencial de dar facilidades para el cumplimiento del régimen del Seguro Social a los patrones y trabajadores del campo. No se hace la transcripción literal pues resulta ser demasiado extensa, pues se hace referencia a la normatividad de todas las obligaciones que se imponen al patrón y trabajador del campo, además, la adición de obligaciones a los patrones del campo lejos de facilitar las obligaciones fiscales representan más cargas fiscales a los contribuyentes.

Jurisprudencia y tesis

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas jurisprudencias y tesis, en las que ha confirmado que el régimen del Seguro Social es obligatorio para los patrones del campo. No se transcriben en su totalidad por ser demasiado extensas para el presente trabajo, pero sí se señalan los rubros de las mismas, mismos que son al tenor de lo siguiente:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Enero de 2006. Tesis: 1a./J. 179/2005; Página: 584.

Seguro social. El artículo 237 de la ley relativa, reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de diciembre de 2001, al establecer el régimen obligatorio para los trabajadores asalariados eventuales del campo, no transgrede el principio de equidad tributaria.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Abril de 2006. Tesis: 2a./J. 36/2006; Página: 283.

Seguro social. El artículo 237 de la ley relativa, al establecer el régimen obligatorio para los trabajadores eventuales del campo, no transgrede

El principio de legalidad tributaria.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Abril de 2006; Tesis: 2a./J. 37/2006; Página: 284.

Seguro social. El artículo 237 de la ley relativa, al establecer el régimen obligatorio para los trabajadores eventuales del campo, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Abril de 2006; Tesis: 2a./J. 38/2006; Página: 244.

Seguro social. El artículo 237 de la ley relativa, al establecer el régimen obligatorio para los trabajadores eventuales del campo, no transgrede el principio de equidad tributaria.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Octubre de 2006 Tesis: 2a./J. 136/2006; Página: 397.

Seguro social. El artículo 237-b de la ley relativa, al establecer obligaciones adicionales para los patrones del campo, no transgrede el principio de equidad tributaria.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Diciembre de 2006 Tesis: 2a. XC/2006; Página: 235.

Seguro social. El artículo 5o. A, fracción XIX, de la ley relativa, adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 29 de abril de 2005, que describe al trabajador eventual del campo, no viola la garantía de seguridad jurídica.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Julio de 2005; Tesis: 2a. LXVIII/2005; Página: 511.

Seguro social. El artículo 237 de la ley relativa, al establecer el régimen obligatorio para los trabajadores eventuales del campo, no transgrede el principio de legalidad tributaria.

Lo anterior, o sea la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia no dejan lugar a duda, que el régimen del Seguro Social para los patrones y trabajadores del campo debe ser cumplido a cabalidad, conforme al régimen general de ley, salvo las situaciones que contempla el Ejecutivo Federal como actos de excepción.

Consideraciones generales

La Constitución Política Federal brinda el derecho a la salud como una garantía individual pues, como ha quedado transcrito, esta se encuentra expresamente manifestada en el capitulado de las mismas.

La ley, por su parte, obliga al cumplimiento del régimen del Seguro Social para los trabajadores del campo, según se ha constatado anteriormente.

Asimismo se ha visto confirmado por las interpretaciones jurisprudenciales y diversos precedentes que la Suprema Corte ha emitido, que no se deja duda alguna de que los trabajadores del campo deben ser sujetos de los beneficios del Seguro Social sin que medie acuerdos o decretos administrativos sino por mandato de Ley.

En contraposición a lo señalado por el Legislativo y el Judicial, el Poder Ejecutivo Federal generó un decreto en el que se otorgaron diversas facilidades y estímulos para el cumplimiento del régimen del Seguro Social en el campo pues, como el mismo documento lo señala, era menester incentivar la aplicación de la ley en la realidad. Este decreto fue corroborado por el propio Instituto Mexicano del Seguro Social mediante el acuerdo a que se ha hecho mención anteriormente.

Más aún, el decreto presidencial que se prorrogó, ² confirmó el interés del Ejecutivo Federal que tiene en afiliar a la mayor cantidad de trabajadores del campo, cuando menos por lo que se refería al año 2008.

Según el decreto modificatorio por el que se prorrogaron los estímulos fiscales del Seguro Social en el campo y que, según el propio decreto de prórroga señala, el crecimiento de los sujetos asegurados fue de un 45% a los que se encontraban anteriormente registrados. Las cifras que ahí mismo se señalan, corresponden a 126,000 trabajadores “en promedio” “gracias” a este decreto.

Población beneficiada por el seguro social

Uno de los elementos que nos pudieran ayudar a establecer silogismos válidos, para iniciar el análisis de si se requiere una reforma constitucional, legal o reglamentaria, sería el conocer ciertos datos de la población rural que se atiende actualmente y el tiempo que ha tomado esto. Con estos datos pudieran hacerse estimaciones para un futuro cercano. Una vez hecho esto, se podría hacer el análisis de identificar cual es el elemento que más influye en la prestación de los servicios de salud en el campo, a fin de conocer si jurídicamente serviría una modificación a lo que actualmente se tiene o, en su caso, reconocer que lo que se está haciendo es lo mejor para el Sistema Jurídico Nacional.

El Instituto Mexicano del Seguro Social comenzó a prestar sus servicios el día 1º de enero de 1943 por lo que, actualmente, tiene 65 años de existencia. En este tiempo, la ley y el instituto han ido extendiendo poco a poco la obligatoriedad de su aplicación, tanto en las zonas urbanas como en algunas zonas rurales del país que, por cierto, éstas son muy pocas.

Según las propias cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ³ finalizar el año 2006, la población derechohabiente asegurada y familiares de asegurados en el campo fue de 960,167 personas, lo que representó un 0.89% de la población total nacional en ese momento.

Este porcentaje significa que el resto de la población del campo, de conformidad con datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), ⁴ en las que se calcula que hay casi 25 millones de habitantes en zonas consideradas como rurales, los beneficiados por el Seguro Social no alcanzaron ni el 5% de dicha población. ⁵

Atento a estas cifras se puede afirmar que, si en 65 años de existencia del Instituto solamente se ha cubierto al 5% de la población rural lo que representa menos del 1% de la población total nacional,

para llegar al 100% de la población del campo, manteniendo una cifra constante de 25 millones de habitantes en dicho medio rural y suponiendo que no emigrara, el IMSS tardará más o menos unos 1,300 años en cubrir el servicio a toda la población rural, entre asegurados y familiares de asegurados.

Por su parte, las cifras que señaló el Ejecutivo Federal en su último decreto ⁶ tampoco son muy esperanzadoras pues, a pesar de referirse a un 42% de aumento en la afiliación de trabajadores del campo, no se especifica si los trabajadores son eventuales o permanentes, pues la cantidad de 126 mil sujetos asegurados que aseguran se inscribió, daría como resultado que el universo de trabajadores del campo que se tenía antes, a decir de las propias cifras oficiales, era la pequeña cantidad de 87,000 personas.

Según los mismos datos del decreto presidencial, en el que manifiestan el crecimiento de 39 mil trabajadores en el año del 2007, permiten pensar que, para asegurar a la totalidad de la población en el medio rural aún con el Decreto Presidencial que estimula la afiliación rural, se necesitarán aproximadamente 640 años para abarcar a toda la población del campo.

Atento a lo anterior, se puede afirmar que la actual política de seguridad social para el campo no es precisamente la más rápida de afiliación ni la más acertada pues, es evidente la desproporción entre la población total y la población del campo asegurada. Además, las estadísticas oficiales omiten el radio de acción que tiene el IMSS en el medio rural, desconociéndose el alcance real de los servicios de salud del IMSS de los trabajadores del campo.

Los datos que aquí se manifiestan tienen la intención de dimensionar los resultados del Seguro Social en el campo, a 65 años de su creación, así como hacer una proyección de sus resultados en el tiempo. Evidentemente se entiende que el cumplimiento del IMSS en el medio rural no ha sido de lo más eficaz y, seguramente, está más que demostrada su poca capacidad para que, en un futuro cercano, se materialice realmente la cobertura de servicios de seguridad social a la totalidad de los trabajadores del campo, así como a sus derechohabientes familiares.

Obligaciones y derechos del patrón del campo

Con motivo de que la obligatoriedad de la Ley del Seguro Social y de su reglamento, al imponerle a los patrones del campo el cumplimiento del régimen de ley, el Presidente de la República fue motivado para expedir el decreto que pretende estimular la afiliación de los trabajadores del campo, mediante la exención del pago de cuotas obrero-patronales hasta por una cantidad equivalente a 1.68 veces el salario mínimo general que corresponda. Dicho decreto establece diferentes métodos a los que señala la ley para el cumplimiento del Seguro Social, como son los relacionados con los de enfermedades, maternidad y guarderías. La forma de aplicar estos nuevos métodos ya fue instrumentada por el Comité Técnico del Instituto mediante las reglas anteriormente señaladas y, entre otros, considera a la “reversión” ⁷ y a la celebración de convenios ⁸ para la prestación de los servicios de asistencia médica a los trabajadores.

De todo lo establecido en las reglas de aplicación del decreto presidencial, lo más rescatable es la dotación de formatos foliados TEC-APM-01, por medio de los cuales el trabajador del campo tiene acceso a los servicios de salud, por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de un mecanismo de pago-beneficio entre los patrones del campo y los trabajadores que desarrollen las labores manuales del campo.

Este sistema se caracteriza por ser proporcional y directo para acceder a los servicios de salud, pues consiste en una especie de “pases” para acceder a los servicios de salud. La cantidad, forma y tiempos de expedición de estos pases dependen de las inversiones y actividades que tenga el patrón del campo.

Elementos determinantes en el cumplimiento por parte de los patronos del campo

Es importante señalar que las inversiones en el campo tienen muy diferentes características a las de las ciudades pues, como es de todos conocido, las labores agrícolas son estacionales, es decir, son hechas dependiendo la estación climática o ciclo agrícola que corresponda y, en consecuencia, los resultados son “de esperanza”, como bien lo señala el Código Civil Federal⁹ al señalar que lo que se pretende producir en el campo no es de obtención segura, sino que hay una dependencia de las circunstancias climatológicas y de los fenómenos de la naturaleza.

Siguiendo sobre esta misma línea, los resultados en el campo son aleatorios. Dependen de las circunstancias que imperan en un ciclo agrícola en particular, es decir, habrá mejores cosechas y resultados si el clima y las condiciones naturales lo permiten o, en su defecto, habrá malos resultados si hay tormentas, inundaciones, plagas, granizo, enfermedades o siniestros naturales que impidan un buen rendimiento o, inclusive, la obtención de cosecha.

Los resultados de los productos agropecuarios son aleatorios de las condiciones climáticas y los fenómenos de la naturaleza. Los resultados, la mayoría de las veces, son impredecibles. Los cultivos y cosechas están supeditados a condiciones ajenas a su voluntad, por lo que es necesario considerar que, cualquier persona que tenga el valor y la capacidad para generar cultivos, debe ser apoyada y respetada en su labor agrícola o agropecuaria y, desde luego, contemplada en su justa dimensión dentro del Sistema Jurídico Nacional.

Lo menos que se espera del Estado Mexicano es que respalde a las personas que invierten y trabajan en el campo, máxime si arriesgan su patrimonio de manera aleatoria, como es el caso de los cultivos y productos perecederos agrícolas; presuponer lo contrario es ignorar la realidad e incurrir en una irresponsabilidad legal y jurídica.

No deja de ser encomiable que el Sistema de Seguridad Social considere la defensa a la salud en el campo como una prioridad en este país, sobre todo por la gente que vive en el medio rural con alta marginación. Los habitantes en el campo, casi por definición, carecen de la mayoría de los servicios y, lo que es peor, no tienen expectativas para mejorar su situación, a menos que emigren a los Estados Unidos de Norteamérica o se trasladen a las ciudades. Aún así, estas experiencias son arriesgadas y, muchas de las ocasiones, son denigrantes, humillantes, con resultados totalmente inciertos y, a veces, fatales.

Debido a esto es necesario poner en una balanza la conveniencia de 1) Apoyar a los emprendedores del campo, para que continúen arriesgando su patrimonio y, de ser posible, impulsarlos para que aumenten sus inversiones, a fin de incrementar la generación de riqueza en el medio rural; 2) No apoyar a los emprendedores, “castigándolos fiscalmente” de tal manera que, además de tributos costosos, asuman el riesgo de sus cultivos exclusivamente en lo individual, de tal manera que su función social sea totalmente desconocida por las autoridades y las leyes; y 3) Estar en contra de la generación de riqueza que hacen los emprendedores e inversionistas rurales, a través de las procedimientos administrativos de ejecución con altas sanciones por incumplimiento e, inclusive, llegar al extremo de retirarles los apoyos de los programas oficiales que hayan obtenido por medio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.¹⁰

Estos tres escenarios deberían ser ponderados debidamente por las autoridades y los legisladores, a fin de conocer bien a bien si la intención estatal en el campo es la de generar riqueza o regresar a la dependencia alimentariamente del extranjero, como ya ha sido en sexenios pasados.

En aparente respuesta a lo anterior, el Ejecutivo Federal consideró que los patrones del campo no podían cumplir con el régimen del Seguro Social, a menos que se les dieran ciertas facilidades administrativas; por eso el decreto presidencial estableció dos cuestiones principales: 1) Exime del pago de cuotas hasta 1.68 veces el salario mínimo; y 2) Emite cupones o talonarios para el otorgamiento de los servicios médicos para los trabajadores del campo, dependiendo del cultivo a realizar, permitiendo que aquellos trabajadores del campo que requieren los servicios asistenciales, tengan acceso al Sistema de Seguridad Social, tanto de manera previa como en el transcurso del ciclo agrícola, siendo los seguros protegidos de manera específica el de riesgo de trabajo, enfermedad o servicios de maternidad, pues el beneficio se concentra estrictamente a aquellos trabajadores del campo que requieran de la asistencia médica por su condición laboral.

Así las cosas, se puede considerar que el decreto presidencial viene a tratar de darle cierto pragmatismo a un régimen legal que desconoce las circunstancias reales de la producción en el campo y que inhibe inversiones agropecuarias pues, como se ha comentado, los resultados de la producción agrícola son aleatorias, característica consubstancial de la producción en el campo y, toda vez que la Ley del Seguro Social no contempla caso fortuito o fuerza mayor para el cumplimiento de sus obligaciones, se debe considerar que el emprendedor o empresario del campo arriesga en cada ciclo agrícola o inversión pecuaria su patrimonio con motivo, como ya se ha señalado, por razones climatológicas, de enfermedades o plagas de los cultivos.

El decreto presidencial trató de revertir ciertos elementos de la rígida obligatoriedad de la ley para los patrones del campo, sin embargo, no lo logra, si no que pareciera que es bien intencionado pero al pedir más requisitos de información, con nuevos y diferentes plazos de cumplimiento, incurre en supuestos que son esenciales para la prestación de los servicios de asistencia médica como la ubicación de los centros de cultivo y la aleatoriedad de los resultados de los cultivos. Además, algunas de las Reglas Generales expedidas por el IMSS son incomprensibles, presuponen que los trabajadores del campo laboran dentro de la ciudad y que, solamente en algunos casos, estos supuestos beneficiados del campo laboran en lugares distantes de las ciudades, así las reglas números 9.2 y 10.2 que, textualmente, señalan: "... donde el Instituto no cuente con instalaciones, a **juicio del propio Instituto...**", dejando en un total estado de inseguridad jurídica tanto al supuesto asegurado como al patrón del campo, llegando hasta la evidente arbitrariedad la normatividad de la seguridad social como son estas reglas.

Los patrones del campo, en su calidad de agro-inversionistas no pueden depender de criterios urbanistas y arbitrarios para el cumplimiento de cuestiones tan importantes y delicadas como es la salud de sus trabajadores.

Con una estructura legal de cumplimiento estricto, como es el régimen del Seguro Social, dejar al arbitrio de las autoridades del IMSS el criterio de si se puede cumplir o no con los servicios de salud y, además, con la ignorancia demostrada en la normatividad de las Reglas Generales al desconocer cómo se realizan las labores agrícolas, así como las distancias para la atención en los centros de salud, rompe con los Principios Constitucionales de Jerarquía Normativa, Justicia, Salud Pública y Seguridad Jurídica, pues la contraprestación de los servicios de salud no puede depender de un criterio unilateral por parte del organismo que está obligado a proporcionarlos, ignorando la ubicación rural de los centros de trabajo y la posibilidad real de otorgar los servicios asistenciales a los asegurados.

Otro elemento determinante para cumplir, por parte de los patrones del campo, es el precio de los productos agropecuarios. Este aspecto es, probablemente, el más sensible para la producción del campo pues, como es de todos conocido el precio que corre en las diferentes plazas y/o centrales de abastos del país, para las frutas y verduras, puede variar en cuestión de minutos y este es la base para saber si se pierde o se gana en toda una temporada agrícola. Es decir que, además de todos los riesgos que conlleva la producción agropecuaria por los fenómenos naturales, el último y más importante de los elementos económicos de la cadena productiva lo es la comercialización de los mismos, cuestión por demás difícil que se hace a través de los introductores y los mercados establecidos *ex profeso*. Este elemento representa la culminación del ciclo agrícola y es premisa para el siguiente ciclo agrícola ya que, dependiendo de los resultados que se tengan en un ciclo agrícola, será la posibilidad o imposibilidad de continuar con la producción agropecuaria para el siguiente período. El resultado final para saber si los patrones del campo cuentan con capacidad económica para subsistir en el negocio, se sabrá hasta que las variables de producción y precio lleguen a su fin en cada ciclo agrícola y, para esto, se requiere que las leyes sean justo reflejo de la realidad.

Es necesario que el sistema jurídico mexicano contemple en su justa dimensión a la producción agropecuaria, con sus constantes y variables que, entre otros, son la aleatoriedad de los cultivos y productos pecuarios y la muy rápida variabilidad de los precios en los mercados de perecederos.

Conclusiones

Con las anteriores consideraciones, se concluye lo siguiente:

- 1.) El Estado mexicano ha institucionalizado el régimen a la seguridad social en el medio rural por medio de la Constitución, la ley ordinaria y su reglamento administrativo. Todo esto ha sido confirmado por la Jurisprudencia.
- 2) La población total de México, según los datos del Inegi (2010), es de 112 millones de habitantes, dentro de los cuáles en el medio rural persisten casi 25 millones de personas. En el año 2006, las personas aseguradas por el IMSS en el medio rural no llegaban ni a 87 mil, lo que no era ni el 0.1% de la población total del país.
- 3) El Ejecutivo Federal consideró que deben otorgarse facilidades a los patrones del campo, para un mejor cumplimiento del régimen de seguridad social en el medio rural, por lo que expidió un decreto con diversas facilidades administrativas para que se pudieran afiliar más trabajadores del campo. Según el Ejecutivo Federal, en 2008 los asegurados en el medio rural sumaban 126 mil en total, sin aclarar si son trabajadores eventuales o permanentes.
- 4) De lo transcrito y considerado en el presente cuerpo expositivo, se demuestra que las obligaciones de los patrones del campo no se redujeron, antes al contrario, se ampliaron, obligando a dichos patrones a dar cuenta cabal de sus inversiones, como son los datos de superficie a trabajar, tipos de cultivos, cifras estimadas de gastos, jornales y mano de obra, etc. Además, se establecieron plazos fatales para el cumplimiento del otorgamiento de información, hasta por días hábiles y que, para el caso de incumplimiento, los patrones del campo pierden sus “privilegios” y quedan sometidos al régimen general de ley, con todo lo que esto representa en cuanto a medidas cautelares, embargos, etc., y, además, se hacen acreedores a que se les retiren los apoyos de los programas de producción por parte de la Secretaría de Agricultura (SAGARPA).

5) Asimismo, las reglas administrativas establecen obligaciones de carácter cibernético, como es el otorgamiento de información en ciertos tipos de formatos como son las “libretas electrónicas” o archivos excell, ignorando absolutamente que las labores en el campo son, precisamente, en el campo y que la actividad agropecuaria no se realiza en oficinas o con computadoras, sino con tractores e implementos agrícolas.

6) Se ignora por completo el carácter aleatorio de la producción agropecuaria y la rápida variabilidad de los precios del mercado de los percederos. La legislación actual carece de todo realismo al no contemplar el riesgo del capital y del trabajo que implica una inversión en cultivos en el campo. Desconoce los factores reales de producción y las probabilidades de fracaso por fenómenos naturales como el clima, las plagas o las enfermedades de las plantas y la imposibilidad humana de impedirlo.

7) La parte positiva del decreto presidencial es la creación de los formatos foliados TEC-APM-01, mismos que se deben dar a los trabajadores durante el ciclo agrícola de que se trate, cuando se requiera atención médica. El derechohabiente debe entregar el formato TEC-APM-01 en la Unidad de Medicina Familiar del IMSS Régimen Obligatorio o en la Unidad de Medicina Rural del IMSS Oportunidades que corresponda, a fin de acceder a los servicios médicos.

8) La regulación del seguro social en el campo debe contemplar dos elementos substanciales: 1) la aleatoriedad de los resultados de los cultivos, en base a que estos dependen de las condiciones climatológicas y biológicas de los mismos; y 2) la posibilidad de la prestación de los servicios médicos por parte del IMSS, atento a la distancia de los centros de trabajo y su oportunidad para otorgarlos. Estos dos factores implican necesariamente que la contraprestación de los servicios médicos prestada por el IMSS sea acorde a estas circunstancias.

9) El régimen del seguro social para el campo debe otorgarse con los siguientes elementos: a) mediante los formatos TEC-APM-01 o algún instrumento equivalente, a fin de que las contraprestaciones médicas sean exactamente las que se necesitan; b) para el caso de que no se puedan otorgar los servicios médicos, por razones de distancia o especialidad u oportunidad, los patrones del campo deben ser eximidos del cumplimiento del pago de cuotas obrero-patronales; c) cuando los cultivos o productos agropecuarios hayan sufrido siniestros por fenómenos naturales, v.g. tormentas, granizadas, plagas o enfermedades incurables de las plantas, debe exentarse o eximirse del cumplimiento a los patrones siniestrados del pago y cumplimiento de las cuotas e informes al seguro social, algo similar a la declaración de desastres naturales; y d) se deben otorgar descuentos, subsidios o quitas a las cuotas del seguro social, con base a los precios de mercado que los productos agropecuarios hayan obtenido en el ciclo agrícola que corresponda, pues estos son determinantes para que los patrones del campo puedan o no continuar con la producción agrícola o pecuaria a la que se puedan dedicar en ulteriores ciclos. Es obvio que las leyes económicas de la oferta y la demanda son determinantes para la continuación de la producción agropecuaria, por parte de los patrones del campo.

En suma, a fin de revertir las fallas y vacíos que dejan los marcos regulatorios principalmente derivados del orden administrativo, se propone la modificación a la Ley del Seguro Social para que incorpore los elementos señalados anteriormente, a fin de dar cumplimiento a la garantía individual de la salud en el medio rural, establecida por la Constitución General de la República.

Con base en lo anteriormente expuesto y de conformidad con la fracción II del artículo 71; III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión; y fracción I del

numeral 1 del artículo 6; así como de la fracción VIII del numeral 1 del artículo 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta honorable soberanía, el siguiente proyecto de decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Seguro Social en los términos del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforma el párrafo primero del Apartado A; fracción XII, párrafo tercero; y la fracción XXIX, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los **trabajadores del campo**, obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a XI. ...

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

...

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, **bajo los términos y condiciones que señalen las leyes respectivas .**

...

...

XIII. a XXVIII. ...

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

Artículo Segundo.- Se reforman los artículos 5 A, fracción XIX; 12, fracción I; 237-A, párrafos primero y tercero; 237-B, fracciones I y II; 237-C, párrafos primero y segundo. Se adicionan un párrafo tercero a la fracción XIX del artículo 5 A, pasando a ser el tercero vigente a un cuarto; los

párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 237-C; y un segundo párrafo al artículo 287. Se derogan el párrafo segundo al artículo 237-A; la fracción III del 237-B y el artículo 237-D, todo ello, de la Ley del Seguro Social para quedar como sigue:

Artículo 5 A. Para los efectos de esta Ley, se entiende por: ...

XIX. Trabajador eventual del campo: persona física que es contratada para labores de siembra, deshije, cosecha, recolección, preparación de productos para su primera enajenación y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta, a cielo abierto o en invernadero. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por períodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón **con un mismo cultivo o producto agropecuario** . En caso de rebasar dicho período por patrón será considerado trabajador permanente, **a excepción de que los productos agropecuarios sean más de uno por patrón del campo** . Para calcular las semanas laboradas y determinar la forma de cotización se estará a lo previsto en la ley y en el reglamento respectivo.

Artículo 9. Las disposiciones fiscales de esta Ley que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas las normas que se refieran a sujeto, objeto, base de cotización y tasa.

A falta de norma expresa en esta Ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Trabajo, del Código o del derecho común, en ese orden, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del régimen de seguridad social que establece esta Ley.

Por lo que se refiere a empresas agropecuarias y patrones del campo, se estará específicamente a lo señalado en el Código Civil Federal para lo relacionado con siniestros, caso fortuito y fuerza mayor, así como a la regulación relativa a desastres naturales, estos supuestos son una excluyente para el pago de las cuotas de los trabajadores del campo, de conformidad con las reglas generales que se expidan para tal efecto.

...

Artículo 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, 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, **fuerza mayor, caso fortuito o declaración de desastre natural**, esté exento del pago de contribuciones;

Capítulo X

De la Seguridad Social en el Campo

Artículo 237. Los trabajadores asalariados, eventuales y permanentes en actividades del campo, se comprenden en el artículo 12, fracción I, de esta Ley y accederán a la seguridad social en los términos y formas que establezca la misma, conforme a las modalidades que para el efecto establezcan los reglamentos que correspondan.

Artículo 237-A. En aquellos lugares donde el Instituto no cuente con instalaciones o no pueda atender a los trabajadores del campo por razones de distancia, especialidad médica u oportunidad en el servicio , para prestar los servicios de salud que tiene encomendados, eximirá al patrón del campo de las contraprestaciones correspondientes, sin embargo, el Instituto podrá celebrar convenios con los patrones del campo para que estos otorguen a sus trabajadores las prestaciones en especie correspondientes a los Seguros de Enfermedades, Maternidad, Riesgos de Trabajo y guarderías a que se refiere la Sección Segunda, Capítulo IV, del Título Segundo de esta Ley, mismos cuyas contraprestaciones deberán ser considerados para el pago de las cuotas. Dichos convenios se celebraran de conformidad con las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico.

En todo caso, los patrones del campo y las organizaciones a que se refiere este artículo estarán obligados a proporcionar al Instituto los informes y estadísticas que éste les exigiere y a sujetarse a las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia prescritas por el propio Instituto, en los términos de las reglas de carácter general que con respecto a los servicios médicos y de guarderías expida el Consejo Técnico. Dichas instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia deberán ser acordes a las circunstancias rurales con que cuente el patrón del campo, dentro del medio rural en que se desarrollen en virtud de que, de no poder dar el servicio el Instituto, no podrá exigir más de lo que este pueda otorgar.

Artículo 237-B. Los patrones del campo tendrán las obligaciones inherentes que establezca la presente Ley y sus reglamentos, adicionalmente, deberán cumplir lo siguiente:

I. Al registrarse ante el Instituto, deberán proporcionar el período y tipo de cultivo, superficie o unidad de producción, estimación de jornadas a utilizar en cada período, **cantidad de producción, precio promedio de venta, utilidad neta de su producción** y los demás datos que les requiera el Instituto. Para el caso de los patrones con actividades ganaderas, deberán proporcionar la información sobre el tipo de ganado y el número de cabezas que poseen, **así como los ingresos netos sobre la base de cabezas vendidas y precio promedio por kilo** . La modificación de cualquiera de los datos proporcionados deberá ser comunicada al Instituto. **Los productores del campo, por razones de fenómenos climatológicos, biológicas o de precios del mercado, podrán descontar proporcionalmente el pago de las cuotas obrero-patronales y de sus trabajadores del campo, atendiendo a la utilidad y/o pérdida que hayan sufrido ;**

II. Comunicarán una lista inicial y final de sus trabajadores eventuales del campo, que hayan contratado, así como el salario promedio que hayan pagado. Esta declaración la entregarán dentro de los quince primeros días del mes inmediato siguiente a la terminación de venta de los últimos productos agropecuarios del ciclo agrícola que corresponda. Los que se dediquen a actividades ganaderas harán declaraciones cuatrimestrales a partir del mes de enero de cada año.

Artículo 237-C. Para el cumplimiento de los servicios de salud, el Instituto expedirá los formatos de Autorización para Atención Médica para Trabajadores del Campo (AMTC), mismos que adquirirá el patrón del campo al inicio de cada ciclo agrícola o al principio del año, según prefiera. Cuando unos de los trabajadores del campo requiera servicios médicos, deberá de obtener del patrón uno de los formatos firmados, conservando el patrón del campo el talón del mismo para futuras revisiones del Instituto. El derechohabiente entregará el formato AMTC en la Unidad de Medicina Familiar del IMSS Régimen Obligatorio o en la Unidad de Medicina Rural del IMSS Oportunidades que corresponda, a fin de acceder a los servicios médicos.

Los formatos serán de vigencia anual, intransferibles, inalienables y personales. “El patrón que requiera más formatos durante el ciclo agrícola que corresponda o durante el año, deberá solicitarlo por escrito a la Subdelegación que le corresponda, a fin de que ésta pueda proporcionarle formatos adicionales, previa comprobación del uso total de los formatos que se le hubieren entregado, conforme a los informes mensuales proporcionados por el mismo patrón del campo.

Los formatos que no hayan sido utilizados al término del año calendario, deberán ser devueltos al Instituto y podrán ser canjeados por los del siguiente año calendario.

El patrón del campo y los trabajadores eventuales del campo, serán responsables del correcto uso de los formatos AMTC que hayan recibido.

En caso de que se propicie u obtenga algún beneficio indebido, con motivo de la utilización del formato AMTC, el patrón o trabajador eventual del campo, estarán sujetos a lo establecido en el artículo 314 de la Ley.

Los patrones del campo deberán informar, después de cada ciclo agrícola o anualmente para los dedicados a actividades ganaderas, al Instituto en la subdelegación correspondiente, por escrito, bajo protesta de decir verdad, sobre los formatos usados en el año anterior, indicando el nombre del trabajador a quien se le haya proporcionado cada formato, el número de folio del formato y la fecha de entrega del formato. Asimismo, deberá indicar sobre los formatos usados derivados de una enfermedad o accidente de trabajo.

Artículo 237-D. Se deroga.

Artículo 287. Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de esta Ley, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, tienen el carácter de crédito fiscal.

Para efectos del incumplimiento y garantía del pago del crédito fiscal, quedan exceptuados de ser embargados, así como ser sustraídos, los bienes materiales de producción agropecuaria, así como los predios y terrenos en que se realicen los cultivos o produzcan los animales, se exceptúa lo anterior si los adeudos al Instituto superan el setenta por ciento del valor de avalúo del predio rústico donde se llevan a cabo las labores agropecuarias.

Transitorios

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

Segundo.- Se deroga cualquier disposición contraria a lo establecido en este decreto.

Notas

1 El texto en negritas fue añadido.

2 Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de enero del 2008.

3 http://www.imss.gob.mx/dpm/dties/Celula.aspx?ID=SC01_01_00_01_01&am p;OPC=opc02&am p;S

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3417-II, miércoles 21 de diciembre de 2011

RV=A2006.-

http://www.imss.gob.mx/dpm/dties/Celula.aspx?ID=SC01_01_00_01_04&OPC=opc02&S

RV=A2006.- Población Derechohabiente Asegurada en el Campo 324,200.

http://www.imss.gob.mx/dpm/dties/Celula.aspx?ID=SC01_01_00_01_05&OPC=opc02&S

RV=A2006.- Población Derechohabiente Familiares de Asegurados en el Campo 635,967.

4 386 http://www.Conapo.gob.mx/distribucion_tp/04.htm De las 196 mil localidades menores de 2 500 habitantes, con una población de 24.6 millones de habitantes, identificadas en el censo de 2000: • 14.6 por ciento (28.6 mil) se sitúan en las inmediaciones de las ciudades (de 15 mil o más habitantes), formando parte de los procesos de suburbanización con una población de 4 millones de personas; • 8.5 por ciento (16.8 mil) se localiza cerca de centros de población (entre 2 500 y menos de 15 mil habitantes) y son habitadas por 2.5 millones de personas; • 44.4 por ciento (87 mil) están alejadas de las ciudades y centros de población, y se dispersan a lo largo de las carreteras, albergando a 13.2 millones de personas, y • 32.5 por ciento (63.8 mil) se encuentran en situación de aislamiento, es decir, alejadas de ciudades, centros de población y vías de comunicación transitables todo el año, donde vivían 5.0 millones de personas.

5 Las estadísticas no aclaran si la población rural asegurada se refiere a trabajadores del campo permanentes o temporales, pero puede inferirse que se refieren a ambos.

6 Decreto por el que se modifica el diverso por el que se otorgan beneficios fiscales a los patrones y trabajadores eventuales del campo, publicado el 24 de julio de 2007, publicado a su vez en el Diario Oficial de la Federación el día Jueves 24 de enero del 2008.

7 Reglas Generales número 9.2

8 Reglas Generales números 9.2 y 10.2

9 De conformidad con el artículo 9 segundo párrafo de la Ley del Seguro Social, el Código Civil es de aplicación supletoria a la mencionada ley.

Recordemos que el Contrato de Compra de Esperanza se encuentra regulado en los artículos 2792 y 2793 del Capítulo III, dentro del Título Décimo Segundo, denominado de los Contratos Aleatorios, Segunda Parte del Libro Cuarto del Código Civil Federal y cuya definición es: “Artículo 2792.- Se llama compra de esperanza al contrato que tiene por objeto adquirir por una cantidad determinada, los frutos que una cosa produzca en el tiempo fijado, tomando el comprador para sí el riesgo de que esos frutos no lleguen a existir; o bien, los productos inciertos de un hecho, que puedan estimarse en dinero. El vendedor tiene derecho al precio aunque no lleguen a existir los frutos o productos comprados”. “Artículo 2793.- Los demás derechos y obligaciones de las partes, en la compra de esperanza, serán los que se determinan en el título de compra-venta”. Dentro de este título de Contratos Aleatorios se encuentran regulados también el Juego y las Apuestas (Cap. I), lo que da una clara idea de lo que representa la producción agrícola para el Código Civil.

10 Artículo 237-D Ley del Seguro Social.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente, a los veintún días del mes de diciembre del año dos mil once.

Diputados: Francisco Ramos Montaña, Juan Carlos Lastiri Quirós (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 57 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JUAN CARLOS LASTIRI QUIRÓS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Exposición de Motivos

Es un hecho actual la prevalencia de la jurisdicción militar en la investigación y sanción de delitos del orden común en los que los afectados han sido civiles, constituyendo lo anterior una de las principales limitaciones para que los ciudadanos y ciudadanas que han sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos por parte de las instituciones castrenses accedan a la justicia.

Se ha identificado que dentro los diversos casos de violación a los derechos humanos derivados de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se han dado en dos niveles. El primero como perpetrador directo de violaciones a los derechos humanos y el segundo como encubridor de los elementos castrenses que participan en la ejecución de dichas violaciones.

Continuamente hemos conocido casos de violación a los derechos fundamentales que son atraídos en su competencia por la Procuraduría General de Justicia Militar o en su defecto, enviados por las autoridades civiles a las castrenses, implicando para las víctimas el no acceso a la justicia, pues el fuero militar al establecer un proceso cerrado y carecer de independencia e imparcialidad como órganos encargados de investigar los delitos cometidos por sus propios miembros, genera impunidad en beneficio de sus agentes.

Lo anterior ha sido una practica recurrente en los que han sido denunciados pública y legalmente por diversas organizaciones de derechos humanos y que comprueban un afán doloso de las Fuerzas Armadas por encubrir a su personal de toda responsabilidad cuando se les señala como perpetradores de delitos, y con ello de conculcar derechos fundamentales.

Es evidente que en el estado de militarización en que nos encontramos, el riesgo de sufrir violaciones a los derechos humanos y la impunidad que se genera en la comisión de delitos cometidos por los militares es alto, y obedece al hecho de que se ha interpretado el artículo 13 constitucional en el sentido de dotar de jurisdicción a los órganos de justicia militares para investigar y sancionar aquellos delitos del fuero común que cometen los miembros del ejército, en relación con lo establecido en el artículo 57 del Código de Justicia Militar que establece la posibilidad de que la Procuraduría de Justicia Militar investigue delitos del orden común, lo que implica una clara contradicción con las normas de derechos humanos derivadas de los principales tratados y convenios en la materia ratificados por México.

Cabe resaltar que sobre el tema de la necesaria delimitación de la justicia castrense existen múltiples recomendaciones emitidas al Estado mexicano por organismos intergubernamentales de derechos humanos quienes han establecido la necesidad de delimitar la jurisdicción militar y reivindicar la competencia de las autoridades civiles para la investigación de aquellos delitos del orden común en los que haya participado un miembro de las fuerzas armadas.

Desde mediados de los años los años noventas, diversos expertos independientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), han expresado su preocupación por la aplicación del fuero militar en México, principalmente en casos de violaciones a los derechos humanos, y han recomendado su eliminación.

El hecho de que sean los órganos de justicia militar quienes investiguen las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros del Ejército mexicano en perjuicio de civiles, violenta el principio de imparcialidad e independencia que todo órgano encargado de procurar o impartir justicia debe de tener, en virtud de que el Ejército mexicano se erige como juez y parte.

Debido a sus características particulares, el fuero de guerra y la jurisdicción militar carecen de independencia, pues es un órgano dependiente del Ejecutivo federal, es decir es una estructura que emana de la administración pública centralizada, y en concreto de la Secretaría de la Defensa Nacional. Pero más aún, un elemento indispensable de la garantía de independencia e imparcialidad es justamente que la autoridad encargada de la revisión, investigación, decisión y sanción en los casos no esté implicada con ninguna de las partes, lo que no se garantiza en el fuero militar, ya que una de las partes pertenece a la institución, situando al paisano o civil que es víctima del delito y de las violaciones a sus derechos fundamentales en una posición desventajosa.

A partir de diversos casos registrados y atraídos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) donde se demostró en ciertos casos la violación a los derechos humanos, un avance reciente que ha dado la corte en esta materia fue el resolutive emitido, en el mes de julio del 2011, que determina que en casos futuros los jueces del país deberán restringir el fuero militar en los delitos presuntamente cometidos por militares contra civiles; siendo la base para tal resolución la reforma constitucional que vincula la protección a los derechos humanos con la jurisdicción militar, sin embargo, el vigente y aplicable artículo 13 constitucional no señala explícitamente su restricción en caso de que sean vulnerados los derechos humanos tal y como lo pretende establecer la presente propuesta de reforma.

Por todo lo anterior, se hace indispensable que tanto en la redacción del artículo 13 constitucional como en lo establecido por el artículo 57 del Código de Justicia Militar, se delimite el ámbito de acción de los órganos de justicia castrense a delitos exclusivamente contra la disciplina militar, estableciendo la prohibición de que estos conozcan de delitos comunes o que impliquen graves violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario.

De este modo, la clarificación en la redacción de estos preceptos impediría a su vez que los órganos judiciales realicen –en un futuro– interpretaciones erróneas como ha sucedido en los juicios de amparo que se han presentado ante los juzgados federales al reclamar la incompetencia militar para investigar delitos cometidos por miembros del ejército y que en su gran mayoría, han sido declarados notoriamente improcedentes, hasta antes del resolutive de la corte.

Para evitar que el Poder Judicial federal pudiese justificar en las postrimerías violaciones derivadas de la jurisdicción militar es preciso reformar los preceptos mencionados para evitar crear confusiones y dudas que generen interpretaciones judiciales contrarias a los derechos humanos fundamentales y así vincular la resolución de la corte con los preceptos constitucionales y legales en la materia.

Con base en lo anteriormente expuesto y de conformidad con la fracción II del artículo 71; III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión; y fracción I del numeral 1 del artículo 6; así como de la fracción VIII del numeral 1 del artículo 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta honorable soberanía, el siguiente proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 13 constitucional y se derogan la fracción II y los últimos dos párrafos del artículo 57 del Código de Justicia Militar, en los términos del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforma el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los **órganos de justicia militar** en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército, **ni en la investigación y sanción de delitos del orden común o que impliquen graves violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario.** Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Artículo Segundo. Se deroga la fracción II y el último párrafo del artículo 57 del Código de Justicia Militar para quedar como sigue:

Artículo 57. -Son delitos contra la disciplina militar:

I. Los especificados en el libro segundo de este código;

II. *Se deroga.*

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de diciembre de 2011.

Diputados: FRancisco Ramos Montaña, Juan Carlos Lastiri Quirós (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JUAN CARLOS LASTIRI QUIRÓS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Consideraciones

Primera. Que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pudiera ser considerada como rígida en un sentido teórico, también es cierto que al exigir para su reforma una serie de requisitos cuya factibilidad política cada vez es más difícil de lograr. En los hechos, nuestra Constitución ha requerido de importantes modificaciones, e incluso la visión de una reforma del Estado está prosperando constantemente en cambios constitucionales de gran trascendencia para el país como las recientes modificaciones que a partir de 2007 se han consumado en diversas materias como de justicia penal, derechos humanos y garantías individuales, electoral, fiscalización y rendición de cuentas, entre otras no menos importantes.

Segunda. Que el proceso establecido en el artículo 135 constitucional es muy claro: para modificar o adicionar la Constitución se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, apruebe las reformas, para luego establecer el requisito de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados. Sin embargo, dicho precepto no establece un plazo máximo en el cual deberán de aprobarse o rechazarse dichas adiciones o reformas por parte de los Poderes Legislativos de las entidades, lo cual es conveniente para generar certidumbre en los tiempos de importantes iniciativas en materia constitucional.

Tercera. Que algunas Constituciones locales establecen un procedimiento de reforma similar, en el que se requiere la aprobación de dos terceras partes de los miembros de la legislatura, confirmada por el voto favorable de las dos terceras partes de los ayuntamientos, estableciendo un determinado plazo de entre 30 días y 45 contados a partir de la notificación respectiva, para que dichos ayuntamientos se expresen a favor o en contra de la iniciativa aprobada por el Congreso local respectivo, entendiéndose que en caso de no recibirse respuesta en ningún sentido, se tendrá por aprobada la misma en cuanto al ayuntamiento correspondiente, es decir, que opera la afirmativa ficta.

Cuarta. Que en meses recientes, el Congreso de la Unión ha aprobado importantes reformas que tienen que ver, entre otros temas, con la relación entre poderes y el establecimiento de instituciones de democracia directa, más las que han sido ya aprobadas en los últimos días.

Quinta. Que en este sentido, sucede que la confirmación o rechazo por parte de las Legislaturas locales, se da de una manera lenta y sin que exista sanción alguna por no hacer en un tiempo prudente la más importante labor que tiene un diputado que es legislar.

Sexta. Es por lo anterior que se estima la conveniencia de establecer un plazo determinado para que queden aprobadas o rechazadas las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión en función de que muchas de éstas implican cambios de la más alta trascendencia para el país.

Conclusiones y contenido de la propuesta de reforma

Muchas veces sucede que una vez aprobada una reforma constitucional por parte del Congreso de la Unión, la confirmación o rechazo por parte de las legislaturas locales, se da de una manera lenta y sin que exista sanción alguna por no hacerlo en un tiempo prudente puesto que forman también parte del órgano reformador vigente más aún si se trata de reformas constitucionales de gran trascendencia para el entramado jurídico del país. En tanto son rechazadas o aprobadas en las legislaturas respectivas, existe siempre la proclividad de dilatarlas en cuanto a las prioridades de los estados al interior de sus soberanías; no obstante, se estima la conveniencia de establecer un plazo perentorio para que las legislaturas locales deban determinar en el marco de su soberanía y autodeterminación si aprueban o no tales reformas. De este modo se propone que si en caso de transcurrir más de sesenta días naturales después de que las Legislaturas locales hayan recibido la propuesta de reforma o adición para su consideración, sin que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente reciba la aprobación o rechazo de la minuta respectiva, se entenderá que las reformas quedan aprobadas en cada caso en particular.

Con base en lo expuesto, y de conformidad con las fracciones II del artículo 71; III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión; y fracción I del numeral 1 del artículo 6, así como de la fracción VIII del numeral 1 del artículo 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a consideración de esta honorable soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 135. ...

Si transcurrieren más de sesenta días naturales después de que las Legislaturas locales hayan recibido la propuesta de reforma o adición para su consideración, sin que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente reciba la aprobación o rechazo de la minuta respectiva, se entenderá que las reformas quedan aprobadas en cada caso en particular.

Transitorio

Artículo Único. Este 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 Comisión Permanente, a 21 de diciembre de 2011.

Diputados: Francisco Ramos Montaña, Juan Carlos Lastiri Quirós (rúbricas).

QUE ADICIONA LA FRACCIÓN XXIX-Q AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Yolanda de la Torre Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante el pleno de esta soberanía la propuesta de iniciativa con proyecto de decreto por el que se mediante el se adiciona la fracción XXIX-Q al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, son muestra de una reforma integral al tratamiento de los derechos humanos, constituyendo un soporte sólido de protección y defensa de éstos.

Esta reforma implicó la modificación de la denominación del capítulo primero, del título primero de la norma fundamental, así como las reformas a los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, 105, y la adición de dos nuevos párrafos al artículo 1o., uno al artículo 11, cuatro nuevos párrafos al artículo 29, un nuevo párrafo al artículo 33, y tres al apartado B del artículo 102.

La relevancia y trascendencia de esta reforma constitucional, se puede ejemplificar con la sola referencia a la modificación de la denominación del capítulo primero del título primero que transitó de ser “De las Garantías Individuales” al de “Los Derechos Humanos y sus Garantías”.

De esta forma este capítulo consagra más que garantías individuales, derechos humanos, mismos que las autoridades del país están obligadas a promover, proteger, observar y garantizar, teniendo en consideración que de no hacerlo operará la garantía de su respeto o restablecimiento, a partir de dos instituciones, a saber: la del Juicio de Amparo, que se encuentra previsto en la propia Constitución en los artículos 103 y 107, así como de su ley reglamentaria, la Ley de Amparo.

No hay que olvidar que también se cuenta con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), organismo que surge de la necesidad de dotar a nuestra vida jurídica de entidades que representaran el paso a la modernidad por parte de México, así como atender las voces que clamaban por contar con órganos técnicamente eficientes e independientes.

La CNDH ha contribuido no sólo a ampliar el parámetro de actuación del estado por caminos diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos, al fungir como contrapeso eficiente y como un mecanismo de control de las actuaciones de las autoridades. A partir de la reforma antes señalada, este organismo cuenta con facultades más amplias para la protección de los derechos humanos, cuando éstos se vean violentados por alguna autoridad.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3422-II, miércoles 4 de enero de 2012

Conforme al nuevo texto del artículo 1o., las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la máxima norma y con los tratados internacionales de la materia, brindando en todo momento a las personas la protección más amplia.

Por otra parte, se establece la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas, así como el hecho de que la elección de sus titulares, deberá ajustarse a un procedimiento de consulta pública, en un procedimiento transparente.

De tal forma que la propuesta que adiciona al artículo 73, con la fracción XXIX-Q de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como objetivo primordial lograr que los tres órdenes de gobierno estén coordinados y unificados en el tratamiento, regulación y protección de los derechos humanos.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-Q al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se adiciona la fracción XXIX-Q al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad para:

I. a XXIX-P (...)

XXIX-Q. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de regulación y protección de los derechos humanos.

Transitorios

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 4 de enero de 2012.

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 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, Diva Hadamira Gastélum Bajo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura del 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 la Comisión Permanente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Como es de conocimiento público, en México el Ejecutivo federal tiene la facultad de presentar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación. Esta prerrogativa se remonta desde las Constituciones de 1824, 1857 y de 1917 y opera con la aprobación del Congreso de la Unión; esquema que radica en el principio de división de poderes.

Las circunstancias que en el pasado originaron y justificaron la presencia en la Constitución de la partida secreta hoy no encuentran justificación para su permanencia.

Es importante señalar que tratándose del manejo de las finanzas públicas, un gobierno republicano cuyo ejercicio radica en el imperio de la ley y la equidad para abatir los abusos de quienes ejercen el poder, con objeto de proteger los derechos fundamentales y las libertades civiles de los ciudadanos, sólo se justifica como tal en la transparencia y con la disminución en el uso de la discrecionalidad respecto a las acciones de fiscalización, vigilancia y control, facultad que no puede ejercitarse mientras existan en la Carta Magna las llamadas “**partidas secretas presupuestales**”.

Presuntamente, **en este gobierno se han destinado 12 mil millones de pesos de la partida secreta para financiar gastos encaminados a combatir el crimen organizado.** En el Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido clasificada en las partidas 4310, 3823 y 33701.

El artículo 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria manifiesta:

Artículo 49. Los gastos de seguridad pública y nacional son erogaciones destinadas a los programas que realizan las dependencias en cumplimiento de funciones oficiales de carácter estratégico.

La comprobación y demás información relativa a dichos gastos se sujetarán a lo dispuesto en el reglamento, sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de las disposiciones aplicables.

El ejercicio de estos recursos se sujetará a las disposiciones específicas que al efecto emitan los titulares de las dependencias que realicen las actividades a que se refiere el primer párrafo de este artículo, en los términos que establezca el reglamento, sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de las disposiciones aplicables.

La adquisición de bienes destinados a las actividades de seguridad pública y nacional se entenderá devengada al momento en que se contraiga el compromiso de pago correspondiente.

Asimismo, la normatividad administrativa señala que dependencias como la Segob, la Sedena, la Secretaría de Marina, la Presidencia de la República, el Cisen, el SAT, la SSP, la Policía Federal y el Instituto Nacional de Migración pueden ejercer la partida secreta y la justificación de estos gastos únicamente radica en la suscripción del servidor público responsable, lo cual representa una **excepción de los lineamientos de comprobación, transparencia y rendición de cuentas que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que a la letra dice:**

Artículo 1. La presente ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Pese a lo anterior, el **artículo 126 constitucional es muy claro al establecer:**

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado en la ley posterior.

En consecuencia podemos observar que **las disposiciones jurídicas actuales incitan la discrecionalidad de la partida secreta; por ende, hay plena opacidad, y carencia de transparencia y de fiscalización de los recursos federales, lo cual se opone a los principios básicos que constituyen la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que en el artículo 7, fracción IX, manifiesta:**

Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta ley, **los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del reglamento y los lineamientos que expida el instituto o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, entre otra, la información siguiente:**

...

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo federal, dicha información será proporcionada respecto a cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio Presupuesto;

...

Por los argumentos vertidos, el **objetivo** que persigue esta iniciativa **no sólo radica en eliminar las partidas secretas del Presupuesto de Egresos de la Federación sino en la necesidad de constituir el Presupuesto de Egresos con un enfoque que otorgue a la sociedad los beneficios de las acciones gubernamentales, con base en la gestión por resultados y en el Sistema de Evaluación del Desempeño como en reiteradas ocasiones ha manifestado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el cuarto párrafo del artículo 74 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se modifica el párrafo cuarto del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

...

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 los 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.

...

En el Presupuesto de Egresos de la Federación no se contemplarán partidas secretas.

...

Transitorio

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

Diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica)

DEL CONGRESO DE DURANGO, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Diputados Secretarios del Congreso de la Unión

Presentes

En sesión ordinaria verificada el 10 de noviembre de 2011, la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, en uso de las facultades que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por este conducto remite a ustedes iniciativa con proyecto de decreto, presentada por la diputada Karla Alejandra Zamora García, representante del Partido Verde Ecologista de México en la LXV Legislatura, que contiene reforma del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, para que de considerarlo pertinente se adhieran a su contenido.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Victoria de Durango, Durango, a 29 de noviembre de 2011.

Diputado Francisco Javier Ibarra Jáquez (rúbrica)

Presidente de la Mesa Directiva

LXV Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Estudios Constitucionales fue turnada para estudio y dictamen la iniciativa presentada por la diputada Karla Alejandra Zamora García, representante del Partido Verde Ecologista de México ante la LXV Legislatura, que contiene propuesta de reforma del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, en cumplimiento de la responsabilidad encomendada y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 120, 167, 176, 177, 178, 182 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso del estado, nos permitimos emitir el presente dictamen de acuerdo, con base en los siguientes

Considerandos

Primero. En fecha 1 de noviembre de 2010, la diputada Karla Alejandra Zamora García, ante el pleno legislativo, elevó una propuesta de acuerdo para que esta soberanía popular, en uso de la facultad prevista en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciara ante el Congreso de la Unión propuesta de reforma del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, a efecto de eliminar la excepción contributiva considerada en dicho ordinal, con relación a contribuciones municipales.

Seguido el trámite parlamentario, el presidente de la Mesa Directiva turnó dicho asunto a esta dictaminadora, a efecto de ponerlo en estado de resolución. Por ello, analizado y discutido en su seno, la Comisión de Estudios Constitucionales procede a elevar el presente dictamen, que autoriza

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3427-I, miércoles 11 de enero de 2012

al presidente de la LXV Legislatura local para someter a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa correspondiente, en virtud de compartir los motivos expuestos por la proponente, ya que en su exposición se denota la intención de fortalecer la hacienda pública municipal mediante el robustecimiento de su autonomía.

Segundo. Efectivamente, desde su expedición, la carta fundamental ha pretendido el fortalecimiento del municipio como origen de nuestra organización política. Con el devenir de las épocas, el artículo 115 constitucional ha representado un baluarte para el desarrollo del municipio en México. En tal sentido, de forma afortunada, ha sido motivo de enmiendas que han permitido no sólo la fortaleza económica y social de dicho nivel de gobierno sino, también, su protección por la interpretación judicial que ha reconocido el deber de propiciar su autonomía. Ello no implica que lo hasta ahora logrado sea suficiente para propiciar el desarrollo de las finanzas municipales en el marco del federalismo fiscal, por lo que esta dictaminadora hace suyos, como se anotó, los motivos que fundamentan tal propuesta, sirviéndose al efecto incluir en el presente el texto de la iniciativa correspondiente que, conforme al artículo 182 de la Ley Orgánica del Congreso del estado, fue corregida en sus partes conducentes.

Por lo expuesto y considerado, nos permitimos someter a consideración de esta representación popular, para discusión y aprobación, el siguiente

Dictamen de acuerdo

La Sexagésima Quinta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 55 de la Constitución Política local, en nombre del pueblo, acuerda:

Artículo Primero. Por los argumentos expuestos en los considerandos del presente dictamen de acuerdo, la LXV Legislatura considera procedente hacer uso de la facultad establecida en la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto a la iniciativa con proyecto de decreto, presentada con fecha 1 de noviembre de 2010 por la diputada Karla Alejandra Zamora García, del Partido Verde Ecologista de México en la LXV Legislatura, que contiene reformas del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se solicita que ésta sea enviada por la LXV Legislatura en los siguientes términos:

Diputados Secretarios de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión

Presentes

Los suscritos, Francisco Javier Ibarra Jáquez, Lourdes Eulalia Quiñones Canales y Judith Irene Murguía Corral, presidente y secretarías, respectivamente, de la Mesa Directiva de la LXV Legislatura del Congreso de Durango, en ejercicio de las atribuciones que confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción I del artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, por su conducto someten a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto que contiene reformas y adiciones a la Base II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Que de conformidad con el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como parte del Constituyente Permanente, órgano con poder reformador de la Constitución General de la República, las legislaturas de los estados tenemos el derecho de iniciar leyes o decretos. Con ese fundamento, presentamos ante esta soberanía el proyecto de iniciativa que contiene reformas del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que tiene sustento en la siguiente

Exposición de Motivos

Reviste gran importancia el tema de fortalecer financieramente las haciendas de los municipios del país, en el marco del federalismo fiscal mexicano, el cual se considera un componente básico de coordinación intergubernamental que debe desplegarse en beneficio directo de la célula básica de la nación.

La equidad, en un auténtico federalismo, es sin duda un factor clave para hacer realidad la justicia distributiva. Es el elemento integrador de la inevitable diversidad en que se desenvuelven los estados y los municipios. Implica efectivamente en los hechos distribuir competencias, atribuciones y recursos entre las partes que componen la federación mexicana. Por ello desde 1980, año en que se creó el sistema nacional de coordinación fiscal, se ha venido luchando de manera insistente por reducir el excesivo centralismo que en materia de recursos financieros ejerce el gobierno federal.

En cuanto al reparto de recursos financieros a los estados y a los municipios, persisten la discrecionalidad y la falta de transparencia en los instrumentos de distribución de determinadas transferencias federales. Esta situación, debido a la excesiva centralización que prevalece, genera tensiones y en ocasiones duplicaciones en las estrategias para impulsar el desarrollo económico y social sustentable en las regiones y los municipios del país.

Por ser enteramente dependientes los municipios de las participaciones y aportaciones federales, se ha tenido el efecto negativo de inhibir los incentivos para que éstos aumenten sus esfuerzos recaudatorios. Un ejemplo de esta situación anómala es que la recaudación del impuesto predial a cargo de los gobiernos municipales no ha aumentado en términos reales en los últimos 11 años, manteniéndose en alrededor de 0.2 por ciento del producto interno bruto, luego que alcanzó un máximo en 1994 de 0.28 y un mínimo en 1999 de 0.19. La captación por este concepto es muy baja si se compara con el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (0.99 del PIB), la de Argentina (0.98), de Chile (0.68), de Bolivia (0.52) y de Brasil (0.47). Por ello urge remediar con decisión y rapidez esta situación desventajosa, dada la necesidad de garantizar el flujo de recursos financieros a los municipios provenientes de cargas fiscales equitativas y proporcionales a todos los contribuyentes, sin excepción, así como de promover un ejercicio de gobierno más eficiente y transparente.

Como consecuencia de este federalismo fiscal renovado que se pregona desde hace tiempo, debe reflejarse en los hechos mayor conciencia para el correspondiente pago por concepto de impuestos y derechos de parte de secretarías y dependencias del gobierno federal, así como de empresas paraestatales federales y estatales, y organismos descentralizados, a fin de regularizar su situación fiscal ante los municipios del país. No se justifica que la federación dependencias, organismos, y empresas paraestatales no contribuyan al erario municipal, especialmente tratándose de la prestación de servicios públicos por concepto del suministro de agua potable, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3427-I, miércoles 11 de enero de 2012

En materia de agua potable, la calidad de este servicio público de proporcionarla, tratarla y sanear las aguas residuales es crítica en muchos municipios, debido a la falta de recursos financieros por la baja o nula recuperación del cobro de los derechos como contraprestación de la labor realizada por ellos.

Con la presente iniciativa amerita reflexionar respecto a que los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos es la única fuente propia que poseen los municipios, y si es afectada por otra esfera gubernamental que la restrinja o límite, no será posible esperar que cumplan en debida forma la labor que constitucionalmente se les ha encomendado.

Consideramos oportuno recordar que el municipio es un orden de gobierno con esfera de competencia propia, la cual se encuentra limitada constitucionalmente en diversas materias, de acuerdo con lo establecido en la legislación local de la entidad federativa en que se hallan, salvo en el caso en que la Constitución General de la República les marca expresamente el ejercicio de legislar en determinadas materias, como el que señala la fracción IV, inciso c), del artículo 115 constitucional, la cual expresamente dispone que el municipio recibirá los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, y líneas abajo, en el segundo párrafo, se expresa que las leyes federales no limitarán las facultades de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con ellas. No obstante esto, el mismo texto constitucional dispone la exención de pago de los servicios públicos que presta el municipio relativo a los bienes considerados por la Ley General de Bienes de la Nación y sus correlativos aplicables en los estados, del dominio público pertenecientes a la federación, a los estados o a los municipios.

Con base en lo señalado, diversos entes públicos a escala nacional, como organismos descentralizados y empresas paraestatales, han presentado solicitudes a organismos operadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a efecto de quedar exentos del pago de ellos. Incluso no sólo han presentado solicitudes sino que han promovido amparos constitucionales y la protección de la justicia federal contra actos de los referidos organismos operadores para no cubrir los montos adeudados por la prestación de dichos servicios.

Es prioritario actualizar el marco jurídico constitucional y emprender reformas pertinentes de leyes federales y estatales, como la Ley de Aguas Nacionales (que establece los derechos y las obligaciones de los beneficiarios en el uso, la explotación y el aprovechamiento del recurso), y las políticas de recaudación, cuotas y tarifas que deben cubrir los usuarios por los servicios hidráulicos.

Por lo expresado, considero necesario establecer las bases constitucionales para que no haya más exenciones y subsidios, sobre todo los que se han estado aplicando en forma totalmente errónea, tanto a nivel de diferencias regionales como a nivel de estratos sociales en los centros poblados, ya que se ha observado en numerosos casos que la tarifa de agua potable es la misma en las colonias urbanas ricas y en las pobres, en tanto que en las primeras además se observa gran desperdicio.

El federalismo es un tema siempre invocado, pero en el que poco o nada avanzamos, y que por su importancia para la vida nacional exige una revisión profunda e impostergable, seria y objetiva, tendente a lograr una renovación del pacto federal que restablezca el equilibrio entre los Poderes de la Unión entre los distintos órdenes de gobierno y fortalezca la participación social para resolver problemas locales y regionales, respetando siempre los principios de unidad y equidad.

En franca oposición al criterio impulsado por el gobierno federal de concebir a los organismos operadores de agua como unidades económicas de producción de servicios, que no sólo deben ser

rentables socialmente sino económicamente sustentables, prevalece la arcaica e injustificada disposición de exentar a los bienes de dominio público de la obligación de pagar no sólo los derechos derivados de los servicios públicos que recibe del municipio, como el del agua, sino que se le exime igualmente de contribuir al órgano más débil de gobierno por la propiedad inmobiliaria.

Consideramos urgente hacer una revisión al texto del artículo constitucional para lograr la equidad y democracia que hoy reclama el fortalecimiento municipal. La propuesta se centra en el porcentaje de ingresos administrados directamente por el municipio, como impuestos a la propiedad inmobiliaria, derechos y aprovechamientos, donde el actual texto constitucional propone una relación injusta otorgando beneficios mayores a la federación en detrimento del municipio, al establecerse en el artículo 115, párrafo segundo de la fracción IV, de la ley fundamental: “Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y e) 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 de los de su objeto público”.

Por lo injusto e inicuo de la actual situación, no sólo por los problemas económicos que enfrentan los municipios y las responsabilidades a que tienen que hacer frente, en esta iniciativa proponemos reformar el citado párrafo constitucional, con objeto de eliminar la exención a que he hecho referencia, logrando con ello colocar a los tres niveles de gobierno en condiciones de igualdad.

Con base en lo expuesto, nos permitimos someter a consideración de esta representación popular, para discusión y aprobación, en su caso, el siguiente proyecto de

Decreto

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

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ..., y en todo caso:

a) a c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

...

...

...

V. a X. ...

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 dispuesto en el presente decreto.

Artículo Segundo. Se instruye a la Mesa Directiva del Congreso de Durango para llevar a cabo los trámites legales pertinentes ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Artículo Tercero. Comuníquese esta determinación a la parte interesada, para su conocimiento y efectos legales correspondientes.

Sala de comisiones del Congreso del estado, en Victoria de Durango, Durango, a 10 de noviembre de 2011.

La Comisión de Estudios Constitucionales

Diputados: Luis Enrique Benítez Ojeda, presidente; Judith Irene Munguía Corral, secretaria; Dagoberto Limones López, Miguel Ángel Olvera Escalera, Otniel García Navarro, vocales (rúbricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA CARITINA SÁENZ VARGAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

Durante las últimas dos décadas en el territorio nacional mexicano se ha vivido una progresión de acciones en contra de la sociedad por parte de las distintas organizaciones criminales que han encontrado en las lagunas legales de los diversos ordenamientos jurídicos vigentes, la forma de operar con impunidad para la comisión de delitos como el secuestro, el secuestro exprés, la trata de personas, la venta y tráfico de drogas y estupefacientes, el homicidio de autoridades locales y un avance cada vez mayor que atenta contra la seguridad de las personas y de las instituciones públicas encargadas de aplicar la ley.

Argumentación

Si bien se ha avanzado en diversos ordenamientos jurídicos destinados a combatir estos flagelos, se hace necesario señalar que en la actualidad no existe una coordinación clara y expresa desde la Constitución General de la República para que los tres Poderes de la Unión contribuyan en los ámbitos de la Seguridad Nacional y en el combate a la delincuencia organizada.

Por esa razón, el proyecto de iniciativa incluye la reforma de los artículos 16, 21, 73, 74, 76 y 94 de la Constitución General de la República para de manera expresa, incorporar al Poder Judicial de la Federación y al Poder Legislativo en el conocimiento, análisis y coordinación de las acciones necesarias para la protección a los ciudadanos y las instituciones de la eventual evolución de la delincuencia organizada con los riesgos que ello pudiera tener a la preservación de la soberanía e independencia nacionales, la defensa del territorio y el mantenimiento del orden constitucional.

Como lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución de los mismos, para hacerla efectiva. Dicha función, está regulada por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los pactos internacionales de derechos humanos.

Por lo anterior y con el propósito de conjuntar los esfuerzos de los distintos poderes del estado, **y en cumplimiento de la función fiscalizadora del Poder Legislativo** sin que esto contravenga el principio de división de poderes consagrado en nuestro máximo ordenamiento jurídico, es indispensable adecuar la legislación secundaria en materia de seguridad pública –y particularmente en el rubro del combate a la delincuencia organizada– a fin de combatirla con eficacia desde los distintos ámbitos de la función pública.

Las tareas de prevención del delito no se limitan a su investigación y persecución, sino que son consustanciales al diseño y producción legislativa y al ejercicio de la función jurisdiccional que determina la eficacia de la norma.

Dada la trascendencia de este fenómeno criminal, en el artículo 10 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, párrafo *in fine*, se prevé que “el Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública”. De igual modo, la fracción XVII del artículo 14 del citado ordenamiento señala que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, tiene entre sus atribuciones la de “Promover políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas”.

Por otra parte, y con este mismo espíritu de colaboración entre los distintos Poderes de la Unión para la solución de los problemas nacionales, la Ley Orgánica del Congreso prevé, en sus artículos 39, fracción XXXV, y 90, fracción XXVIII, la conformación de diversas comisiones, y entre ellas, las de seguridad pública, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, así como la posibilidad de crear comisiones conjuntas con la participación de las dos Cámaras en asuntos de interés común.

Las anteriores motivaciones, explican la necesidad de realizar dichas adecuaciones a los artículos constitucionales de referencia, por lo que atendiendo a las obligaciones que como legisladores tenemos, a fin de garantizar la seguridad de los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos y combatir de manera eficaz el flagelo de la delincuencia organizada, sin que ello signifique el sacrificio inútil de vidas humanas, es necesario plantear las siguientes consideraciones:

- Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, en el párrafo IX del artículo 16, y de manera tal vez un tanto escueta, que por delincuencia organizada se entiende: “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”. Sin precisar el carácter extremadamente grave de esta figura delictiva y las afectaciones que causa a la sociedad en su conjunto, la Constitución se limita a describir que en la comisión de tales delitos participan tres o más personas, de manera permanente o reiterada. Por lo cual, se propone añadir un nuevo párrafo décimo al artículo 16 que refuerce la participación de los tres Poderes de la Unión en el combate a la delincuencia organizada con la finalidad de que su participación no quede limitada únicamente a la ley federal contra la delincuencia organizada.
- Que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la seguridad pública es una función de la federación, del Distrito Federal, de los estados y municipios, regulada por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, por lo que es menester que la federación, integrada por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se aboque de manera coordinada a ejercer acciones eficaces para satisfacer esa exigencia y derecho de la población. Se contempla la modificación del párrafo primero del artículo 21 constitucional con la finalidad de incorporar al Congreso de la Unión y al Poder Judicial en el estudio respecto a la evolución de los métodos usados por la delincuencia organizada para operar en el territorio nacional y con ello que el legislativo oportunamente pueda realizar las adecuaciones de ley y las reformas necesarias a la legislación penal sustantiva y adjetiva.
- Que dentro de las facultades y obligaciones que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXI del artículo 73, están las expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada. Para dotar al Poder Legislativo de

mayores elementos para sancionar a la delincuencia organizada se propone la modificación de la fracción XXI, haciéndolo corresponsable con el Poder Judicial, de los elementos informativos que los magistrados conozcan sobre la evolución de los delitos cometidos por los integrantes de la delincuencia organizada.

- Que dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se establezca la facultad de nombrar al diputado presidente de la Comisión Bicameral en materia de seguridad ante el Consejo de Seguridad Nacional para que desempeñe una función de fiscalización de este consejo.
- Que dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se establezca la facultad de nombrar al senador presidente de la Comisión Bicameral en materia de seguridad ante el Consejo de Seguridad Nacional para que desempeñe una función de fiscalización de este consejo.
- Que dentro del articulado constitucional correspondiente al Poder Judicial se establezca que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine el proceso para la designación de los ministros que representarán a este Poder ante el Consejo de Seguridad Nacional.

Fundamentación

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

Iniciativa de ley con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 16, 21 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16.

(...)

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

La delincuencia organizada amenaza a la seguridad nacional y a la seguridad pública. Será investigada en sus formas de actuación, perseguida y combatida por los tres Poderes de la Unión para la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio y para ello, dichos poderes establecerán las medidas necesarias para prevenirla y sancionarla.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 21 para quedar de la siguiente manera:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. **Para tal efecto, los Poderes Legislativo y Judicial brindarán los apoyos técnicos-jurídicos necesarios**

para que el Ministerio Público y las policías cuenten con los elementos técnicos y legales para hacerles frente.

Artículo Tercero. Se reforma la fracción XXI del artículo 73 para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada, **para lo cual contará con el apoyo técnico-jurídico de los Poderes Ejecutivo y Judicial, a fin de diseñar e instrumentar mecanismos efectivos para combatirla.**

...

...

XXII. a XXX. ...

Artículo Cuarto. Se adiciona una fracción VII al artículo 74 para quedar de la siguiente manera:

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

I. a VI. ...

VII. Nombrar al diputado presidente de la Comisión Bicameral ante el Consejo de Seguridad Nacional para que desempeñe una función de fiscalización de este consejo.

VIII. ...

Artículo Quinto. Se adiciona una fracción XII al artículo 76 para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a XI. ...

XII. Nombrar al senador presidente de la Comisión Bicameral ante el Consejo de Seguridad Nacional para que desempeñe una función de fiscalización de este consejo.

XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo Sexto. Se adiciona un párrafo del artículo 94 para quedar de la siguiente manera:

Artículo 94. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará el proceso para la designación de los ministros que representarán a este poder ante el Consejo de Seguridad Nacional.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de enero de 2012.

Diputada Caritina Sáenz Vargas (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES; Y DE LAS LEYES ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DE LA POLICÍA FEDERAL, Y GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, SUSCRITA POR EL DIPUTADO LIEV VLADIMIR RAMOS CÁRDENAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito diputado federal, Liev Vladimir Ramos Cárdenas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, somete a consideración de este H. 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 lo dispuesto en los artículos 6º, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a su consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley de la Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer la función de investigación de los delitos a cargo de las policías y la conducción jurídica a cargo del Ministerio Público misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

La investigación de un hecho delictivo debe ser competencia del órgano policial. Esa es la intención de la reforma penal llevada a cabo en 2008 mediante la cual se implementa un nuevo modelo para nuestro sistema penal.

Podríamos identificar la existencia de tres modelos penales que son, el acusatorio, el inquisitivo y el mixto.

En el sistema penal inquisitivo se encuentra caracterizado por una concentración de facultades del Estado en las funciones de perseguir el delito y juzgar a los delincuentes, esto implica la valoración de las pruebas adversas y favorables por el mismo órgano. También existe en este modelo una fuerte ausencia de controles en las funciones antes aludidas. Este modelo fue duramente criticado porque derivaba una justicia arbitraria pues el mismo ente que se encargaba de recabar las pruebas era el ente encargado de juzgar sobre la culpabilidad o no de los indiciados, la dualidad de ser juez y parte opera en detrimento de la equidad en los procesos y la justiciabilidad de los casos concretos.

El sistema penal acusatorio por el contrario, tiene como una de sus características la división en las funciones a cargo del Estado en la persecución e investigación de los delitos y la labor de juzgar a los delincuentes.

Podemos seguir el curso impartido por el magistrado Rafael Zamudio Arias ¹ que en el sistema inquisitivo se confunden o se asumen por una sola institución las facultades de investigación, acusación y juzgamiento. Por otra parte en el sistema acusatorio se separan claramente tales facultades. El sistema mixto resulta ser una combinación de los dos modelos anteriormente citados.

El sistema inquisitivo se basa en que las actuaciones son secretas y se adopta en ellas la forma escrita, en el sistema acusatorio se adopta la forma oral y la publicidad.

El sistema inquisitivo se conforma de una serie de actuaciones formales, sucesivas e intermitentes mientras que el sistema acusatorio se basa en actos concentrados y continuos que procuran la inmediatez (para algunos autores, se constituye como un sistema de partes, que advierte la necesaria contradicción entre ellas, en el que cada una ejerce sus habilidades y argumentos para el logro de sus objetivos).

El sistema acusatorio tiene como principios rectores los siguientes: oralidad, inmediación, contradicción y concentración.

La oralidad es el principio que funge como instrumento facilitador de los demás principios, a través de éste principio se actualiza y se da eficacia a la inmediación, a la contradicción y a la concentración.

La inmediación consiste en que el juez se encuentre presente en forma directa y personalísima en la recepción de las pruebas que ofrezcan las partes. Este principio es importante porque se obliga al juez a presenciar todo desahogo de prueba que tendrá una influencia en el sentido de su veredicto.

El principio de concentración consiste en desarrollar la máxima actividad del procedimiento en la audiencia de juicio oral.

Finalmente el principio de contradicción consiste en someter a refutación y contraargumentación toda las pruebas que ofrezca la otra parte dentro del proceso, y este principio es el que imprime a todo el sistema penal por ser su característica principal la posibilidad de enfrentar en un plano de igualdad a las partes dentro del proceso, es decir, que tanto el fiscal como la defensa tengan las mismas oportunidades de criticar, comentar y objetar las pruebas e informaciones del contrario.

Debido a que la reforma penal que se llevó a cabo en 2008, se enfocó en la Constitución y que las reformas a los ordenamientos secundarios no han encontrado el consenso político necesario, tenemos un sistema penal que aunque en la letra de la Constitución diga una cosa nuestra realidad nos hace saber que no logramos abrazar ni el sistema mixto moderno ni admitir cabalmente el sistema acusatorio, lo que nos hace permanecer anclados a un sistema mixto que a veces pudiera revestir mayores acentos de sistema inquisitivo.

Al respecto, es importante la opinión de José Daniel Hidalgo Murillo ² “todos los códigos “acusatorios”, incluidos los proyectos de reforma mexicanos y la legislación procesal acusatoria vigente, consignan la frase de que el juicio es la parte esencial –o principal– del proceso. Pero sin pruebas no hay juicio y, por ende, el acopio legítimo de éstas es la parte principal del proceso. Por ello no es sólo el juicio el que debe exigir el contradictorio –aunque debe respetarse el contradictorio en el juicio–, sino la fase de investigación probatoria. La preparación de una acusación que sólo permita el contradictorio en juicio puede hacer del juicio un injusto”.

Es decir, en 2008 se produjo una reforma constitucional para pasar del sistema mixto que tenemos al sistema acusatorio, sin embargo no se adecuaron los ordenamientos secundarios para adecuar todas las fases del proceso a esta nueva realidad.

Nuestra etapa investigadora sigue respondiendo a un sistema inquisitivo totalmente desfasado de la realidad constitucional lo que a su vez hace inviable a ésta última.

Esto es así porque el Ministerio Público no sólo actúa como parte dentro del proceso llevando a cabo la acusación sino que además es quien realiza la investigación lo que genera una inequidad

pues esta situación lo convierte en una parte privilegiada dentro del juicio. Además, cuando el Ministerio Público asume la investigación para encaminarla a un proceso, renuncia a la celeridad, en primer lugar, porque los fiscales terminarán por realizar acciones policiales; en segundo lugar, porque los fiscales no podrán cumplir con la investigación y, a la vez, con el procedimiento; en tercer lugar, porque los fiscales no podrán controlar la legalidad del procedimiento (imbuidos) en la “agilidad” de la investigación; y en cuarto lugar, porque el fiscal estaría realizando los actos de investigación que competen a la policía judicial, lo que por lo general crea incomprendiones, desorden, conflicto interinstitucional, renunciándose a la naturaleza de auxiliares del Ministerio Público que ocupa la función de dicha policía”.³

Esta iniciativa busca otorgar la función investigadora a las policías en forma corresponsable con el Ministerio Público, que será corresponsable en la medida en que ejerza la conducción jurídica misma que se hace ostensible en la revisión de legalidad que hará sobre el expediente de la investigación que aquellas le remitan a éste para, en su caso, proceder a la consignación ante los tribunales.

Desde luego esta iniciativa tendrá que verse fortalecida con la profesionalización de los cuerpos policíacos para contar con una policía verdaderamente científica que abandone la práctica de fabricar culpables para que con base en la técnica, en la ciencia y en las pruebas periciales construya sus indagaciones. Para que pueda recibir denuncias, recabe evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictuosos sin la camisa de fuerza que significa una subordinación al Ministerio Público en términos de operatividad y jerarquía.

Siguiendo al autor arriba citado: ⁴ “Toda investigación por delito debe estar en manos de una policía técnica y científica que, utilizando las artes de la Criminalística, la Criminología, la Victimología y la Ambientología y, con ellas, la Psicología, la Sociología y la Antropología, etc., permitan comprobar que un hecho ilícito causado por una persona, ha tenido repercusiones sociales y merece una sanción punitiva o, cuanto antes, una solución del conflicto.”

Se pretende formar un nuevo sistema penal que abandone paradigmas obsoletos, muy enraizados en nuestra práctica forense para lograr un sistema que busque la igualdad entre las partes durante el proceso, igualdad que, como veremos sólo puede ser alcanzada cuando la parte esencial de todo el proceso se centra en el juicio y no en la averiguación previa desarrollada hasta ahora por el Ministerio Público.

Las consecuencias preocupantes de que el Ministerio Público tenga en nuestro país una doble función (como órgano investigador y como órgano encargado de la acusación ante el juez) significan que en sede jurisdiccional resulta extraño que el juez desvirtúe los resultados obtenidos por el Ministerio Público, pues por lo general las sentencias de los jueces se basan en los pliegos de consignación de los Ministerios Públicos, esto es, las sentencias terminan por ser una reproducción de lo que ha hecho el Ministerio como investigador, pero esto es un error pues la averiguación no se supone que deba juzgar sobre la culpabilidad o no del indiciado, sólo debe aportar los elementos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, sin embargo el juez al no variar sus sentencias de los criterios utilizados por el órgano investigador desvirtúa el principio de presunción de inocencia haciéndolo algo inalcanzable en la práctica.

Esta iniciativa tiene como propósito atender un tema de la mayor importancia y que es el relacionado con la seguridad pública en nuestro país y la efectividad de nuestras instituciones para proporcionar a la ciudadanía uno de los valores fundamentales para la sana convivencia y desarrollo.

En efecto la inseguridad tiene causas sociales pero también institucionales, es decir, no podemos negar que gran parte de los delincuentes lo son, en razón de situaciones adversas por las que no encuentran satisfechas sus necesidades básicas pero no es menos cierto que la debilidad o contundencia de la disuasión de las instituciones de seguridad y justicia frente a la delincuencia son determinantes para detectar e inhibir la comisión de delitos y, en su caso, mitigar los efectos.⁵

Esta falta de eficacia en nuestras instituciones es la que se pretende combatir con esta iniciativa. El problema se encuentra en la duplicidad de funciones que realizan tanto la policía como el Ministerio Público cuando actúa como investigador, duplicidad que se entorpece por tener el Ministerio el mando de las policías, lo que inhibe la actividad de éstas y distrae de otras funciones a aquél.

Al respecto y siguiendo al autor supra citado es de considerarse un estudio de derecho comparado en el que llama la atención que en ninguno de los países estudiados la policía se encuentra supeditado al ministerio Público en forma absoluta sino que, por el contrario, gozan de autonomía e independencia en su actuación, designación y con pocas excepciones en su remoción.

La distinción entre dependencias encargadas de la Seguridad y la Policía y las dependencias encargadas de la labor de Ministerio Público o equivalente está muy clara en Europa, donde la división de funciones y competencias redundan en una mayor efectividad institucional que como consecuencia arroja mayores índices de seguridad pública.

En España la dependencia que se encarga de la seguridad y la policía es el Ministerio del Interior y, quien se encarga de la labor de Ministerio Público es la Fiscalía General del Estado.

En Francia quien se encarga de la seguridad pública y la policía es el Ministerio del Interior y de la Seguridad Interior y de las Libertades Locales y, quien se encarga de las labores de Ministerio Público es el Ministerio de Justicia.

En Reino Unido, la dependencia encargada de la seguridad pública y de las funciones de policía es el Ministerio del Interior y quien realiza las funciones propias del Ministerio Público es el Servicio de Procuradores de la Corona.

En Alemania la dependencia encargada de brindar la seguridad pública y de desempeñar las funciones de policía es el Ministerio Federal del Interior, y la dependencia encargada de desempeñar las funciones propias del Ministerio Público es el Ministerio Federal de Justicia.

En los Estados Unidos, las dependencias que tienen a su cargo la seguridad pública y las labores policíacas son el Departamento de Justicia y el Departamento de Seguridad Interior, y quien se encarga de realizar la función de Ministerio Público son el Departamento de Justicia, la Oficina de Procuradores de Estados Unidos.

En Argentina la labor de seguridad pública y las funciones de policía competen al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos mientras que las funciones de acusador durante el juicio las realiza el Ministerio Público Federal.

En Brasil el Ministerio de Justicia tiene a su cargo la seguridad y la policía mientras que la Procuraduría General de la República es quien realiza las funciones de Ministerio Público.

En Chile son el Ministerio de la Defensa y el Ministerio del Interior las dependencias encargadas de la seguridad y de la policía mientras que la Fiscalía Nacional es quien realiza las funciones de Ministerio Público.

Finalmente en Colombia, el Ministerio de la Defensa Nacional así como el Departamento Administrativo de Seguridad son las dependencias encargadas de la seguridad y la policía, mientras que la Fiscalía General de la Nación es quien realiza la labor de Ministerio Público.

En todos los casos se ha creado la figura del Ministerio Público autónomo donde no existía, capaz de dirigir el trabajo de la policía, pero sin subordinarla orgánicamente. ⁶

En México, como se decía en líneas anteriores, existe una confusión de funciones pues el Ministerio Público no sólo realiza las funciones propias de un fiscal encargado de representar al Estado durante los juicios, como parte, pero además realiza la función de investigación, esto es, porque al tener a sus mandos a las policías adquiere también el papel central en la etapa de investigación lo que se traduce en una posición privilegiada al momento de entrar al juicio.

Sin embargo, la experiencia internacional nos indica que el hecho de que las policías estén subordinadas al Ministerio Público no ha significado necesariamente una merma en los ilícitos, ni una disminución en los abusos que los ciudadanos padecen por la actividad de las autoridades que investigan.

Por el contrario la fragmentación de las policías en preventivas y ministeriales o judiciales, que son de las que se auxilia directamente el Ministerio Público en México, tiende a debilitar la reacción institucional ante el fenómeno delictivo y lo que se genera como reacción ante esta situación es un aumento de la criminalidad, pues los delincuentes se sienten más motivados a delinquir cuando las probabilidades de ser detenidos o castigados se diluyen.

Además, con esta iniciativa se busca eliminar un problema que se presenta a menudo en la práctica y que es el relacionado con los problemas entre las diversas instituciones que tienen participación en la función de seguridad pública en nuestro país, específicamente la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública que es de quien depende la Policía Federal.

Estos conflictos surgen justamente porque la policía no puede actuar en forma legal sin que el ministerio público lo requiera, lo que en ocasiones entorpece el procedimiento de investigación y frustra toda labor preventiva, además cuando la policía decide realizar las acciones investigativas sin esperar a que el Ministerio Público, debido a su carga laboral, emita las órdenes respectivas, lo hace violando la norma lo que invalida el procedimiento y finalmente tenemos delincuentes que logran salvar el proceso penal y la posible pena porque se violaron las formalidades del procedimiento, lo que únicamente hace más grandes las cifras de impunidad en nuestro país.

Que la Policía Federal pueda recibir denuncias, que realice todas aquellas actividades que actualmente viene desempeñando en la etapa de averiguación el ministerio público es el propósito de esta iniciativa, es decir, procurar que el Ministerio Público sea sólo el representante de los intereses del Estado ante el juicio, que realice en forma especializada su labor de fiscal para que lo haga de mejor manera, pues en muchas ocasiones por el excesivo cúmulo de asuntos que tiene que tratar entre investigaciones y juicios no puede cubrir ambos aspectos de la mejor forma posible.

Refuerza lo anterior el hecho de que la investigación de los ilícitos es apenas una de las trascendentes tareas que tienen encomendadas las procuradurías (también representan a la sociedad

en juicios civiles y de lo familiar, vigilan la legalidad en la ejecución de sentencias penales, etc.); sin embargo los medios de comunicación y la opinión pública consideran este objetivo como predominante sobre los demás.⁷

Mediante la transferencia de estas facultades tendremos una policía que no sea sólo reactiva sino además preventiva, esto es así porque en la actualidad las policías sólo pueden actuar cuando existe una denuncia ya que su labor de prevención no puede desarrollarse en forma plena por las limitaciones que el propio ordenamiento jurídico impone.

Estas facultades y obligaciones que ahora tendrá a cargo la policía federal son, entre otras, las siguientes:

I. Investigar, prevenir y perseguir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;

III. Salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, así como investigar y prevenir la comisión de delitos, en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.

La Policía Federal actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables;

b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de entidades y dependencias de la federación;

d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

e) En todo el territorio nacional en el ámbito de su competencia.

IV. Realizar investigación para la prevención de los delitos;

V. Efectuar tareas de verificación en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas;

VI. Recabar información en lugares públicos, para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de los ciudadanos. Los datos obtenidos con afectación a la vida privada carecen de todo valor probatorio;

VII. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos. El Reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución;

VIII. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;

IX. Realizar bajo la conducción jurídica del Ministerio Público las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones necesarias o las que le instruya la autoridad jurisdiccional conforme a las normas aplicables;

X. Informar a la persona al momento de su detención sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XI. Poner a disposición sin demora de las autoridades competentes, a personas y bienes en los casos en que por motivo de sus funciones practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;

XII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito para, en su caso, remitirla al Ministerio Público;

XIII. Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre acciones u omisiones que puedan ser constitutivos de delitos, así como investigar la veracidad de los datos aportados mediante informaciones anónimas, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

XIV. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado bajo la conducción jurídica del ministerio público en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales, en coordinación con los corresponsables en esta función y otras autoridades de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con las disposiciones aplicables, los protocolos de actuación que se establezcan, y los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;

XV. Obtener elementos probatorios para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como solicitar a particulares su aportación voluntaria y, cuando se requiera de control judicial, solicitar al órgano jurisdiccional la autorización u orden correspondientes para su obtención;

XVI. Reunir la información que pueda ser útil al Ministerio Público que conozca del asunto, para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado;

XVII. Ejercer sus facultades de investigación respecto de los delitos en materias concurrentes cuando las leyes otorguen competencia a las autoridades del fuero común, siempre que

prevenga en el conocimiento del asunto, le solicite la autoridad local correspondiente la remisión de la investigación o se actualicen las hipótesis que para tal efecto se contemplen en ley;

XXVIII. Realizar la investigación, detención de personas y en el aseguramiento de bienes que considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, así como practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, bajo la conducción jurídica del Ministerio Público;

XIX. Efectuar las detenciones conforme lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Penales;

XX. Inscribir de inmediato la detención que realice en el Registro Administrativo de Detenciones del Centro Nacional de Información.

XXI. Tomar conocimiento de las detenciones que en flagrancia o caso urgente se lleven a cabo y que le deban ser notificadas, así como llevar un registro de las mismas y realizar las actualizaciones respectivas;

XXII. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. Las unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, deberán fijar, señalar, levantar, embalar y procesar la evidencia física, conforme al procedimiento previamente establecido y en términos de las disposiciones aplicables;

XXIII. Llevar un registro con la identificación de las personas que intervengan en la cadena de custodia y de las autorizadas para reconocer y manejar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito.

XXIV. Requerir a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación;

XXV. Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, la imposición del arraigo, la prohibición de abandonar una demarcación geográfica u otras medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar el éxito de la investigación y evitar que el probable responsable se sustraiga de la acción de la justicia, la protección de personas o bienes jurídicos y el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;

XXVI. Practicar las diligencias de cateo en términos de las disposiciones legales aplicables y de acuerdo con el mandamiento judicial correspondiente;

XXVII. Prestar apoyo a los particulares en la captación de las comunicaciones en las que éstos participen, cuando los mismos lo soliciten para su aportación a la averiguación previa;

XXVIII. Poner a disposición de la autoridad competente a los menores de edad que hubieren incurrido en acciones u omisiones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;

XXIX. Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejerciendo las acciones correspondientes en los términos establecidos en las normas aplicables;

XXX. Cuando la Policía Federal tenga conocimiento por sí o por conducto de sus responsables de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad competente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito a la Policía Federal la determinación que adopten.

XXXI. En los casos de detenciones en delito flagrante, en los que se inicie averiguación previa con detenido, la Policía Federal solicitará por escrito y de inmediato a la autoridad competente que presente la querrela o cumpla el requisito equivalente, dentro del plazo de retención que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XXXII. Garantizar que se asiente constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de éstas. Durante el curso de la investigación deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma, y rendirlos al Ministerio Público, sin perjuicio de los informes que éste le requiera;

XXXIII. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones legales aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos que resulten necesarios;

XXXIV. Brindar protección a personas respecto de las cuales exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal por su intervención en procedimientos penales del orden federal, de conformidad con los acuerdos que para tal efecto emita el Procurador General de la República;

XXXV. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones;

XXXVI. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia y se utilizarán meramente como un registro de la investigación, que para tener valor probatorio, deberán ser ratificadas ante la autoridad judicial que corresponda;

XXXVII. Incorporar a las bases de datos criminalísticas y de personal de la Secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos, y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas sobre sus datos personales;

XXXVIII. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

XXXIX. Coordinarse en los términos que señala el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para el intercambio de información contenida en documentos bases de datos o sistemas de información que sea útil al desempeño de sus funciones sin menoscabo del cumplimiento de las limitaciones que establece el artículo 243 del Código Federal de Procedimientos Penales;

XL. Solicitar por escrito, previa autorización del juez de control en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención e investigación de los delitos. La autoridad judicial competente, deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

XLI. Solicitar por escrito ante el juez de control, en términos del capítulo XI de la presente Ley, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos. La autoridad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

XLII. Colaborar, cuando sean formalmente requeridas, de conformidad con los ordenamientos constitucionales y legales aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

XLIII. Participar en operativos conjuntos con otras autoridades federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XLIV. Obtener, analizar y procesar información así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

XLV. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

XLVI. Vigilar, supervisar, asegurar y custodiar, a solicitud de la autoridad competente, las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión, readaptación y reinserción social, con apego a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal;

XLVII. Levantar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación;

XLVIII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos

de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

XLIX. La Policía Federal actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables;

L. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

LI. Ejercer en el ámbito de su competencia, y en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, las facultades que en materia migratoria prescriben la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales;

LII. Prestar apoyo al Instituto Nacional de Migración para verificar que los extranjeros residentes en territorio nacional cumplan con las obligaciones que establece la Ley General de Población;

LIII. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, en su caso, resguardar a solicitud del Instituto las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

LIV. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia;

LV. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la Red Pública de Internet sobre sitios web con el fin de prevenir conductas delictivas;

LVI. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos;

LVII. Integrar en el Registro Administrativo de Detenciones y demás bases de datos criminalísticos y de personal, las huellas dactilares y otros elementos distintos a las fotografías y videos para identificar a una persona, solicitando a las autoridades de los tres órdenes de gobierno la información respectiva con que cuenten;

LVIII. Suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley;

LIX. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia, y;

LX. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:

a) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que a su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

c) Garantizar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;

d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendentes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;

e) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la investigación y remitirlos en el momento oportuno al Ministerio Público que compete para que éste acuerde lo conducente, y

f) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos.

LXI. Ordenar la práctica de las diligencias conducentes en la investigación que soliciten la víctima o el ofendido o, en su caso, fundar y motivar su negativa;

LXII. Otorgar las facilidades para identificar al probable responsable y dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido;

LXIII. Dictar las medidas necesarias y que estén a su alcance para que la víctima u ofendido reciba atención médica y psicológica de urgencia. Cuando la Policía Federal lo estime necesario, tomará las medidas conducentes para que la atención médica y psicológica se haga extensiva a otras personas;

LXIV. Solicitar a la autoridad judicial que el inculpado sea separado del domicilio de la víctima cuando se trate de delitos que pongan en peligro su integridad física o mental, así como otras medidas cautelares que sean procedentes;

LXV. Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas;

LXVI. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.

Algunas de ellas son facultades y obligaciones que ya venía realizando, las otras son las que hemos transferido de la figura ministerial a la policial en aras de dotar de un mayor margen de acción a la policía en la prevención e investigación de los delitos.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por 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 esta H. Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley de la Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer la función de

investigación de los delitos a cargo de las policías y la conducción jurídica a cargo del Ministerio Público.

Primero. Se reforman y adicionan los artículos 16, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16. (...)

(...)

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, **a la de la policía federal**. Existirá un registro inmediato de la detención.

(...)

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

(...)

Ningún indiciado podrá ser retenido por la **policía federal** por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad **competente**; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud la **policía federal**, 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.

(...)

Artículo 20. (...)

C.

II. Coadyuvar con las **autoridades competentes**; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

(...)

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde a las policías quienes son corresponsables y actuarán bajo la conducción jurídica del Ministerio Público en el ejercicio de esta función.

(...)

Artículo 102. (...)

A. (...)

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Segundo. Se reforman y adicionan los artículos 2, 3, 4, 10, 17, 22 44, 61,62, 73, 74, 80, 81, 113, 116, 117, 123, 123 Bis, 123 Ter, 123 Quater, 123 Quintus, 126, 128, 130, 133 Bis, 133 Ter, 134, 136, 141, 146, 152, 168, 168 Bis, 168 Ter, 168 Quater, 171, 180, 180 Bis, 181, 182, 182-A, 182-C, 182-D, 182-G, 182-H, 182-Ñ, 193 Bis, 193 Ter,193 Sextus, 193 Septimus, 193 Octavus, 194 Bis, 195, 196, 207, 208, 211, 278 Ter y 287 del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

Artículo 2. Compete a la **policía federal** llevar a cabo la averiguación previa y al **Ministerio Público Federal** ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

En la averiguación previa corresponderá a la **policía federal**:

(...)

V. Brindar protección a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público y de la policía, y en general, de todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, en los casos en que exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal;

(...)

Corresponderá al Ministerio Público:

I. Asegurar o restituir al ofendido en sus derechos en los términos del artículo 38;

II. Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal;

III. Acordar y notificar personalmente al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquéllos formulen;

IV. Conceder o revocar, cuando proceda, la libertad provisional del indiciado;

V. En caso procedente promover la conciliación de las partes; y

VI. Las demás que señalen las leyes.

Artículo 3. Las Policías serán corresponsables en el ejercicio de la función de investigación bajo la conducción jurídica del Ministerio Público, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y quedarán obligadas a:

- I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito,;
- II. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables;
- III. (...)
- IV. Participar, en la investigación y persecución de los delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- V. Registrar de inmediato la detención, como garantía del inculpado, en términos de las disposiciones aplicables. En dicho registro deberá anotarse la resolución que se emita con relación a su situación jurídica.
- VI. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito en términos de las disposiciones aplicables;
- VII. **Requerir** a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación;
- VIII. Garantizar que se asiente constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de éstas. Durante el curso de la investigación deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma;
- IX. (...)
- (...)
- XII. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia;
- XIII. Hacer constar el estado de las personas, cosas y lugares, mediante inspecciones, planos, fotografías, video filmaciones, y demás operaciones que requiera la investigación, sin perjuicio de la intervención que corresponda a los servicios periciales, y
- XIV. Las demás que le confieran este Código y demás disposiciones aplicables.

Artículo 4. (...)

Durante estos procedimientos, **la policía federal**, ejercerá, en su caso, también las funciones que señala la fracción II del artículo 2; y el Ministerio Público cuidará de que los tribunales federales

apliquen estrictamente las leyes relativas y de que las resoluciones de aquéllos se cumplan debidamente.

Artículo 5. (...)

(...)

Artículo 10. (...).

En caso de concurso de delitos, **la policía federal** será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos.

(...)

Artículo 11. (...)

(...)

Artículo 17. (...)

Las actuaciones de **la policía federal** y de los tribunales deberán levantarse por duplicado, ser autorizadas y conservarse en sus respectivos archivos. En todo caso, los tribunales sacarán y entregarán al Ministerio Público, para conservarse en el archivo mencionado de éste, una copia certificada de las siguientes constancias; de los autos de formal prisión, sujeción a proceso o de libertad por falta de elementos para procesar; de los autos que den entrada y resuelvan algún incidente; de las sentencias definitivas, así como de las que dicte el tribunal de apelación resolviendo definitivamente algún recurso.

Excepción hecha de lo dispuesto por el artículo 23 de este Código, en ningún caso se autorizará la salida de un expediente del local del tribunal sin que previamente se notifique de ello al Ministerio Público y a quien corresponda, conforme a la ley.

Artículo 18. (...)

(...)

Artículo 22. (...)

El personal de la policía federal competente y que hubiere intervenido en la diligencia firmará al calce y, si lo estima conveniente, también al margen.

Si antes de que se pongan las firmas o huellas los comparecientes hicieren alguna modificación o rectificación, se hará constar inmediatamente, expresándose los motivos que dijeron tener para hacerla. Si fuere después, pero antes de retirarse los interesados se asentará la modificación o rectificación en acta que se levantará inmediatamente después de la anterior, y que firmarán los que hayan intervenido en la diligencia.

Artículo 23. (...)

(...)

Artículo 44. La policía federal en la averiguación previa, y los tribunales, podrán emplear, para hacer cumplir sus determinaciones, los siguientes medios de apremio:

(...)

La atribución prevista en este artículo podrá emplearla el Tribunal respecto de los agentes del Ministerio Público, defensores, los peritos y **la policía federal**.

(...)

Artículo 45. (...)

(...)

Artículo 61. Cuando en la averiguación previa **la policía federal** estime necesaria la práctica de un cateo, acudirá a la autoridad judicial competente, o si no la hubiere a la del orden común, a solicitar por cualquier medio la diligencia, dejando constancia de dicha solicitud, expresando su objeto y necesidad, así como la ubicación del lugar a inspeccionar y persona o personas que han de localizarse o de aprehenderse, y los objetos que se buscan o han de asegurarse a lo que únicamente debe limitarse la diligencia.

Al inicio de la diligencia **la policía federal** designará a los servidores públicos que le auxiliarán en la práctica de la misma.

Al concluir el cateo se levantará 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; los servidores públicos designados por la policía federal para auxiliarle en la práctica de la diligencia no podrán fungir como testigos de la misma.

(...)

La petición de orden de cateo deberá ser resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata, en un plazo que no exceda de las veinticuatro horas siguientes a que la haya recibido. Si dentro del plazo señalado el juez no resuelve sobre el pedimento de cateo, **la policía federal** podrá recurrir al superior jerárquico para que éste resuelva en un plazo igual.

Artículo 62. Las diligencias de cateo se practicarán por **la policía federal**, previa autorización judicial. Si alguna autoridad hubiere solicitado de **la policía federal** la promoción del cateo, ésta podrá asistir a la diligencia.

Artículo 63. (...)

(...)

Artículo 73. Con excepción de los altos funcionarios de la Federación, toda persona está obligada a presentarse ante los tribunales y ante **la policía federal** cuando sea citada, a menos que no pueda

hacerlo porque padezca alguna enfermedad que se lo impida, o tenga alguna otra imposibilidad física para presentarse.

Artículo 74. (...)

La cédula se asentará en papel oficial y deberá ser sellada por el tribunal **o el personal de la policía federal** que haga la citación.

Artículo 75. (...)

(...)

Artículo 80. Cuando no se pueda hacer la citación verbalmente, se hará por cédula, la cual será entregada por personal del juzgado o por **la policía federal** directamente a la persona citada, quien deberá firmar el recibo correspondiente en la copia de la cédula, o bien estampar en ésta sus huellas digitales cuando no sepa firmar; si se negare a hacerlo, el personal comisionado asentará este hecho y el motivo que el citado expusiere para su negativa.

Cuando el caso lo permita, podrá enviarse la cédula por correo, en sobre cerrado y sellado con acuse de recibo.

Artículo 81. (...)

En los casos a los que se refiere el párrafo precedente de este artículo, y el artículo anterior, el secretario o actuario del tribunal o, en su caso, **la policía federal**, asentará en su razón los datos que hubiere recabado para identificar a la persona a quien hubiese entregado la cédula.

Artículo 82. (...)

(...)

Artículo 113. La policía federal está obligada a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tengan noticia. Tratándose de delitos que deban perseguirse de oficio, no será necesario reunir los requisitos a que aluden los artículos 118, 119 y 120 de este ordenamiento. A la comunicación o parte informativo se acompañarán los elementos de que se dispongan y que sean conducentes para la investigación. La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes.

(...)

Cuando para la persecución de un delito se requiera querrela u otro acto equivalente, a título de requisito de procedibilidad, **la policía federal** actuará según lo previsto en la **Ley de la Policía Federal**, para conocer si la autoridad formula querrela o satisface el requisito de procedibilidad equivalente.

Tratándose de informaciones anónimas, **la policía federal** investigará la veracidad de los datos aportados; de confirmarse la información, iniciará la averiguación previa correspondiente, observándose además, lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo.

Artículo 114. (...)

(...)

Artículo 116. Toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a denunciarlo ante **la policía federal** y en caso de urgencia ante cualquier funcionario o agente de policía.

Artículo 117. Toda persona que en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo inmediatamente a **la policía federal**, trasmitiéndole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición, desde luego, a los inculpados, si hubieren sido detenidos.

Artículo 118. (...)

(...)

Artículo 123. Inmediatamente que **la policía federal o los funcionarios encargados de practicar diligencias de averiguación previa**, tengan conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, dictarán todas las medidas y providencias necesarias para: proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas y testigos; impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito; saber qué personas fueron testigos; evitar que el delito se siga cometiendo y, en general, impedir que se dificulte la averiguación, procediendo a la detención de los que intervinieron en su comisión en los casos de delito flagrante y su registro inmediato.

Lo mismo se hará tratándose de delitos que solamente puedan perseguirse por querrela, si ésta ha sido formulada.

La policía federal sólo podrá ordenar la detención de una persona, cuando se trate de delito flagrante o de caso urgente, conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución y en los términos de los artículos 193 y 194 respectivamente.

Artículo 123 Bis. (...)

Los lineamientos para la preservación de indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito, que por acuerdo general emita la **Secretaría de Seguridad Pública**, detallarán los datos e información necesaria para asegurar la integridad de los mismos.

La cadena de custodia iniciará donde se descubra, encuentre o levante la evidencia física y finalizará por orden de autoridad competente.

Artículo 123 Ter. (...)

I. Identificar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. En todo caso, los describirán y fijarán minuciosamente;

II. Recolectar, levantar, embalar técnicamente y etiquetar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. Deberán describir la forma en que se haya realizado la recolección y levantamiento respectivos, así como las medidas tomadas para asegurar la integridad de los mismos,

Artículo 123 Quater. La policía federal se cerciorará de que se han seguido los procedimientos para preservar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito.

Tratándose de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, **la policía federal** ordenará la práctica de las pruebas periciales que resulten procedentes. Respecto de los instrumentos, objetos o productos del delito ordenará su aseguramiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 de este Código, previos los dictámenes periciales a los que hubiere lugar.

En caso de que la recolección levantamiento y traslado de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito no se haya hecho como lo señala el artículo anterior, **la policía federal** lo asentará en la averiguación previa y, en su caso, dará vista a las autoridades que resulten competentes para efectos de las responsabilidades a las que haya lugar.

Artículo 123 Quintus. Los peritos se cerciorarán del correcto manejo de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito y realizarán los peritajes que se le instruyan. Los dictámenes respectivos serán enviados a la policía federal para efectos de la averiguación. La evidencia restante será devuelta a **la policía federal**, quien ordenará su resguardo para posteriores diligencias o su destrucción, si resulta procedente.

Los peritos darán cuenta por escrito a **la policía federal** cuando los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito no hayan sido debidamente resguardados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos anteriores y demás aplicables, sin perjuicio de la práctica de los peritajes que se les hubiere instruido.

Artículo 124. (...)

(...)

Artículo 126. Cuando la policía federal practique diligencias de averiguación previa, remitirá al Ministerio Público, dentro de los tres días de haberlas concluido, el expediente formado para que éste decida si ejercita la acción penal o no. Si hubiese detenidos, la remisión se hará sin demora y se observará lo previsto en los artículos 193 y 194.

Artículo 127. (...)

(...)

Artículo 128. Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante **la policía federal**, se procederá de inmediato en la siguiente forma:

I. Se hará constar por quien haya realizado la detención o ante quien aquél haya comparecido, el día, hora y lugar de la detención o de la comparecencia, así como, en su caso, el nombre y cargo de quien la haya ordenado. Cuando la detención se hubiese practicado por una autoridad

no dependiente de **la policía federal**, se asentará o se agregará, en su caso, la información circunstanciada suscrita por quien la haya realizado o haya recibido al detenido;

II. (...);

III. (...)

d) Que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y que consten en la averiguación, para lo cual se permitirá a él y su defensor consultar en la oficina de **la policía federal** y en presencia del personal, el expediente de la averiguación previa;

e) Que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca y que se tomarán en cuenta para dictar la resolución que corresponda, concediéndosele el tiempo necesario para ello, siempre que no se traduzca en entorpecimiento de la averiguación y las personas cuyos testimonios ofrezca se encuentren en el lugar donde aquélla se lleva a cabo. Cuando no sea posible el desahogo de pruebas, ofrecidas por el inculpado o su defensor, el juzgador resolverá sobre la admisión y práctica de las mismas; y

f) Que se le conceda, inmediatamente que lo solicite, su libertad provisional bajo caución, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 20 de la Constitución y en los términos del párrafo segundo del artículo 135 de este Código.

Para efectos de los incisos b) y c) se le permitirá al indiciado comunicarse con las personas que él solicite, utilizando el teléfono o cualquier otro medio de comunicación del que se pueda disponer, o personalmente, si ellas se hallaren presentes.

De la información al inculpado sobre los derechos antes mencionados, se dejará constancia en las actuaciones.

IV. Cuando el detenido perteneciere a un pueblo o comunidad indígena o fuere extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el español, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Tratándose de indígenas, el traductor y el defensor que deberán asistirle, deberán tener además conocimiento de su lengua y cultura. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda, y

V. En todo caso se mantendrán separados a los hombres y a las mujeres en los lugares de detención o reclusión.

Artículo 129. (...)

Artículo 130. **La policía federal** expedirá las órdenes para la autopsia e inhumación del cadáver y el levantamiento de las actas de defunción respectivas, cuando apareciere que la muerte fue posiblemente originada por algún delito y las diligencias de policía judicial no estuvieren en estado de consignarse desde luego a los tribunales.

(...)

Artículo 131. (...)

(...)

Artículo 133. Cuando en vista de la averiguación previa el Agente del Ministerio Público a quien la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución General de la República faculte para hacerlo, determinare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos, o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido, podrán presentar su inconformidad a través de un escrito en el cual expongan los argumentos o elementos de la averiguación previa que considere que el Ministerio.

Artículo 133 Bis. La autoridad judicial podrá, a petición de **la policía federal**, decretar el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Corresponderá a la policía federal vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

(...)

El afectado podrá solicitar que el arraigo quede sin efecto, cuando considere que las causas que le dieron origen han desaparecido. En este supuesto, la autoridad judicial escuchará a **la policía federal** y al afectado, y resolverá si debe o no mantenerse.

Artículo 133 Ter. La autoridad judicial podrá, a petición de **la policía federal**, imponer las medidas cautelares a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando estas medidas sean necesarias para evitar que el sujeto se sustraiga a la acción de la justicia; la destrucción, alteración u ocultamiento de pruebas, la intimidación, amenaza o influencia a los testigos del hecho a fin de asegurar el éxito de la investigación o para protección de personas o bienes jurídicos.

Corresponderá a **la policía federal** vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

(...)

El afectado podrá solicitar que las medidas cautelares queden sin efecto, cuando considere que las causas que le dieron origen han desaparecido. En este supuesto, la autoridad judicial escuchará a **la policía federal** y al afectado, y resolverá si debe o no mantenerse.

Artículo 134. (...)

Si el ejercicio de la acción penal es con detenido, el tribunal que reciba la consignación radicará de inmediato el asunto, y se entenderá que el inculpado queda a disposición del juzgador, para los efectos constitucionales y legales correspondientes, desde el momento en que el Ministerio Público lo interne en el reclusorio o centro de salud correspondiente. **La policía federal** dejará constancia de que el detenido quedó a disposición de la autoridad judicial y entregará copia de aquélla al encargado del reclusorio o del centro de salud, quien asentará el día y la hora de la recepción.

(...)

Artículo 135. (...)

(...)

Artículo 136. (...)

I. (...)

II. Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;

III. Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;

IV. Pedir la aplicación de las sanciones respectivas; y

V. En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.

Artículo 137. (...)

(...)

Artículo 141. (...)

(...)

VIII. Ser asistido en las diligencias que se practiquen por abogado o persona de confianza, sin que ello implique una representación; cuando la víctima sea menor o incapaz y comparezca ante **la policía federal** además podrá ser acompañado por quien ejerza la patria potestad, tutela o curatela;

(...)

XII. Aportar todas aquellas pruebas que considere tiendan a acreditar el cuerpo del delito de que se trate, la probable responsabilidad del indiciado, la procedencia y la cuantificación por concepto de reparación del daño. Cuando **la policía federal** estime que no es procedente integrarlas a la averiguación previa, deberá fundar y motivar su negativa;

XIII. Solicitar el desahogo de las diligencias que, en su caso, correspondan, salvo que **la policía federal** considere que no es necesario el desahogo de determinada diligencia, debiendo éste fundar y motivar su negativa;

(...)

XIX. Impugnar ante Procurador General de la República o el servidor público en quien éste delegue la facultad, las omisiones de **la policía federal** y del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento.

La víctima u ofendido podrá proporcionar a **la policía federal**, en cualquier momento de la averiguación previa, o al juzgador, directamente o por medio de aquél, todos los datos o elementos de prueba con que cuente, así como solicitar la práctica de diligencias que conduzcan a acreditar el

cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la procedencia y monto de la reparación del daño.

La policía ministerial, dentro de un plazo de tres días contados a partir de la recepción de dichos elementos de prueba, resolverá sobre su admisión. En caso de que considere que los elementos de prueba aportados por la víctima o el ofendido o las diligencias solicitadas sean ilícitas o inconducentes, deberá fundar y motivar su resolución, notificándola personalmente siempre que haya señalado domicilio para tal efecto.

B. (...)

Artículo 141 Bis. (...)

(...)

Artículo 146. (...)

La misma obligación señalada en los párrafos precedentes tiene **la policía federal** durante la averiguación previa y en el curso de la instrucción, para el efecto de hacer, fundadamente, los señalamientos y peticiones que correspondan al ejercitar la acción penal o al formular conclusiones

Artículo 147. (...)

(...)

Artículo 152. (...)

b) (...)

II. Que exista confesión rendida precisamente ante la autoridad judicial o ratificación ante ésta de la rendida ante **la policía federal**; o

(...)

Artículo 152 Bis. (...)

(...)

Artículo 168. La policía federal acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos.

(...)

Artículo 168 Bis. La policía federal con el fin de allegarse de elementos probatorios para la investigación podrá solicitar la aportación voluntaria de muestras de fluido corporal, vello o cabello. En el caso de que el imputado acceda a proporcionar dichas muestras, el Ministerio Público procederá, en coordinación con los servicios periciales, a realizar las diligencias necesarias para su obtención, levantándose al concluir las una acta circunstanciada en presencia de dos testigos.

(...)

Artículo 168 Ter. En el supuesto de que la persona requerida se niegue a proporcionar la muestra, **la policía federal** podrá acudir ante el órgano jurisdiccional para solicitar la autorización de la práctica de dicha diligencia, justificando la necesidad de la medida y expresando la persona o personas en quienes haya de practicarse, el tipo y extensión de muestra a obtener, a lo que únicamente se limitará la diligencia. De concederse la autorización requerida, el juez deberá facultar al Ministerio Público para que lleve a cabo la localización y presentación de la persona a efecto de que tenga verificativo la diligencia correspondiente.

Artículo 168 Quater. El juez resolverá la petición a que se refiere el artículo anterior de **la policía federal**, en forma inmediata, en un plazo que no exceda de 24 horas. En el caso de que el órgano jurisdiccional no resuelva en el plazo previsto para ello, **la policía federal** podrá interponer el recurso a que se refiere el artículo 398 Bis. La resolución que niegue la solicitud la policía federal podrá ser recurrida en apelación.

Artículo 169. (...)

(...)

Artículo 171. (...)

Solamente podrá dejarse de practicar la autopsia cuando tanto **la policía federal**, o el tribunal en su caso, estimen que no es necesaria.

Artículo 172. (...)

(...)

Artículo 180. Para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado, **la policía federal** y los tribunales gozarán de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estimen conducentes según su criterio, aunque no sean de los que menciona la ley, siempre que estos medios no sean contrarios a derecho.

(...)

Artículo 180 Bis. Tratándose de los delitos de narcomenudeo previstos en los artículos 475, 476 y 477 de la Ley General de Salud, para fines de investigación **la policía federal** podrá autorizar que agentes de la policía bajo su conducción y mando compren, adquieran o reciban la transmisión material de algún narcótico para lograr la detención del probable responsable del comercio o suministro de narcóticos o de la posesión de los mismos con dichos fines y el aseguramiento correspondiente.

El funcionario designado de la policía federal podrá autorizar, caso por caso, a los titulares del Ministerio Público de las entidades federativas para que, por conducto de sus policías, empleen las técnicas de investigación a que se refiere el párrafo anterior.

Una vez expedida la autorización a que se refieren los párrafos precedentes, **el funcionario designado de la policía federal** y, en su caso, el Ministerio Público de las entidades federativas, deberá señalar por escrito en la orden respectiva los lineamientos, términos, limitaciones,

modalidades y condiciones a los que debe sujetarse el agente o agentes de la policía que deberán ejecutar la orden.

(...)

El funcionario designado de la policía federal deberá dar aviso de la autorización prevista en el primer párrafo de este artículo al Ministerio Público de las entidades federativas en las que se ejecute la orden respectiva.

Artículo 181. Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, serán asegurados a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. **Las** policías y los peritos, durante la investigación y en cualquier etapa del proceso penal, deberán seguir las reglas referidas en los artículos 123 Bis a 123 Quintus. La administración de los bienes asegurados se realizará de conformidad con la ley de la materia.

(...)

Cuando se trate de plantíos de marihuana, papaver somniferum o adormidera, u otros estupefacientes, **la policía federal**, procederán a la destrucción de aquéllos, levantando un acta en la que se haga constar: el área del cultivo, cantidad o volumen del estupefaciente, debiéndose recabar muestras del mismo para que obren en la averiguación previa que al efecto se inicie.

Cuando se aseguren estupefacientes o psicotrópicos, **la policía federal** acordará y vigilará su destrucción, si esta medida es procedente, previa la inspección de las sustancias, en la que se determinará la naturaleza, el peso y las demás características de éstas. Se conservará una muestra representativa suficiente para la elaboración de los dictámenes periciales que hayan de producirse en la averiguación previa o en el proceso, según el caso.

Artículo 182. Al realizar el aseguramiento, **la policía federal**, o bien, los actuarios y demás funcionarios que designe la autoridad judicial para practicar la diligencia, según corresponda, deberán:

(...)

Artículo 182-A. La autoridad judicial o **el funcionario designado de la policía federal** que decreten el aseguramiento deberán notificar al interesado o a su representante legal dentro de los sesenta días naturales siguientes a su ejecución, entregando o poniendo a su disposición, según sea el caso, una copia certificada del acta a que se refiere la fracción I del artículo anterior, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

(...)

Artículo 182-B. (...)

Artículo 182-C. Cuando los bienes que se aseguren hayan sido previamente embargados, intervenidos, secuestrados o asegurados, se notificará el nuevo aseguramiento a las autoridades que hayan ordenado dichos actos. Los bienes continuarán en custodia de quien se haya designado para ese fin, y a disposición de la autoridad judicial o de **la policía federal** para los efectos del procedimiento penal.

(...)

Artículo 182-D. (...)

El registro o su cancelación se realizarán sin más requisito que el oficio de la autoridad judicial o de **la policía federal**.

Artículo 182-E. (...)

(...)

Artículo 182-G. (...)

En caso de billetes o piezas metálicas que por tener marcas, señas u otras características, sea necesario conservar para fines de la averiguación previa o el proceso penal, la autoridad judicial o **la policía federal** así lo indicará al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes para que éste los guarde y conserve en el estado en que los reciba. En estos casos, los depósitos no devengarán intereses.

Artículo 182-H. La autoridad judicial o **la policía federal** que asegure depósitos, títulos de crédito y, en general, cualesquiera bienes o derechos relativos a operaciones, que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes, dará aviso inmediato a la autoridad encargada de la administración de los bienes asegurados y a las autoridades competentes, quienes tomarán las medidas necesarias para evitar que los titulares respectivos realicen cualquier acto contrario al aseguramiento.

Artículo 182-I. (...)

(...)

Artículo 182-Ñ. Cuando proceda la devolución de bienes asegurados, éstos quedarán a disposición de quien acredite tener derecho a ellos. La autoridad judicial o **la policía** notificará su resolución al interesado o al representante legal dentro de los treinta días siguientes, para que en el plazo de tres meses a partir de la notificación se presente a recogerlos, bajo el apercibimiento que de no hacerlo los bienes causarán abandono a favor del Gobierno Federal.

Cuando se haya hecho constar el aseguramiento de los bienes en los registros públicos, la autoridad judicial o **la policía federal** ordenará su cancelación.

Artículo 182-O. (...)

(...)

Artículo 193 Bis. En casos urgentes **la policía federal** podrá, bajo su responsabilidad, ordenar por escrito la detención de una persona, fundando y expresando los indicios que acrediten:

(...)

La violación de esta disposición hará penalmente responsable **a la policía federal** o funcionario que decrete indebidamente la detención y el sujeto será puesto en inmediata libertad.

(...)

Artículo 193 Ter. (...)

Del mismo modo, cuando otras autoridades tengan a disposición al indiciado por otros delitos y pongan en conocimiento **a la policía federal** de algún delito de su competencia.

Artículo 193 Quintus. (...)

Artículo 193 Sextus. La policía federal, una vez que el detenido sea puesto a su disposición, recabará, en su caso, lo siguiente:

(...)

Artículo 193 Septimus. El Secretario de Seguridad Pública emitirá las disposiciones necesarias para regular los dispositivos técnicos que permitan generar, enviar, recibir, consultar o archivar toda la información a que se refiere el artículo anterior, la que podrá abarcar imágenes, sonidos y video, en forma electrónica, óptica o mediante cualquier otra tecnología.

Artículo 193 Octavus. La policía federal deberán informar a quien lo solicite, si una persona está detenida y, en su caso, la autoridad a cuya disposición se encuentre. Tratándose de delincuencia organizada, únicamente se proporcionará dicha información a los parientes consanguíneos en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, parientes colaterales consanguíneos o afines hasta el cuarto grado, adoptante o adoptado, cónyuge, y a su abogado.

Artículo 194. (...)

Artículo 194 Bis. En los casos de delito flagrante y en casos urgentes, ningún indiciado podrá ser retenido por **la policía ministerial** por más de cuarenta y ocho horas, quien transcurrido dicho plazo, deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de la autoridad judicial. Este plazo podrá duplicarse respecto de los delitos a que se refiere la ley federal en materia de delincuencia organizada.

Artículo 195. Cuando estén reunidos los requisitos del artículo 16 constitucional, el tribunal libraré orden de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, según el caso, contra el inculpado, a pedimento de **la policía federal**.

(...)

Artículo 196. Cuando se trate de la aprehensión de alguna persona cuyo paradero se ignore, el tribunal que dicte la orden la comunicará **al personal designado de la policía federal** localicen y aprehendan a dicha persona. Lograda la aprehensión se procederá en los términos del artículo 52.

Artículo 197. (...)

(...)

Artículo 207. La confesión es la declaración voluntaria hecha por persona no menor de dieciocho años, en pleno uso de sus facultades mentales, rendida ante **la policía federal**, el juez o tribunal de la causa, sobre hechos propios constitutivos del tipo delictivo materia de la imputación, emitida con las formalidades señaladas por el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: se admitirá en cualquier estado del procedimiento, hasta antes de dictar sentencia irrevocable.

Artículo 208. (...)

La Policía, con estricto apego a sus instrucciones, podrá practicar inspecciones en el lugar de la detención o del hecho. La diligencia deberá efectuarse por el agente policial responsable; los objetos y efectos que se recojan por estar relacionados con el delito deberán ser debidamente resguardados, en términos de las disposiciones aplicables. El agente policial que practique la diligencia levantará un acta en la que describirá el estado de las cosas y personas, así como las evidencias recolectadas u objetos asegurados y las medidas adoptadas para su resguardo.

(...)

Cuando por la complejidad de la inspección haya necesidad de preparar el desahogo de ésta, **la policía federal** o el juez podrán ordenar que alguno de sus auxiliares realice los trámites conducentes a precisar la materia de la diligencia y a desarrollar ésta en forma pronta y expedita, conforme a las normas aplicables.

Artículo 209. (...)

(...)

Artículo 211. **La policía federal** o el juez, según se trate de averiguación o de proceso, al practicar una inspección podrán hacerse acompañar por los peritos que estimen necesarios.

Artículo 212. (...)

(...)

Artículo 278 Ter. (...)

La policía federal será responsable de que la intervención se realice en los términos de la autorización judicial. La solicitud de autorización deberá contener los preceptos legales que la funda, el razonamiento por el que se considera procedente, el tipo de comunicaciones, los sujetos y los lugares que serán intervenidos, así como el periodo durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones, el cual podrá ser prorrogado, sin que el periodo de intervención, incluyendo sus prórrogas, pueda exceder de seis meses. Después de dicho plazo, sólo podrán autorizarse nuevas intervenciones cuando **la policía federal** acredite nuevos elementos que así lo justifiquen.

(...)

Artículo 279. (...)

(...)

Artículo 287. La confesión ante **la policía federal** y ante el juez deberá reunir los siguientes requisitos:

(...)

II. Que sea hecha ante **la policía federal** o el tribunal de la causa, con la asistencia de su defensor o persona de su confianza, y que el inculpado esté debidamente informado del procedimiento y del proceso;

(...)

Las diligencias practicadas por agentes de **la Policía federal o local**, tendrán valor de testimonios que deberán complementarse con otras diligencias de prueba que practique el Ministerio Público, para atenderse en el acto de la consignación, pero en ningún caso se podrán tomar como confesión lo asentado en aquéllas.

Artículo 288. (...)

(...)

Tercero. Se reforman y adicionan los artículos 4, 5, 8, 11, 14, la denominación del Capítulo II, 22, 24 y 29 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para quedar como sigue:

Artículo 4. Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

I. Tener bajo su conducción jurídica a las policías con quienes será corresponsable en la investigación de los delitos. El ejercicio de esta atribución comprende:

A) En la averiguación previa:

a) Llevar a cabo las acciones necesarias para solicitar la reparación del daño correspondiente;

b) Restituir provisionalmente a la víctima u ofendido en el goce de sus derechos, en los términos de las disposiciones aplicables;

c) Solicitar al órgano jurisdiccional la prisión preventiva de los indiciados en términos de las disposiciones legales aplicables;

d) En aquellos casos en que la ley lo permita, propiciar la conciliación de los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;

e) Determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocerlo así como la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente;

f) Determinar el ejercicio de la acción penal o la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables;

g) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

- 1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;**
 - 2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado;**
 - 3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;**
 - 4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;**
 - 5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable, y**
 - 6. En los demás casos que determinen las normas aplicables;**
- h) Acordar el no ejercicio de la acción penal y notificarlo personalmente al denunciante o querellante y a la víctima u ofendido;**
- i) Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejerciendo las acciones correspondientes en los términos establecidos en las normas aplicables, y**
- j) Las demás que determinen las normas aplicables.**
- B) (...)**
- C) (...)**
- a) (...)**
- c) Solicitar a la autoridad judicial, en los casos en que sea procedente, la reparación del daño;**
- d) Solicitar a la autoridad judicial dicte providencias para la protección a las víctimas u ofendidos y sus familiares, así como a los bienes, posesiones y derechos de dichas víctimas u ofendidos, cuando existan datos que establezcan la posibilidad de que se cometan actos de intimidación o represalias por parte de los probables responsables o por terceros relacionados con los mismos;**
- e) Ejercer las acciones que las disposiciones normativas en materia de extinción de dominio de bienes prevean a favor o en beneficio de las víctimas y ofendidos;**
- f) Promover la reserva de identidad y otros datos personales de la víctima u ofendido, cuando sean menores de edad; se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada, y en los demás casos que se considere necesario para su protección, y**
- g) Informar a la víctima o al ofendido menor de edad, que no está obligado a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, las**

declaraciones respectivas se efectuarán conforme lo establezcan las disposiciones aplicables;

II. (...)

Artículo 5. (...)

I. (...)

II. (...)

III. Establecer indicadores y procedimientos que sirvan para evaluar la actuación de la Procuraduría General de la República con la participación ciudadana en los términos del reglamento de esta ley y de conformidad con las normas aplicables en materia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin perjuicio de otros sistemas de evaluación que le sean aplicables;

IV. Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría General de la República deberá:

a) Fomentar entre sus servidores públicos una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

b) Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, conforme a las normas aplicables, y

c) Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas;

V. Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevea la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables;

VI. Promover la celebración de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales en asuntos relacionados con sus atribuciones, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal involucradas;

VII. Opinar y participar en los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias de su competencia;

VIII. Establecer medios de información sistemática y directa a la sociedad, para dar cuenta de sus actividades. En todo caso se reservará la información cuya divulgación pueda poner en riesgo las averiguaciones **que realice la policía federal y mantendrá la confidencialidad de los datos personales, de conformidad con lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales y demás normas aplicables;**

IX. Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculpados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores;

X. Realizar las funciones que deriven de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables respecto de la constitución y administración de fondos que le competan, y

XI. Las demás que prevean otras disposiciones legales.

Artículo 6. (...)

(...)

Artículo 8. (...)

VII. Se elimina.

Artículo 9. (...)

(...)

Artículo 11. (...)

I. Sistema de coordinación regional y desconcentración:

a) La Procuraduría General de la República actuará con base en un sistema de coordinación regional y desconcentración, por conducto de unidades administrativas que ejercerán sus funciones en las circunscripciones territoriales que establezcan las disposiciones aplicables;

b) Las circunscripciones territoriales serán delimitadas atendiendo a la incidencia delictiva, las circunstancias geográficas, las características de los asentamientos humanos, el nivel poblacional, los fenómenos criminógenos y demás criterios que establezca el reglamento de esta ley;

c) Cada circunscripción territorial contará con las unidades administrativas que resulten necesarias para el cumplimiento de las funciones, de conformidad con las normas aplicables.

Las unidades administrativas a que se refiere el párrafo anterior se integrarán con agencias del Ministerio Público de la Federación, oficiales ministeriales y el personal necesario para el desempeño de sus funciones;

d) Las delegaciones serán órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas. Al frente de cada delegación habrá un delegado, quien ejercerá el mando y autoridad jerárquica sobre el personal que le esté adscrito.

Las delegaciones preverán medidas para la atención de los asuntos a cargo del Ministerio Público de la Federación en las localidades donde no exista agencia permanente;

e) Las unidades administrativas, delegaciones y demás órganos desconcentrados en cada circunscripción territorial atenderán los asuntos en materia de ejercicio de la acción penal, reserva, incompetencia, acumulación, no ejercicio de la acción penal, control de procesos, amparo, servicios a la comunidad, servicios administrativos y otros, de conformidad con las facultades que les otorgue el reglamento de esta ley y el acuerdo respectivo del Procurador General de la República;

f) La ubicación y los ámbitos territorial y material de competencia de las unidades administrativas y órganos desconcentrados en las circunscripciones territoriales, así como de las delegaciones, se determinarán por acuerdo del Procurador General de la República, atendiendo a los criterios señalados en el inciso b), y

g) El Procurador General de la República expedirá las normas necesarias para la coordinación y articulación de las unidades administrativas en cada circunscripción territorial con las áreas centrales, los órganos desconcentrados y las unidades especializadas, a efecto de garantizar la unidad de actuación y dependencia jerárquica del Ministerio Público de la Federación.

Artículo 12. (...)

(...)

Artículo 14. (...)

El Procurador General de la República, de conformidad con las disposiciones presupuestales, podrá crear unidades administrativas especializadas distintas a las previstas en el reglamento de esta ley, para el ejercicio de la función ministerial, policial y pericial, atendiendo a las necesidades del servicio, así como fiscalías especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

Artículo 15. (...)

(...)

CAPÍTULO III

De los corresponsables y auxiliares del Ministerio Público de la Federación

Artículo 22. Son corresponsables del Ministerio Público de la Federación en la función de investigación:

- a) Los oficiales ministeriales;**
- b) La Policía Federal Ministerial;**
- c) La policía federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, y**
- d) Los servicios periciales.**

Artículo 22 Bis. Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación

- a) Los agentes del Ministerio Público del fuero común, las policías del Distrito Federal, de los estados integrantes de la Federación y de los Municipios, así como los peritos de las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas, en términos de las disposiciones legales aplicables y los acuerdos respectivos;
- b) El personal de la Procuraduría General de la República a que se refieren las fracciones II y III del artículo 13 de esta ley;
- c) El personal del Servicio Exterior Mexicano acreditado en el extranjero;
- d) Los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales, y
- e) Los funcionarios de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables.

El Ministerio Público de la Federación ordenará la actividad de los auxiliares suplementarios en lo que corresponda exclusivamente a las actuaciones que practiquen en su auxilio.

Artículo 23. (...)

Artículo 24. En la investigación de los delitos, las policías actuarán bajo la conducción jurídica del Ministerio Público de la Federación y **serán corresponsables de éste en esa función**, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las disposiciones aplicables y los protocolos de actuación que se establezcan al respecto.

Artículo 25. (...)

(...)

Artículo 29. Los auxiliares y **corresponsables** del Ministerio Público de la Federación deberán, bajo su responsabilidad, dar aviso de inmediato a éste, en todos los casos sobre los asuntos en que intervengan con ese carácter, haciendo de su conocimiento los elementos que conozcan con motivo de su intervención.

Cuarto. Se reforman y adicionan los artículos 2, 3, 4, 8, 45 y 46 de la Ley de la Policía Federal para quedar como sigue:

Artículo 2. (...)

IV. Investigar la comisión de delitos **corresponsablemente con el ministerio público, bajo la conducción jurídica de éste** en términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 3. Serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones que en materia de **investigación**, prevención y combate de los delitos le competen a la Policía Federal, los de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4. (...)

(...)

Artículo 8. La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

LXVII. Investigar, prevenir y perseguir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

LXVIII. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;

LXIX. Salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, así como investigar y prevenir la comisión de delitos, en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.

La Policía Federal actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables;

b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de entidades y dependencias de la federación;

d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

e) En todo el territorio nacional en el ámbito de su competencia.

LXX. Realizar investigación para la prevención de los delitos;

LXXI. Efectuar tareas de verificación en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas;

LXXII. Recabar información en lugares públicos, para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de los ciudadanos. Los datos obtenidos con afectación a la vida privada carecen de todo valor probatorio;

LXXIII. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos. El Reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución;

LXXIV. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;

LXXV. Realizar bajo la conducción jurídica del Ministerio Público las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones necesarias o las que le instruya la autoridad jurisdiccional conforme a las normas aplicables;

LXXVI. Informar a la persona al momento de su detención sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

LXXVII. Poner a disposición sin demora de las autoridades competentes, a personas y bienes en los casos en que por motivo de sus funciones practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;

LXXVIII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito para, en su caso, remitirla al Ministerio Público;

LXXIX. Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre acciones u omisiones que puedan ser constitutivos de delitos, así como investigar la veracidad de los datos aportados mediante informaciones anónimas, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

LXXX. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado bajo la conducción jurídica del ministerio público en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales, en coordinación con los corresponsables en esta función y otras autoridades de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con las disposiciones aplicables, los protocolos de actuación que se establezcan, y los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;

LXXXI. Obtener elementos probatorios para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como solicitar a particulares su aportación voluntaria y, cuando se requiera de control judicial, solicitar al órgano jurisdiccional la autorización u orden correspondientes para su obtención;

LXXXII. Reunir la información que pueda ser útil al Ministerio Público que conozca del asunto, para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado;

LXXXIII. Ejercer sus facultades de investigación respecto de los delitos en materias concurrentes cuando las leyes otorguen competencia a las autoridades del fuero común, siempre que prevenga en el conocimiento del asunto, le solicite la autoridad local correspondiente la remisión de la investigación o se actualicen las hipótesis que para tal efecto se contemplen en ley;

LXXXIV. Realizar la investigación, detención de personas y en el aseguramiento de bienes que considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, así como practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, bajo la conducción jurídica del Ministerio Público;

LXXXV. Efectuar las detenciones conforme lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Penales;

LXXXVI. Inscribir de inmediato la detención que realice en el Registro Administrativo de Detenciones del Centro Nacional de Información.

LXXXVII. Tomar conocimiento de las detenciones que en flagrancia o caso urgente se lleven a cabo y que le deban ser notificadas, así como llevar un registro de las mismas y realizar las actualizaciones respectivas;

LXXXVIII. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. Las unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, deberán fijar, señalar, levantar, embalar y procesar la evidencia física, conforme al procedimiento previamente establecido y en términos de las disposiciones aplicables;

LXXXIX. Llevar un registro con la identificación de las personas que intervengan en la cadena de custodia y de las autorizadas para reconocer y manejar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito.

XC. Requerir a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación;

XCI. Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, la imposición del arraigo, la prohibición de abandonar una demarcación geográfica u otras medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar el éxito de la investigación y evitar que el probable responsable se sustraiga de la acción de la justicia, la protección de personas o bienes jurídicos y el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;

XCII. Practicar las diligencias de cateo en términos de las disposiciones legales aplicables y de acuerdo con el mandamiento judicial correspondiente;

XCIII. Prestar apoyo a los particulares en la captación de las comunicaciones en las que éstos participen, cuando los mismos lo soliciten para su aportación a la averiguación previa;

XCIV. Poner a disposición de la autoridad competente a los menores de edad que hubieren incurrido en acciones u omisiones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;

XCV. Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejerciendo las acciones correspondientes en los términos establecidos en las normas aplicables;

XCVI. Cuando la Policía Federal tenga conocimiento por sí o por conducto de sus corresponsables de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad competente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito a la Policía Federal la determinación que adopten.

XCVII. En los casos de detenciones en delito flagrante, en los que se inicie averiguación previa con detenido, la Policía Federal solicitará por escrito y de inmediato a la autoridad competente que presente la querrela o cumpla el requisito equivalente, dentro del plazo de retención que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XCVIII. Garantizar que se asiente constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de éstas. Durante el curso de la investigación deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma, y rendirlos al Ministerio Público, sin perjuicio de los informes que éste le requiera;

XCIX. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones legales aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos que resulten necesarios;

C. Brindar protección a personas respecto de las cuales exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal por su intervención en procedimientos penales del orden federal, de conformidad con los acuerdos que para tal efecto emita el Procurador General de la República;

CI. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones;

CII. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia y se utilizarán meramente como un registro de la investigación, que para tener valor probatorio, deberán ser ratificadas ante la autoridad judicial que corresponda;

CIII. Incorporar a las bases de datos criminalísticas y de personal de la Secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos, y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas sobre sus datos personales;

CIV. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

CV. Coordinarse en los términos que señala el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para el intercambio de información contenida en documentos bases de datos o sistemas de información que sea útil al

desempeño de sus funciones sin menoscabo del cumplimiento de las limitaciones que establece el artículo 243 del Código Federal de Procedimientos Penales;

CVI. Solicitar por escrito, previa autorización del juez de control en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención e investigación de los delitos. La autoridad judicial competente, deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

CVII. Solicitar por escrito ante el juez de control, en términos del capítulo XI de la presente Ley, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos. La autoridad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

CVIII. Colaborar, cuando sean formalmente requeridas, de conformidad con los ordenamientos constitucionales y legales aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

CIX. Participar en operativos conjuntos con otras autoridades federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

CX. Obtener, analizar y procesar información así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

CXI. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

CXII. Vigilar, supervisar, asegurar y custodiar, a solicitud de la autoridad competente, las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión, readaptación y reinserción social, con apego a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal;

CXIII. Levantar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación;

CXIV. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y

puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

CXV. La Policía Federal actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables;

CXVI. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

CXVII. Ejercer en el ámbito de su competencia, y en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, las facultades que en materia migratoria prescriben la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales;

CXVIII. Prestar apoyo al Instituto Nacional de Migración para verificar que los extranjeros residentes en territorio nacional cumplan con las obligaciones que establece la Ley General de Población;

CXIX. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, en su caso, resguardar a solicitud del Instituto las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

CXX. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia;

CXXI. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la Red Pública de Internet sobre sitios web con el fin de prevenir conductas delictivas;

CXXII. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos;

CXXIII. Integrar en el Registro Administrativo de Detenciones y demás bases de datos criminalísticos y de personal, las huellas dactilares y otros elementos distintos a las fotografías y videos para identificar a una persona, solicitando a las autoridades de los tres órdenes de gobierno la información respectiva con que cuenten;

CXXIV. Suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley;

CXXV. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia, y;

CXXVI. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:

- a) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que a su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

c) Garantizar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;

d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendentes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;

e) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la investigación y remitirlos en el momento oportuno al Ministerio Público que compete para que éste acuerde lo conducente, y

f) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos.

CXXVII. Ordenar la práctica de las diligencias conducentes en la investigación que soliciten la víctima o el ofendido o, en su caso, fundar y motivar su negativa;

CXXVIII. Otorgar las facilidades para identificar al probable responsable y dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido;

CXXIX. Dictar las medidas necesarias y que estén a su alcance para que la víctima u ofendido reciba atención médica y psicológica de urgencia. Cuando la Policía Federal lo estime necesario, tomará las medidas conducentes para que la atención médica y psicológica se haga extensiva a otras personas;

CXXX. Solicitar a la autoridad judicial que el inculpado sea separado del domicilio de la víctima cuando se trate de delitos que pongan en peligro su integridad física o mental, así como otras medidas cautelares que sean procedentes;

CXXXI. Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas;

CXXXII. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.

Artículo 9. (...)

(...)

Artículo 45. En sus funciones de investigación y combate a los delitos, la Policía Federal actuará **corresponsablemente con el Ministerio Público bajo la conducción jurídica de éste**, con el fin de que sus actuaciones se lleven a cabo en el marco de la legalidad y con las formalidades necesarias para que los resultados de tales actuaciones puedan presentarse como evidencia ante los tribunales.

Artículo 46. Cuando durante el desarrollo de la investigación la Policía Federal estime necesaria la realización de diligencias que requieran una tramitación especial o la autorización de la autoridad jurisdiccional. Lo comunicará sin demora al Juez quien resolverá lo conducente.

Artículo 47. (...)

(...)

Quinto. Se reforman y adicionan los artículos 5, 41, 77 y 114 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para quedar como sigue:

Artículo 5. (...)

(...)

IX. Instituciones de Procuración de Justicia: a las Instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales y demás **corresponsables y** auxiliares de aquél;

(...)

Artículo 6. (...)

(...)

Artículo 41. (...)

(...)

III. **Realizar** la investigación y persecución de delitos, así como en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres;

(...)

Artículo 42. (...)

(...)

Artículo 77. (...)

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos;

II. Deberán verificar la información de las denuncias que le sean presentadas cuando éstas no sean lo suficientemente claras o la fuente no esté identificada;

III. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables;

IV. (...)

V. Participar en la investigación de los delitos, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, observando las disposiciones constitucionales y legales aplicables;

VI. Registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables;

VII. (...)

VIII. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. Las unidades de la Policía facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, deberán fijar, señalar, levantar y embalar en términos de las disposiciones aplicables.

IX. Requerir a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación, cuando se trate de aquellos que sólo pueda solicitar por conducto de éste;

X. Dejar constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de éstas. Durante el curso de la investigación deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma;

XI. (...)

XII. (...)

a) (...)

(...)

d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial y,

e) (...)

XIII. (...)

(...)

Artículo 78. (...)

(...)

Artículo 114. (...)

La policía deberá informar a quien lo solicite de la detención de una persona y, en su caso, la autoridad a cuya disposición se encuentre.

(...)

Artículo 115. (...)

(...)

Transitorios

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3437-II, miércoles 25 de enero de 2012

Primero. La Secretaría de Seguridad Pública deberá emitir en un plazo no mayor a 20 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de este decreto los acuerdos a los que hace referencia el artículo 123 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales.

Segundo. Una vez emitidos los acuerdos a los que hace referencia el artículo anterior, quedan sin efectos los acuerdos emitidos por la Procuraduría General de la República en términos del artículo 123 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales.

Tercero. En un plazo no mayor a 20 días naturales la Secretaría de Seguridad Pública emitirá las disposiciones necesarias para regular los dispositivos técnicos que permitan generar, enviar, recibir, consultar o archivar toda la información en términos de los artículos 193 Sextus y 193 Septimus del Código Federal de Procedimientos Penales.

Cuarto. La Procuraduría General de la República en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública tomarán las medidas conducentes a fin de proveer las medidas necesarias y sean respetados los derechos de las personas inscritas en el servicio profesional de carrera.

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

Notas:

1 Diplomado sobre el nuevo sistema de justicia penal acusatorio en México, desde la perspectiva constitucional. Impartida en 2009.

2 Hidalgo, Murillo, José Daniel, Naturaleza Policial de la Investigación Procesal por Delito, visible en http://portal.uclm.es/portal/page/portal/IDP/Iter%20Criminis%20Documentos/Iter%20Criminis%20Numero_4/natiraleza%20policial.pdf.

3 Hidalgo, Murillo, José Daniel, op. Cit.

4 Íbidem.

5 León Olea, Bernardo, La Reforma a la Justicia Pena Quintas Jornada Sobre Justicia Penal, IJ UNAM, México.

6 León Olea, Bernardo, op. Cit.

7 Zepeda Lecuona, Guillermo, Crimen sin Castigo Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México, CIDAC, México, 2004.

Dado en el salón de sesiones de la H. Comisión Permanente, a 25 de enero de 2012

Diputado Liev Vladimir Ramos Cárdenas (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ESTHELA DAMIÁN PERALTA Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Los suscritos, diputados federales de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en los artículos que se mencionan en el apartado correspondiente de la presente, ponemos a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 73, adicionando una fracción XXVIII-B; en su artículo 74, reformando su fracción VI; en su artículo 79, adicionando los párrafos tercero, cuarto y quinto, recorriendo el actual tercero a sexto y reformando los párrafos primero y quinto de la fracción I así como los párrafos primero, segundo, tercero quinto y séptimo de la fracción II; en su artículo 116, reformando el párrafo sexto de la fracción II; y, en su artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), adicionándole un tercer párrafo y recorriendo el restante para quedar como cuarto párrafo.

Por lo anterior, y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos:

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

Los suscritos legisladores federales ponemos a consideración del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos esta iniciativa que implica un nuevo paradigma en la forma en que se realiza la fiscalización superior de la Federación en México.

Durante los años 1995 a 1997, se presentaron ante el Congreso de la Unión diversas iniciativas de reformas Constitucionales en materia de fiscalización superior que concluyeron en el decreto por el que se adicionan con un segundo párrafo y ocho fracciones el artículo 78, con una Sección V el Capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74 fracción IV, párrafo quinto; se reforman los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción II, y 79; y se deroga la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, a través del cual se establecieron entidades de fiscalización superior con autonomía técnica y de gestión que les dotó de mayor autonomía de los órganos legislativos así como su especialización y profesionalización.

Como consecuencia necesaria de las anteriores reformas constitucionales, el 29 de diciembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que fue un primer intento por modernizar los procesos de revisión de la Cuenta Pública por parte de los Poderes Legislativos en el país.

Sin embargo, derivado de 8 iniciativas de reformas propuestas por legisladores de esta Cámara de Diputados, se emitió una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a través de la cual se robusteció la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior de la Federación, delineando sus obligaciones, las de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de la propia Unidad de Evaluación y Control.

Las actuales directrices constitucionales imposibilitan que de forma constante y continua la Cámara de Diputados tenga conocimiento de los resultados de la fiscalización superior, a la vez que, por los tiempos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el informe del resultado y su análisis no pueden constituirse en un instrumento para la toma de decisiones en materia presupuestal y de política de ingresos.

Por lo anterior, proponemos avanzar nuevamente en el paradigma constitucional sobre la fiscalización superior, tanto de la Federación como de las entidades federativas, a efecto de que desaparezca el Informe del Resultado, ya que las auditorías estarían reportándose a la Cámara de Diputados a través de los informes individuales de auditoría y del Informe General Ejecutivo del Resultado que se debe entregar a más tardar el 31 de octubre del año en que se presente la Cuenta Pública.

También se propone que se puedan fiscalizar las metas, además de los objetivos de los programas.

Una propuesta trascendental consiste en implementar por primera vez en nuestro país el llamado Sistema Nacional de Fiscalización.

Lo anterior, conforme al siguiente cuadro comparativo:



II. Fundamento legal de la iniciativa

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, a los suscritos, en su calidad de Diputados Federales de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, les confieren los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como 6° numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del proyecto de ley

La presente se denomina “iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 73, adicionando una fracción XXVIII-B; en su artículo 74, reformando su fracción VI; en su artículo 79, adicionando los párrafos tercero, cuarto y quinto, recorriendo el actual tercero a sexto y reformando los párrafos primero y quinto de la fracción I así como los párrafos primero, segundo, tercero quinto y séptimo de la fracción II; en su artículo 116, reformando el párrafo sexto de la fracción II; y, en su artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), adicionándole un tercer párrafo y recorriendo el restante para quedar como cuarto párrafo”.

IV. Ordenamientos a modificar

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Artículo 73. Se adiciona una fracción XXVIII-B.
- Artículo 74. Se reforma su fracción VI.

- Artículo 79. Se adicionan los párrafos tercero, cuarto y quinto, recorriendo el actual tercero a sexto; se reforman los párrafos primero y quinto de la fracción I así como los párrafos primero, segundo, tercero quinto y séptimo de la fracción II.
- Artículo 116. Se reforma el párrafo sexto de la fracción II.
- Artículo 122. Se adiciona un tercer párrafo al inciso c) de la fracción V, de la Base Primera del apartado C, recorriendo el restante para quedar como cuarto párrafo.

V. Texto normativo propuesto

Único. Se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 73, adicionando una fracción XXVIII-B; en su artículo 74, reformando su fracción VI; en su artículo 79, adicionando los párrafos tercero, cuarto y quinto, recorriendo el actual tercero a sexto y reformando los párrafos primero y quinto de la fracción I así como los párrafos primero, segundo, tercero quinto y séptimo de la fracción II; en su artículo 116, reformando el párrafo sexto de la fracción II; y, en su artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), adicionándole un tercer párrafo y recorriendo el restante para quedar como cuarto párrafo, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXVIII. ...

XXVIII-B. Para expedir leyes de carácter general para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización;

XXIX a XXX...”

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

I. a V...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos **y metas** contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos **y metas** de los programas, dicha entidad podrá emitir las recomendaciones **y promover las acciones que procedan conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.**

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

presentación del Informe **General Ejecutivo** del Resultado de la **Fiscalización Superior** de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el **15 de noviembre del año** de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas **tanto de los informes individuales de auditoría como** del Informe **General Ejecutivo** del Resultado de la **Fiscalización Superior** de la Cuenta Pública, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

...

VII a VIII...”

“Artículo 79. ...

...

Sin perjuicio de los principios señalados en el párrafo anterior, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal.

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.

De igual forma, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá, en su caso, realizar evaluaciones preliminares a través de los informes trimestrales que el Ejecutivo Federal entrega al Congreso de la Unión y solicitar información del ejercicio en curso, pudiendo emitir recomendaciones y sugerencias de carácter preventivo sin perjuicio de sus facultades de fiscalización y de las acciones que le corresponda, en su momento, emitir. 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.

La entidad de fiscalización superior de la Federación, en el ámbito de su competencia, podrá realizar las acciones con las modalidades y excepciones a los principios de anualidad y posterioridad, que se establezcan en la ley de la materia.

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

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, **de los fideicomisos públicos y de las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público**, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de **las metas** y objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

...

...

...

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, **en** las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, podrá **previo examen y dictamen de procedencia, fiscalizar de manera directa** durante el ejercicio fiscal en curso, los conceptos denunciados. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe **individual de auditoría** a la Cámara de Diputados y, en su caso, **ejecerá las acciones promovidas a que haya lugar;**

II. Entregar **los informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados, conforme vayan concluyendo las mismas** y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la **Fiscalización Superior** de la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados **a más tardar el 31 de octubre del año en que sea entregada la Cuenta Pública, los cuales** se someterán a la consideración del Pleno de dicha Cámara y tendrán carácter público. **Los Informes individuales de auditoría** incluirán **el dictamen de su revisión,** 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, **únicamente en los casos en donde no se atienda el resultado observado. El Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública contendrá los elementos que al efecto establezcan las disposiciones legales aplicables.**

Para tal efecto, de manera previa a la presentación de **los informes individuales de auditoría** se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración **de los informes individuales de auditoría.**

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas **los informes individuales de auditoría que les corresponda,** a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que **haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo** a la Cámara de Diputados, **mismos que contendrán** las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

...

En el caso de las recomendaciones 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.

...

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que **vaya rindiendo los informes individuales de auditoría** a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción **ya que cada uno de dichos informes al momento de entregarse a la Cámara de Diputados adquirirá el carácter público;** la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III a IV...

...

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años, **sin posibilidad de ser nombrado nuevamente**. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.”

“Artículo 116. ...

...

I...

II...

...

...

...

...

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. **Los informes de auditoría que las entidades estatales de fiscalización deban entregar en las fechas que dispongan sus leyes, tendrán carácter público.**

...

III. a VII. ...

Artículo 122. ...

C...

BASE PRIMERA ...

V. ...

c) ...

...

...

Los informes de auditoría que la entidad de fiscalización del Distrito Federal deba entregar en la fecha que disponga la ley de la materia, tendrán carácter público.

...

BASE TERCERA a BASE QUINTA ...

D a H...

VI. Artículos transitorios

Primero. Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor a partir del 1 de enero del 2013, para con ello iniciar la revisión de la Cuenta Pública de 2012.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá adecuar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y emitir las leyes correspondientes, conforme a lo dispuesto en este decreto, a más tardar en un plazo de 180 días hábiles a partir de su entrada en vigor.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones correspondientes en la ley de la materia, a fin de regular la integración del programa de auditorías de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Cuarto. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 74, la Cuenta Pública 2012 se deberá entregar a más tardar el día 31 de marzo de 2013 y la Cuenta Pública 2013 a más tardar el último día hábil de febrero de 2014.

Quinto. Las Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán expedir o hacer las adecuaciones en materia de fiscalización y transparencia en el ámbito de su competencia, de conformidad con los términos del presente decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Diputados: Esthela Damián Peralta (rúbrica), presidenta; Marcela Guerra Castillo (rúbrica), Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, José Francisco Rábago Castillo (rúbrica), Manuel Jesús Clouthier Carrillo (rúbrica), Daniel Gabriel Ávila Ruiz (rúbrica), Ramón Jiménez López (rúbrica), José Narro Céspedes (rúbrica), Pablo Escudero Morales, Mario Alberto di Costanzo Armenta (rúbrica), Alejandro Gertz Manero, secretarios; Humberto Lepe Lepe, Alejandro Cano Ricaud (rúbrica), Paula Angélica Hernández Olmos, Margarita Liborio Arrazola, David Ricardo Sánchez Guevara (rúbrica), Patricio Chirinos del Ángel (rúbrica), María Esther de Jesús Scherman Leño, César Augusto Santiago Ramírez, Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Alfredo Villegas Arreola (rúbrica), Luis Enrique Mercado Sánchez (rúbrica), Ovidio Cortazar Ramos (rúbrica), Ruth Esperanza Lugo Martínez, Gastón Luken Garza (rúbrica), Gloria Romero León (rúbrica), Bonifacio Herrera Rivera (rúbrica).