

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ ACUÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, Francisco Javier Ramírez Acuña, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 6, fracción I, 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 69, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo federal ante el Poder Legislativo es un acto institucional, republicano, esencial en un régimen democrático y presidencial con división y equilibrio en el ejercicio del poder. Constituye un aspecto fundamental del proceso de rendición de cuentas, del que también forman parte las comparecencias de los secretarios de Estado, las preguntas parlamentarias y la revisión de la Cuenta Pública.

Mucho se ha dicho ya, sobre la forma como anteriormente se presentaba el Informe de Gobierno, la evolución que nuestro país ha tenido en su vida política obliga a ver hacia adelante.

Durante la transición política de México a la democracia, las prácticas de autocomplacencia y sometimiento se fueron agotando, la pluralidad política del país representada en la Cámara encontró las formas de evadir el monólogo oficialista y mostrar que había opiniones distintas a la verdad oficial. El Informe de Gobierno no podía ser más un acto propagandístico del régimen, no podía ser más un ejercicio de ensalzamiento y menos en tiempos de crisis económicas o de erosión de la legitimidad política, no podía ser más un día en el que las palabras describieran un país que la mayoría de los mexicanos no veían; tampoco podía ser más un simple monólogo sin cuestionamientos ni réplicas.

Pero el advenimiento de la vida democrática no ha acertado aun a transformar el Informe de Gobierno para convertirlo en un acto republicano propio de los tiempos que corren. Por desgracia también caímos en otros extremos. Primero, al volver la presencia del presidente de la República el 1 de septiembre en ocasión para el insulto, el exhibicionismo y la pérdida del respeto entre Poderes y entre algunos representantes populares con su elevada responsabilidad frente la nación; posteriormente, aprobando una reforma que impide en los hechos el contacto directo entre el titular del Ejecutivo y el honorable Congreso, lo cual dio lugar a un formato donde los representantes populares no tienen contacto directo con el jefe de Estado. Tal situación es profundamente insatisfactoria y no corresponde en modo alguno al esquema de relación entre Poderes, propio de la vida democrática que está viviendo México.

En este sentido, es preciso que revisemos y corrijamos esta situación como una medida concreta para consolidar la vida democrática del país. Por ello, propongo –con esta reforma– que el presidente de la República acuda cada año a la sesión de inicio de sesiones del honorable Congreso de la Unión, que presente su informe por escrito y que dirija un mensaje a los legisladores. También propongo que los grupos parlamentarios expresen sus puntos de vista sobre la situación del país y

que sean no sólo escuchados por el titular del Ejecutivo, sino que reciban de él una respuesta inmediata a sus intervenciones; propongo que este derecho sea ejercido por todos los grupos parlamentarios aquí representados sin excepción; para tal fin la Ley Orgánica debe contemplar todos los detalles que permitan que esa sesión se lleve a cabo en un marco de respeto entre el Ejecutivo y los legisladores, mediante un diálogo directo entre el Ejecutivo y nosotros, y estableciendo la posibilidad de que haya réplica y contrarréplica de los legisladores y el presidente de la República.

Esta reforma que se presenta ante ustedes nos permitirá recuperar una lógica de división de poderes, en concreto la que alude al sistema de pesos y contrapesos que han de establecerse entre ellos para que se vigilen entre sí; recuperar la interacción entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo será fundamental para el adecuado funcionamiento de nuestras instituciones democráticas, siendo el Informe de Gobierno un acto esencial para la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el cual ha estado contemplado siempre a lo largo de nuestra historia independiente.

Haciendo un breve recuento histórico, la Constitución de 1824 contemplaba la figura del informe presidencial, anotando en sus artículos 67 y 68 que a la apertura de la sesión ordinaria del Congreso General acudiría el presidente para pronunciar un discurso. A la letra anotaba:

Artículo 67. El Congreso General se reunirá todos los años el día 1 de enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirán las operaciones previas a la apertura de sus sesiones, y las formalidades que se han de observar en su instalación.

Artículo 68. A ésta asistirá el presidente de la federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida al Congreso contestará en términos generales.

De la misma forma, la Constitución de 1857 anotaba en su artículo 63 que en este discurso, el presidente, manifestaría al Poder Legislativo el estado que guardaba el país.

Artículo 63. A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión, y pronunciará un discurso, en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales.

Posteriormente, la Constitución de 1917, en su artículo 69 recoge esta figura, aunque a diferencia de las anteriores Constituciones retira la parte de rendir un discurso que habría de ser contestado por el presidente del Congreso y tan sólo establecía al Ejecutivo la obligación de presentar un informe por escrito, con lo que formal y legalmente se acaba con la capacidad de interlocución entre poderes. Sin embargo la figura del discurso presidencial se mantuvo.

Además de lo anterior, considero que cualquier formato en el que se lleve a cabo el Informe de Gobierno debe garantizar de la mejor manera posible para los ciudadanos el derecho a la información en virtud de que todos los mexicanos tienen derecho a conocer, tan clara y directamente como sea posible, cuales son los problemas que enfrenta el país, cuales las soluciones que se han ofrecido y se ofrecen desde la perspectiva del presidente de la República, y cuales las coincidencias u objeciones que manifiestan en el Congreso los representantes de la nación.

Es el Congreso de la Unión el que, teniendo la función de representar al pueblo de México, el poder que tiene el derecho de cuestionar, evaluar y fiscalizar al presidente de la República, expresando la opinión de los diferentes Grupos Parlamentarios por las vías democráticas y republicanas

establecidas en la Constitución y que se hacen no sólo en nombre propio o de un grupo parlamentario, sino principalmente en nombre de los ciudadanos representados.

Consideramos que el acto mediante el cual el presidente de la República presenta su Informe de Gobierno ante el Poder Legislativo, constituye un elemento esencial para consolidar la democracia y fortalecer la división de poderes en México y que hace del diálogo, valor fundamental de la democracia, el elemento de entendimiento para el avance del país en beneficio de todos los mexicanos.

Por lo expuesto, someto a consideración de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 69, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 69.** A la apertura de sesiones ordinarias del primer período de cada año de ejercicio del Congreso, asistirá el presidente de la República a rendir un informe por escrito de la situación que guarda la administración pública federal y hará uso de la palabra, para tal efecto; en el mismo acto escuchará y responderá a los legisladores de cada grupo parlamentario representados en el Congreso, quienes podrán formularle hasta tres preguntas. Estas intervenciones se realizarán en orden decreciente en razón del número de diputados de cada grupo parlamentario. La ley establecerá el procedimiento para el desahogo de esta sesión, garantizando el trato respetuoso, el diálogo directo y el derecho de réplica entre el presidente de la República y los legisladores. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión adecuará la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con el presente decreto, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2012.

Diputado Francisco Javier Ramírez Acuña (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 19, 20 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADO EL 14 DE JULIO DE 2011, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ ACUÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 6, fracción I, 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo transitorio primero del decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el catorce de julio de dos mil once, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El 14 de julio de 2011 México dio un paso fundamental contra la inhumana y degradante conducta de trata de personas que existe en el país y que se manifiesta en diversas formas; nos referimos a la fecha en que se publicó la reforma constitucional en materia de trata de personas que contiene disposiciones básicas y nuevas atribuciones para que el Congreso de la Unión legisle e impulse una mejor persecución de este delito, además de generar una adecuada coordinación entre autoridades y órdenes de gobierno en esta materia.

Aquella reforma consta de tres aspectos fundamentales:

1. Otorga facultades al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de trata de personas que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias, y las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.
2. Incluyó a la trata de personas en el catálogo de casos o conductas por los que procede el resguardo de la identidad y otros datos personales para las víctimas y ofendidos.
3. Incorporó la trata de personas en la relación de delitos por los cuales el juez ordenará la prisión preventiva de forma oficiosa, es decir, sin necesidad de que la víctima, el ofendido o el Ministerio Público lo soliciten.

En el análisis llevado a cabo durante el proceso de reforma constitucional se observa que varios aspectos fueron determinantes para emitir la reforma:

- Son pocos los estados que han legislado en la materia, por tanto, es insuficiente la legislación existente en el país;
- No existe uniformidad en la tipificación de la trata, lo cual genera espacios de impunidad a favor de los delincuentes;

- El crimen organizado “mejoró sus métodos de comisión delictiva, así como su reestructuración...”
- Asimismo, nuestro país ha suscrito diversos instrumentos jurídicos internacionales mediante los cuales se ha obligado a castigar todas las formas de expresión de la trata, tales como abusar de una persona con la finalidad de prostituirla, también debe proteger los derechos de los niños y niñas, y evitar la esclavitud o sus prácticas análogas, además de que debe velar por los derechos de las víctimas.

Al emitirse la reforma constitucional en materia de trata de personas, el Congreso de la Unión consideró de forma prioritaria aportar instrumentos legales adecuados para enfrentar en forma coordinada dicho problema porque no es sólo una cuestión circunstancial, sino que ha trascendido, incluso a las estructuras de instituciones de diferentes órdenes de gobierno y a la sociedad misma.

Se trata de un fenómeno delictivo muy bien organizado que afecta también a grupos vulnerables, como menores de edad y a migrantes, por citar algunos ejemplos.

Nuestro país ha realizado diversas acciones para enfrentar este problema, incluso los organismos en derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones del estado cuentan con áreas especializadas para investigar estas conductas y brindar apoyo a las víctimas de trata de personas; no obstante, se requiere aún mayor coordinación y especialización, puesto que México es un país que por sus condiciones geográficas tiene un flujo o tránsito de millones de personas que se ven expuestas a la delincuencia de este tipo.

La trata de personas no sólo se refleja en el ámbito de comercio sexual, sino que puede ser también para trabajos forzados, mendicidad y otras conductas serviles; cabe recordar que este delito ya se consideró como el segundo negocio ilícito más redituable para la delincuencia, ante ello es necesario revisar constantemente los mecanismos de protección de los derechos de las personas y cumplir con nuestras obligaciones internacionales.

Durante todo el proceso de reforma constitucional que culminó en 2011, tanto en las consideraciones de los dictámenes como en las respectivas discusiones en el pleno del Congreso de la Unión, se encuentra con total claridad que la intención de los legisladores fue la de combatir sin tregua este fenómeno delictivo, de ninguna manera fue generar confusiones ni espacios de impunidad; a pesar de ello, se ha tenido conocimiento de que el decreto de la reforma constitucional se ha interpretado con un matiz que debe resolverse de forma inmediata.

Nos referimos en específico a la reforma del segundo párrafo del artículo 19 que incorporó la trata de personas en la relación de delitos por los cuales el juez ordenará la prisión preventiva de forma oficiosa:

**Artículo 19 . ...**

“El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, **trata de personas** , delitos

cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.

A simple vista, dicho párrafo no refiere mayor confusión, pues su contenido es claro, sin embargo, forma parte del bloque de reforma constitucional que se realizó en 2008 en materia de justicia, por medio de la cual se adoptó en México el sistema procesal penal acusatorio y sobre el que se señaló que entraría en vigor en un plazo máximo de ocho años en todo el territorio nacional (como límite hasta 2016), por lo que, la federación y las entidades federativas contaban con dicho plazo para su implementación.

Cabe señalar que para ese año de 2008, en algunas entidades federativas ya se encontraba vigente el sistema procesal penal acusatorio, por lo que también, sólo en esas entidades federativas entró en vigor, en forma inmediata la reforma en materia de trata de 2011.

Lo anterior es así, toda vez que se consideró en la reforma en materia de trata de 2011 que no podía dejarse fuera a la trata de personas de los casos específicos por los que procediera la prisión preventiva de manera oficiosa para aquellos sistemas en los que ya aplicaba o aplicaría el sistema procesal penal acusatorio.

Sin embargo, el sentido de la reforma en materia de trata de personas en la parte que se comenta, no aclaró suficientemente sus alcances, máxime que el artículo transitorio primero del decreto en materia de trata de personas de 2011, señaló que la reforma entraría en vigor el día siguiente al de su publicación, es decir el 15 de julio de 2011, sin hacer mayor alusión a que ese supuesto sería para las entidades federativas, que ya contaban con el sistema procesal penal acusatorio, lo que se daba por sentado en la discusión y aprobación de dicho decreto

Así, la intención de la reforma nunca consistió en adelantar para la federación o entidades federativas que aún no tenían en sus legislaciones el sistema procesal acusatorio, la entrada en vigor del segundo párrafo del artículo 19 constitucional, que se refiere a la prisión preventiva oficiosa y, cuya implementación adecuada necesita de la legislación secundaria, es decir, del nuevo Código Federal de Procedimientos Penales o de los códigos locales procesales.

La presente iniciativa tiene la finalidad de reafirmar el verdadero sentido de la reforma constitucional en materia de trata de personas de 2011, para que entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en lo que concierne a la facultad del Congreso de la Unión para la emisión de la ley general, y respecto del segundo párrafo del artículo 19, exceptuar su vigencia en los ámbitos legales que aún no tuvieran vigente la reforma publicada en junio de 2008, relativa al sistema procesal penal acusatorio, tales como la federación y diversas entidades federativas.

Por las razones expuestas anteriormente, sometemos a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto**

**Que reforma el artículo transitorio primero del decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el catorce de julio de dos mil once.**

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3443-VII, jueves 2 de febrero de 2012**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo transitorio primero del decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el catorce de julio de dos mil once, para quedar como sigue:

**Primero .** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto la reforma al artículo 19 constitucional, que entrará en vigor en los términos de los artículos segundo y tercero transitorios del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

**Segundo . . . .**

### **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 2 de febrero de 2012.

Diputado Francisco Javier Ramírez Acuña (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS PÉREZ ESQUER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan las fracciones II y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto, procedo a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

**I. Encabezado o título de la propuesta**

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

**II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver**

La presente iniciativa se inscribe en el esfuerzo por analizar uno de los tantos temas vinculados con los derechos humanos, como son los de carácter ciudadano, que permiten participar en la formación de la voluntad estatal y cuyos supuestos de suspensión en los casos de las fracciones II y V del artículo 38 constitucional, se estiman contrarios al principio de presunción de inocencia y a las demás garantías consagradas en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

**III. Exposición de Motivos**

Para comprender el alcance e importancia de los derechos ciudadanos, particularmente, la forma de garantizar su adecuada tutela a través de la normativa, es menester tener claro el concepto de ciudadanía. Thomas Janoski la define como “*la membresía pasiva y activa de individuos en un estado-nación con ciertos derechos universales y obligaciones en un dado nivel de igualdad*”.<sup>1</sup>

De manera coincidente, T. H. Marshall en su ensayo *Ciudadanía y clase social*, señala que es “*el estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica*”.<sup>2</sup>

De acuerdo con el propio Marshall, los derechos de ciudadanía se han desarrollado históricamente en tres dimensiones sucesivas: civil, política y social. Los derechos civiles protegen al ciudadano y le otorgan diversas garantías respecto del estado, en tanto que consideran al individuo como un sujeto competente y capaz de tomar decisiones; los derechos políticos se refieren primordialmente a la capacidad para elegir a quienes han de gobernar; finalmente, los derechos sociales garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad para todos los miembros de una comunidad en condiciones de igualdad.



Esa clasificación pone de relieve que el catálogo, desarrollo y tutela de los derechos de ciudadanía está estrechamente vinculado al proceso histórico nacional, y marcado por la inevitable tensión entre la existencia de desigualdades entre las personas; es decir, el listado de derechos ciudadanos, en tanto producto histórico, difiere entre un país y otro, y se modifica o transforma en la medida en que evoluciona una nación.

Visto así, cada época presenta retos importantes para la ciudadanía, pues una visión limitada de ella arrojará un catálogo de derechos restringido en perjuicio de los gobernados.

En México, el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, entre ellas, la de votar en las elecciones populares y la de 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. Dichas prerrogativas son base del régimen democrático, en tanto son forma de expresión y ejercicio individual de la soberanía popular que legitima al poder, estructurando los órganos estatales que la representan.

Por su parte, el numeral 38 de la misma Carta Magna establece los casos en que se suspenden los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, entre los cuales cobran relevancia, los marcados con las fracciones II, III y V, consistentes en:

- Estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión (II);
- Durante la extinción de una pena corporal (III); y
- Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal (V).

Aunque las tres causales de suspensión de derechos se vinculan a cuestiones penales, **encuentran su origen en hechos históricos diversos**, y tienen distinta naturaleza y alcance.

La **primera de las causales** referidas consiste en *“Estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”* (artículo 38, fracción II); encuentra su antecedente más remoto en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, cuyo artículo 25 señalaba *“El ejercicio de los mismos derechos (se refiere a los del ciudadano) se suspende: ... Por hallarse procesado criminalmente”*.

En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 29 de diciembre de 1836, el artículo 10 dispuso *“Los derechos particulares del ciudadano se suspenden: ...III. Por causa criminal, desde la fecha de mandamiento de prisión hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria. Si ésta lo fuere en la totalidad se considerará al interesado en el goce de los derechos como si no hubiese habido tal mandamiento de prisión, de suerte que no por ella le paren ninguna clase de perjuicio”*.

Por su parte, el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales del 30 de junio de 1840, determinaba en su artículo 17 que *“Los derechos del ciudadano se suspenden: ... III. Por causa criminal desde la fecha del mandamiento de prisión, hasta que se ponga al que la sufra en plena y absoluta libertad, a no ser que por la calidad de su delito haya perdido la ciudadanía”*.

En el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842, el artículo 24 establecía *“Los derechos del ciudadano se suspenden: ... II. Por causa criminal,*

*desde la fecha del auto de prisión o declaración que se haga de haber lugar a la formación de causa, hasta el pronunciamiento de la definitiva absolutoria del juicio”.*

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 15 de junio de 1843, en su artículo 21 determinaba *“Se suspenden los derechos de ciudadano: ... III. Por estar procesado criminalmente, desde el acto motivado de prisión, o desde la declaración de haber lugar a formación de causa a los funcionarios públicos hasta la sentencia, si fuere absolutoria”.*

También el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, en su artículo 24 determinaba la suspensión de los derechos del ciudadano *“Por estar procesado criminalmente, desde el auto motivado por prisión o desde la declaración de haber lugar a la formación de causa a los funcionarios públicos, hasta la sentencia, si fuere absolutoria”.*

Finalmente, en la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857, prescribía en su artículo 38 que la ley fijaría los casos y la forma en que se perdían o suspendían los derechos de ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación, es decir, dejaba en manos del legislador secundario la tarea de determinar cuáles eran los supuestos en los cuales los derechos de ciudadanía serían restringidos.

Como se aprecia, desde el inicio de nuestro país como nación, los textos constitucionales han previsto una causal de suspensión de derechos ciudadanos vinculada a la situación del sujeto procesado criminalmente, **lo cual encuentra explicación en el hecho de que al nacer a la vida independiente, el sistema procesal penal mexicano llevaba “implícita” la privación de la libertad en cualquier caso .**<sup>3</sup>

Históricamente, este supuesto de suspensión de derechos fue indebidamente utilizado por los regímenes autoritarios, ya que mediante una simple acusación era posible restringir la esfera de derechos de una figura pública, limitando así, por tanto, sus posibilidades de participación política.<sup>4</sup>

El **segundo de los supuestos** relativo a *“Estar extinguiendo una pena corporal”* (artículo 38, fracción III), *per se* no constituía causa de suspensión de los derechos políticos; empero, la imposición de ciertas penas sí daba lugar a esa pérdida.

En efecto, la Constitución Política de la Monarquía Española de 181, en su artículo 24 disponía que *“La calidad de ciudadano español se pierde: ... Tercero: Por sentencia en que se impongan penas aflictivas o infamantes, sino se obtiene rehabilitación”.*

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, preveían en su artículo 11 que *“Los derechos de ciudadano, se pierden totalmente: ... II. - Por sentencia judicial, que imponga pena infamante”.*

Por su parte, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, establecían en su artículo 22 que *“Se pierden los derechos de ciudadano: I. Por sentencia que imponga pena infamante”.*

Como se observa, diversos textos fundamentales previeron la suspensión de los derechos ciudadanos ante la imposición de una pena “aflictiva o infamante”.

La causal en comento (fracción III) tal como se encuentra redactada, así como la de “estar prófugo de la justicia” desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal (fracción V), **datan de la Constitución Federal de 1917.**

En su mensaje dirigido al Congreso Constituyente para justificar sus propuestas constitucionales, Venustiano Carranza justificó la incorporación de las causales de suspensión de derechos en los siguientes términos:

“...

En la reforma que tengo la honra de proponeros, con motivo del derecho electoral, se consulta la suspensión de la calidad de ciudadano mexicano **a todo el que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente**. El que ve con indiferencia los asuntos de la república, cualesquiera que sean, por lo demás, su ilustración o situación económica, demuestra a las claras el **poco interés** que tiene por aquélla, y esta indiferencia amerita que se le suspenda la prerrogativa de que se trata.

...”

De ese texto es posible identificar dos principales razones que soportaron las hipótesis de suspensión de derechos previstas en el artículo 38 constitucional, por un lado, el “mal uso” dado a la ciudadanía y por otro, la “indiferencia” en los asuntos de la república.

Evidentemente, esta última justificación se vincula con la fracción I del artículo 38 constitucional - que también se incluyó por vez primera en la Constitución de 1917-, consistente en incumplir sin causa justificada con cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36; esto es, a juicio del jefe revolucionario, quienes no votaran teniendo derecho a ello o quienes no desempeñaran los cargos de elección popular para los cuales resultaron electos, eran personas que poco o nulo interés mostraban en la vida de la república, por lo que no merecían mantener la “gracia” o “privilegio” que implica la ciudadanía.<sup>5</sup>

En lo tocante a las fracciones II, III y V del artículo 38, la única justificación expuesta en la breve exposición de motivos, es la relativa a “*no saber hacer uso debido de la ciudadanía*”. En ese único motivo se soportaron esas causales de suspensión de derechos políticos, al considerar que quienes estén sujetos a proceso penal mediante orden de aprehensión pendiente de cumplimentar; o se encuentren extinguiendo una pena de prisión impuesta por sentencia ejecutoria o sean prófugos de la justicia; **tienen en su contra la presunción de que “no hicieron un uso debido de la ciudadanía”, por lo que se justifica la suspensión en el goce de esos derechos.**

Dada esa mínima justificación en la exposición de motivos del texto constitucional, conviene analizar los criterios de interpretación emitidos por el Poder Judicial de la Federación con relación a estas hipótesis. En **lo tocante a la primera de las causales, consistente en estar sujeto a un proceso penal a partir del auto de formal prisión**, se han emitido diversas tesis, incluso contradictorias.

1. En 2005, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito emitió un precedente que, a la postre, dio lugar a la jurisprudencia I.6o.P. J/1719, en el que consideró que los derechos del ciudadano se suspenden desde el auto de formal prisión, en tanto que éste se encuentra vinculado con la existencia de delitos sancionados con pena corporal o privativa de libertad que ameritan la prisión preventiva.

2. En el mismo año, al interpretar el artículo 46 del Código Penal Federal, el cual prevé que la suspensión de los derechos políticos surtirá desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y se mantendrá mientras dure la condena, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del

Primer Circuito consideró que dicho precepto legal “amplía” la garantía a que se refiere el artículo 38 fracción II constitucional, pues *“dilata la imposición de dicha medida hasta que cause ejecutoria la sentencia respectiva, lo que se traduce en un beneficio para el procesado, pues no debe soslayarse que las garantías consagradas en la ley suprema son de carácter mínimo y pueden ampliarse por el legislador ordinario, además de que la presunción de inculpabilidad opera a favor del procesado hasta que no se demuestre lo contrario en el proceso penal que culmine con una sentencia ejecutoria”*.<sup>6</sup>

En una jurisprudencia diversa, el mismo órgano jurisdiccional ratificó que el numeral 46 del Código Penal Federal “amplía” la garantía constitucional prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional, pues *“a favor del procesado opera la presunción de inculpabilidad hasta que no se demuestre lo contrario, y esto vendría a definirse en el proceso penal, el cual debe terminar con una sentencia ejecutoriada en tal sentido, ello sustentaría la suspensión de los derechos políticos del quejoso, por lo que es inconcuso que aquella norma secundaria es más benéfica, ya que no debe soslayarse que las garantías consagradas en la Constitución son de carácter mínimo y pueden ser ampliadas por el legislador ordinario”*.<sup>7</sup>

3. La contraposición de criterios fue resuelta a través del expediente 29/2007-PS, del cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 171/2007<sup>8</sup>, mediante la cual la Primera Sala de la SCJN señaló que si bien el artículo 46 del Código Penal Federal prevé que la suspensión de los derechos del ciudadano se impondrá como pena en la sentencia con la que culmine el proceso, **ello no significa que la suspensión de los derechos políticos establecida en la Carta Magna haya sido objeto de una “ampliación”** de garantías por parte del legislador ordinario, puesto que la fracción II del artículo 38 no contiene prerrogativas *“sino una restricción de ellas”*, de ahí que *“no es válido afirmar que el mencionado artículo 46 amplíe derechos del inculpado”*.

También señaló el máximo tribunal del país que no existe contradicción o conflicto de normas, ya que se trata de dos etapas procesales diferentes, pues *“no debe confundirse la suspensión que se concretiza con la emisión de dicho auto (de formal prisión) con las diversas suspensiones que como pena prevé el numeral 46 aludido como consecuencia de la sentencia condenatoria que al efecto se dicte, entre las que se encuentra la de derechos políticos, pues mientras la primera tiene efectos temporales, es decir, sólo durante el proceso penal, los de la segunda son definitivos y se verifican durante el tiempo de extinción de la pena corporal impuesta.”*

Por lo tanto, concluyó la SCJN, aunque el Código Penal Federal no lo prescriba, **los derechos políticos del ciudadano deben declararse suspendidos desde el dictado del auto de formal prisión por un delito que merezca pena corporal**, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal.

4. El 28 de mayo de 2009, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas, por la cual se pretendía la invalidez, entre otros preceptos, del artículo 7, fracción I del Código Electoral del Estado de Coahuila, que preveía como impedimento para ser elector, estar sujeto *“a proceso penal por delito doloso sancionado con pena privativa de la libertad. El impedimento surtirá efecto, a partir de que se dicte el auto de formal prisión”*, el Pleno de la SCJN declaró la invalidez de una porción normativa, particularmente, la palabra “doloso”, argumentando lo siguiente:

- El artículo 38, fracción II de la Constitución Federal no establece un derecho fundamental o una prerrogativa susceptible de ser “ampliada”, sino que es una restricción constitucional consistente

en la privación temporal de las prerrogativas ciudadanas durante el tiempo que dure el proceso penal;

- Tal restricción constitucional *“podría conceptuarse como una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso y no como pena, sanción o medida cautelar, pues su naturaleza y finalidad no responden a la de estos últimos conceptos”* ;
- La referida restricción constituye una “medida de seguridad” que no supone en forma alguna una sanción ni la consecuencia de una sanción;
- La suspensión de derechos políticos por virtud del dictado de un auto de formal prisión ocurre *“por mandato directo de la Constitución”*, de ahí que no puede eliminarse por la legislación ordinaria”;
- La restricción prescrita en el artículo 38, fracción II, constitucional **no es contraria al principio de presunción de inocencia** establecido en el artículo 20, inciso B, fracción I, de la Constitución Federal, puesto que, por una parte, así lo autoriza el artículo 1o. constitucional y, por la otra, la suspensión *“no equivale ni implica que se le tenga por responsable del delito que se le imputa, tan es así que la referida restricción constituye una privación temporal de derechos , pues concluye con la resolución definitiva que ponga fin al juicio, sea absolutoria o condenatoria, y sólo en caso de que sea condenatoria se le declarará penalmente responsable. Por lo tanto, el suspenso seguirá gozando del derecho fundamental a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia dictada por el juez de la causa”*, lo que de algún modo ya había quedado precisado en la citada jurisprudencia 1a./J. 171/2007.

La debilidad de la ejecutoria fue la misma que tuvo la Constitución de 1917 al ser promulgada, a saber, **omitió identificar y precisar los “motivos o razones” que justifican este supuesto de suspensión** de los derechos políticos consistente en estar sujeto a un proceso penal a partir del auto de formal prisión.

En lo tocante al **segundo de los supuestos** de suspensión de derechos en análisis, consistente en la **extinción de la pena privativa de libertad** , también se han emitido diversos criterios de interpretación como son:

1. En 2002, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, sentó un criterio que a la postre daría paso a la jurisprudencia I.6o.P. J/72, según el cual aún cuando la suspensión de derechos políticos no se prevea específicamente como sanción, **opera por ministerio de ley y no puede considerarse de naturaleza administrativa, pues es consecuencia directa y necesaria de la prisión impuesta por el delito cometido .** <sup>9</sup>

2. Entre junio y noviembre de 2004, el mismo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sentó diversos criterios que dieron origen a la jurisprudencia I.6o.P. J/827, la cual prescribe que *“la suspensión de derechos políticos, como consecuencia directa y necesaria de la pena de prisión impuesta por el delito que se hubiese cometido, debe ser decretada por la autoridad judicial, aun cuando no exista pedimento del órgano acusador en su pliego de conclusiones”*, pues dicha suspensión deriva *“de lo dispuesto expresamente en la Constitución General de la República, y lo único que procede es enviar la información respectiva a la autoridad electoral para que ella ordene la suspensión”*. <sup>10</sup>

3. Entre abril y agosto de 2005, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sentó diversos precedentes que permitieron conformar la jurisprudencia I.3o.P. J/1629, en la que se sostiene que la suspensión de derechos políticos de los gobernados como consecuencia directa y necesaria de la pena de prisión impuesta al pronunciar sentencia condenatoria, debe decretarse únicamente por la autoridad judicial.<sup>11</sup>

4. En mayo de 2005, la Primera Sala de la SCJN determinó en la jurisprudencia 1a./J. 67/2005, que tratándose de la imposición de una pena de prisión, la suspensión de los derechos políticos se establece por ministerio de ley como consecuencia necesaria de aquélla.<sup>12</sup>

En razón de lo anterior, concluyó el alto tribunal que *“es innecesario que en estos casos el Ministerio Público (del fuero común o del fuero federal) solicite la indicada suspensión en la etapa procedimental en la que formula sus conclusiones acusatorias”*.

5. En septiembre de 2006, al resolver la contradicción de tesis 8/2006-PS, la Primera Sala de la SCJN precisó que en el supuesto previsto en la fracción III del artículo 38 constitucional *“la suspensión de derechos políticos es una sanción que se produce como consecuencia necesaria de la pena de prisión, por lo que su naturaleza es accesoria , pues deriva de la imposición de la pena corporal y su duración depende de la que tenga ésta”* .<sup>13</sup>

Agregó que *“cuando la pena de prisión es sustituida, la suspensión de derechos políticos como pena accesoria de la primera, sigue la misma suerte que aquélla, pues debe entenderse que se sustituye la pena en su integridad, incluyendo la suspensión de derechos políticos que le es accesoria”*.

6. El 28 de mayo de 2009, al conocer de la referida acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas, el pleno de la SCJN manifestó que en el caso de la fracción III del artículo 38 constitucional, la suspensión *“tiene la naturaleza de una pena o sanción accesoria , es decir, no es una pena que se impone en forma independiente, sino una sanción que se deriva –por ministerio de ley - de la imposición de una pena privativa de la libertad la que vendrá a ser la pena principal”* .<sup>14</sup>

En torno a la **tercera causa de suspensión de derechos políticos** consistente en estar **prófugo de la justicia** desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, no existen precedentes relevantes.

También el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha hecho importantes aportaciones sobre el tema que se examina, particularmente, al estudiar la constitucionalidad de ciertos actos vinculados con la aplicación del artículo 38 constitucional en sus fracciones II, III y V.

1. Al resolver el expediente SUP-JDC-85/2007, promovido por José Gregorio Pedraza Longi, a quien se le negó la expedición de su credencial de elector debido a que se había dictado auto de formal prisión por delitos sancionables con pena de prisión, por lo que fue suspendido de sus derechos políticos, la sala superior revocó la resolución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE, y ordenó se reincorporara en el padrón electoral y listado nominal y se expidiera su credencial para votar con fotografía.

La decisión se sustentó en que las garantías plasmadas en la Constitución deben entenderse como principios mínimos que pueden ampliarse por el legislador ordinario o mediante convenios internacionales, entre los cuales se encuentra el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el cual

determina que las personas a quienes se prive de la libertad pero que no hayan sido condenadas, no se les debe impedir que ejerzan su derecho de votar.

Además, hizo referencia al derecho a la presunción de inocencia reconocido por la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales, con apoyo en el cual se concluyó que **mientras una persona no sea condenada con una sentencia ejecutoria que la prive de la libertad, no debe ser suspendido en su derecho político - electoral de votar.**

También se argumentó que el artículo 46 del Código Penal Federal “amplía” la garantía constitucional que prevé la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es improcedente ordenar en el auto de formal prisión la suspensión de derechos políticos del procesado, pues la pena comenzará desde que cause estado la sentencia respectiva y durará el tiempo de la condena.

2. El Tribunal conoció también del juicio ciudadano SUP-JDC-98/2010 planteado por el ciudadano Martín Orozco Sandoval, a quien se le negó su registro como candidato del Partido Acción Nacional para contender por el cargo de gobernador del estado de Aguascalientes, bajo el argumento de que se le atribuía la comisión de diversos ilícitos.

En este caso, el interesado se encontraba sujeto a proceso por virtud de un auto de formal prisión y gozaba de libertad bajo caución y de la suspensión definitiva del acto reclamado (auto de formal prisión) que había otorgado un juez de distrito.

Bajo argumentos similares, el TEPJF consideró que el ciudadano se encontraba en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y que cumplía con los requisitos de elegibilidad para ser gobernador del estado, razón por la cual no había motivo para negarle el registro como candidato del Partido Acción Nacional para ser gobernador del estado.

Derivado de esos asuntos, el TEPJF aprobó la tesis jurisprudencial XV/2007 de rubro “Suspensión de los derechos político electorales del ciudadano prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional. Sólo procede cuando se prive de la libertad.”<sup>15</sup>, según la cual sólo procede la suspensión de los derechos político-electorales prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional cuando se prive de la libertad al ciudadano, de ahí que aún cuando el ciudadano se encuentre sujeto a proceso penal y exista auto de formal prisión, al habersele otorgado la libertad caucional y materialmente no estar recluido en prisión, no existen razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales, ya que opera en su favor la presunción de inocencia, por lo que debe continuar con el uso y goce de sus derechos.

3. Tal vez el caso más emblemático del que ha conocido el TEPJF es el expediente SUP-JDC-157/2010 y su acumulado SUP-JRC-173/2010, promovido el primero, por el ciudadano Gregorio Sánchez Martínez, y el segundo por la coalición “Mega Alianza Todos por Quintana Roo”, integrada por los partidos de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo, que lo había registrado como candidato a gobernador del estado.

Posterior al registro, un juez de procesos penales federales con residencia en Tepic Nayarit, dictó auto de formal prisión en contra de Gregorio Sánchez Martínez por su probable responsabilidad en la comisión de diversos delitos considerados como graves<sup>16</sup>, de ahí que se encontraba privado de su libertad, pues no operaba en su beneficio la libertad bajo caución, lo que condujo al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo a determinar la cancelación del registro respectivo.

Estando muy próxima la jornada electoral en esa entidad federativa, la Sala Superior del TEPJF resolvió <sup>17</sup> confirmar la decisión del Instituto Electoral estatal, **dado que cuando una persona no tiene acceso al beneficio de la libertad caucional, no es concebible que en un centro penitenciario pueda ser candidato a elección popular, pues estaría imposibilitado para asumir o ejercer el cargo por el cual contiene, y asimismo, no estaría en condiciones de realizar actos de campaña en su favor, ya que éstos tienen por objeto convencer al electorado de que sufragen a favor de una persona que pueda asumir y ejercer un cargo de elección popular. Luego entonces, se consideró que está impedido jurídica y materialmente para el ejercicio de sus derechos político electorales.**

4. También el TEPJF conoció del juicio ciudadano SUP-JDC- 670/2009, interpuesto por el ciudadano Julio César Godoy Toscano, a quien se le suspendieron sus derechos político-electorales justo después de haber sido electo como diputado federal, por lo que no se le permitió el acceso al recinto oficial para la toma de protesta, así como el registro y credencialización que lo acreditarían en el cargo, al tener la calidad de “prófugo de la justicia”, lo que actualizó el supuesto previsto en el artículo 38, fracción V de la CPEUM.

Como se aprecia, en este caso, la norma aplicada no fue la fracción II sino la fracción V que refiere a la suspensión de derechos políticos por encontrarse prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, aunque es innegable la vinculación existente entre ambas fracciones, ya que para que alguien pueda considerarse prófugo de la justicia, tiene que haberse dictado un auto de formal prisión.

Los argumentos utilizados por el TEPJF en la resolución del “caso Pedraza Longi”, fueron en cierta medida aplicables para el “caso Godoy Toscano”, particularmente, en lo tocante al principio de presunción de inocencia.

Empero, en este caso, se valoró que además de existir una orden de aprehensión en su contra, se encontraba sustraído de la justicia, dado que se demostró que se habían llevado a cabo investigaciones para poder localizarlo y lograr su comparecencia sin que fuera posible; también se ponderó que en atención al delito imputado, no existía posibilidad jurídica de que obtuviera el beneficio de libertad bajo caución al tratarse de un delito grave.

Atendiendo a esas razones y a que el sujeto no se encontraba presente materialmente, de ahí que no podría desempeñar el cargo, se confirmó la negativa de registro del actor en su carácter de diputado federal y la expedición de su respectiva credencial. <sup>18</sup>

Ahora bien, como se dijo, los derechos políticos y civiles son propios de la ciudadanía, e igualmente se reconocen en los **tratados internacionales** como derechos humanos, cuya defensa y garantía es obligación del Estado mexicano.

Así lo ponen de manifiesto los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocido como “Pacto de San José”, firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y ratificado por el Senado el 3 de febrero de 1981, que determina:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.

1. Los estados parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión,



opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

...

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La tutela efectiva de los derechos humanos, entre ellos, los de naturaleza política, implica potenciarlos y armonizarlos con otros derechos que son pilares de cualquier democracia. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 29 del Pacto de San José, que textualmente señala:

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los estados parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

En sentido, resulta innegable que en cualquiera de sus vertientes, debe buscarse la armonización de los derechos políticos con los civiles que tiene en su favor cualquier ser humano, siendo ambas categorías de los derechos de la ciudadanía.

Lo anterior viene al caso porque entre los derechos civiles se encuentran los relativos a las “garantías judiciales”, que en el Pacto de San José se consignan en los siguientes términos:

Artículo 8. Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

**2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.** Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Como se observa, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otras garantías judiciales se reconocen las de audiencia, debido proceso y presunción de inocencia, que también se consignan expresamente como garantías constitucionales en nuestra Carta Magna en los artículos 14, 16, 17, 19 y 20.

Respecto al principio de presunción de inocencia, su reconocimiento expreso en el texto fundamental deriva del Decreto de Reforma a diversos preceptos de la Constitución Federal, entre ellos el 20, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008; misma que dio lugar al establecimiento en la fracción I del apartado C del derecho de toda persona imputada “*A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa*”.

Conforme a ese principio, **el acusado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito**, en tanto que no tiene la carga de probar su inocencia, sino

que incumbe al Ministerio Público acreditar la existencia de los elementos constitutivos del delito y su culpabilidad.

Congruente con ello, **el acusado no puede ni debe sufrir una condena**, a menos que su responsabilidad penal haya quedado demostrada plenamente; por ende, **el gobernado goza de la garantía a que no le sean aplicados los efectos jurídicos privativos de derechos en tanto no exista una sentencia penal ejecutoria.**

Lógicamente, dentro de esa esfera de derechos de los que no puede ser privado un gobernado se encuentran los derechos políticos que el numeral 23 del “Pacto de San José” establece de la siguiente manera:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de 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
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. **La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos** y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, **o condena, por juez competente, en proceso penal.**

Luego, acorde a las garantías judiciales de las gozan los seres humanos, entre ellas, la presunción de inocencia, en el orden internacional **sólo mediante resolución que dicte el juez penal podrá determinarse la suspensión o privación de derechos, entre ellos, de las prerrogativas del ciudadano.**

Empero, en México, se encuentra vigente una normativa constitucional que atenta en contra de ese catálogo contemporáneo de derechos “mínimos”.<sup>19</sup>

Esto es así, ya que como se indicó, si bien el artículo 35 Constitucional, dispone como prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, las votar en las elecciones populares y 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; la misma Carta Magna en su numeral 38, fracciones II y V, señala entre otras causas de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos *“Estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”* y *“Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal”*.

Como se observa, estas fracciones (II y V) **permiten una privación automática, así sea temporal, de las prerrogativas ciudadanas, sin la existencia de una sentencia definitiva, lo que per se, implica para el gobernado soportar una pena sin que exista mandamiento judicial; situación que es contraria a los tratados internacionales y al propio texto constitucional, pues vulnera el principio de presunción de inocencia.**

Sobre el tema, en su interpretación del artículo 23 del Pacto Internacional, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que ese precepto impone la obligación a los Estados firmantes de adoptar la legislación necesaria para garantizar los derechos establecidos en dicho artículo <sup>20</sup>, lo que evidentemente no puede decirse respecto de los supuestos II y V del artículo 38 de la Constitución.

Asimismo, manifestó que *“Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 23 deberán basarse en **criterios objetivos y razonables** ... El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos precisados en la legislación y que sean razonables y objetivos”*.

Sobre esos límites o restricciones “razonables” a los derechos políticos, cobra relevancia un precedente de la Suprema Corte de Canadá (R v. Oakes, 1986), que fijó dos reglas para identificar tal “razonabilidad”, siendo éstos:

- a) La limitación a los derechos políticos, y en general a los derechos humanos, **debe tener como objetivo fomentar los fines de una sociedad democrática** ;
- b) La limitación **debe evitar la arbitrariedad o la injusticia y evitar el mayor daño posible** , demostrándose su importancia frente al derecho afectado.

Llevado el criterio a la normativa vigente en nuestro país, es claro que esos dos supuestos de suspensión de derechos que prevé el artículo 38 constitucional en sus fracciones II y V no “promueven” los fines de una sociedad democrática; ni tampoco son limitaciones razonables y proporcionales, pues -en sí mismos- constituyen una pena que se impone a un ciudadano sin tener una temporalidad definida en la ley y sin que exista sentencia definitiva.

Finalmente, no puede ser razonable ni constitucional la limitación cuando es un acto que viola la dignidad de la persona y, que en ciertos casos, el daño causado puede llegar a ser irreparable, como una sanción que se impone de inicio por tiempo indefinido.

En este punto, es de considerar la ilustrada opinión del Magistrado de la Sala Superior del TEPJF, Manuel González Oropeza, quien concluye que si los tratados internacionales deben aplicarse con prelación al derecho doméstico, -lo que como se dijo, quedó por fin plasmado en nuestra Constitución Federal a raíz de la enmienda de junio de este año-, es innegable que:

1. La suspensión de los derechos políticos en los casos de los artículos II y V, **constituye una pena inconstitucional, pues atenta contra el objetivo de las penas que es la rehabilitación del individuo**;
2. La pena de suspensión de derechos políticos a que se refieren esas fracciones, **prejuzga sobre la culpabilidad del acusado** , contraviniendo así el principio constitucional de presunción de inocencia;
3. La pena de suspensión de derechos políticos que impide a un candidato contender en un proceso comicial, contraviene la obligación del Estado Mexicano de observar el principio de derecho internacional de **“reparabilidad”** , establecida en el artículo 9.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y,

4. La suspensión de derechos políticos es una abierta **infracción al principio de sufragio libre y universal**.

Todo lo anterior evidencia que nuestra Carta Fundamental contiene un catálogo de supuestos para la suspensión de los derechos políticos que amerita ser revisado, máxime que el estudio histórico del artículo 38 constitucional, pone de relieve que -desde su origen- la incorporación de las causales de suspensión de los derechos políticos previstas en las fracciones II y V, no estuvo acompañada de una debida fundamentación.

Además, la existencia de movimientos sociales en defensa de los derechos de la mujer, de las personas con capacidades diferentes o de aquellas con preferencias sexuales distintas, han puesto sobre la mesa de discusión –nuevamente- el tema de la ciudadanía, advirtiendo que éste no puede quedarse estático ni limitado a los sujetos, derechos y deberes clásicos, sino que debe incluir nuevas generaciones de derechos y establecer los mecanismos adecuados para su debida tutela.

La necesidad de esa revisión normativa también deriva del impacto de la globalización y la mayor actuación de entidades internacionales y agencias multilaterales que, como parte de sus labores, y generalmente, bajo la tutela de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han constituido foros de discusión de los que han emanado tratados, convenios, acuerdos y resoluciones, muchos de los cuales son obligatorios para nuestro país.

Con apoyo en el estudio doctrinal, histórico y comparado anterior, se considera necesario proponer una enmienda constitucional tendiente a eliminar del texto fundamental los supuestos de suspensión “automática” de derechos políticos previstos en las fracciones II y V del artículo 38, en contravención a los derechos fundamentales establecidos en instrumentos internacionales y la propia Constitución Federal.

Máxime cuando la reforma constitucional de este año <sup>21</sup> que reconoce e incorpora al texto constitucional los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales para asegurar su promoción, respeto y protección, **constituye –evidentemente- un cambio de rumbo que justifica una nueva intelección del texto constitucional que atienda en mayor medida a la protección de los derechos humanos, entre ellos los políticos** ; la consecuente revisión de la normativa constitucional vigente y el planteamiento de las modificaciones atinentes.

Congruente con la argumentación anterior y atendiendo la obligación del Estado por “...asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos” <sup>22</sup> , se propone derogar las fracciones II y V del artículo 38 de la Constitución Federal.

#### **IV. Fundamento Legal**

Lo constituyen los artículos 71 fracción II y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6 fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

#### **V. Denominación del proyecto de ley o decreto**

Proyecto de

**Decreto**

Por el que se derogan las fracciones II y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

**VI. Ordenamientos a modificar**

Como lo indica el título referido, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**VII. Texto normativo propuesto.**

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

**Artículo Único. Se derogan** las fracciones II y V 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. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. **Se deroga;**

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. **Se deroga;** 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.

**VIII. Transitorios**

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

**Notas**

1. Thomas Janoski, *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional and Social Democratic Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 9; citado por Alberto J. Olvera, en *Ciudadanía y Democracia*; Instituto Federal Electoral; mayo 2008, primera edición, Pág. 7.

2. T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londres, 1992, p. 18.; citado por Alberto J. Olvera, en *Ciudadanía y Democracia*; Op. Cit., Pág. 20.

## Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3443-VII, jueves 2 de febrero de 2012

3. CFR. González Oropeza, Manuel y otros, La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México, consultable en <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/>
4. Sobre el particular, en el estudio de Manuel González Oropeza se hace referencia al uso indebido de este supuesto de suspensión de derechos durante el régimen de Antonio López de Santa Anna.
5. Ídem.
6. Así se advierte de la tesis de rubro “Suspensión de derechos políticos del inculpado. la resolución del juez instructor que la ordena desde el auto de formal prisión, vulnera las garantías contenidas en los artículos 14, tercer párrafo, y 16, primer párrafo, ambos de la Constitución Federal.”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo: XXII, Septiembre de 2005 Página: 1571 Tesis: I.10o.P.20 P aislada.
7. Tesis de Jurisprudencia I.10o.P. J/8, de rubro “Derechos políticos suspensión de. El artículo 46 del Código Penal Federal amplía la garantía constitucional que prevé la fracción II del ordinal 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIII, Mayo de 2006, Página: 1525.
8. Tesis de jurisprudencia de rubro “Derechos políticos. Deben declararse suspendidos desde el dictado del auto de formal prisión, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Tomo: XXVII, Febrero de 2008 Página: 215.
9. Tesis de rubro “Derechos políticos, suspensión de. No puede considerarse que sea de naturaleza administrativa porque no se prevea específicamente como sanción, ya que su imposición deriva de los artículos 45 y 46 del Código Penal del Distrito Federal, como consecuencia directa y necesaria de la prisión impuesta por el delito cometido.”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXI, Enero de 2005, Página: 1554.
10. Tesis de rubro “Derechos políticos. corresponde a la autoridad judicial decretar su suspensión, por ser una consecuencia directa y necesaria de la pena de prisión impuesta, aunque no exista petición del órgano acusador en sus conclusiones.”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXI, Enero de 2005, Página: 1547.
11. Tesis de rubro “Derechos políticos. el juez natural debe decretar expresamente su suspensión al pronunciar sentencia condenatoria y no sólo ordenar el envío del oficio respectivo a la autoridad electoral ‘para los efectos de su competencia’, pues esa omisión, viola en perjuicio del gobernado la garantía de exacta aplicación de la ley penal.”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Página: 1282.
12. Tesis de rubro “Derechos políticos. para que se suspendan con motivo del dictado de una sentencia que imponga una sanción o la pena de prisión, no es necesario que así lo haya solicitado el Ministerio Público.”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Tomo: XXII, Julio de 2005 Página: 128 Tesis: 1a./J. 67/2005 jurisprudencia.
13. Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 74/2006, de rubro “Suspensión de derechos políticos. Al ser una sanción accesoria de la pena de prisión cuando ésta es sustituida incluye también a la primera.”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Tomo: XXIV, Diciembre de 2006 Página: 154.
14. Tal conclusión ya había sido expuesta en la Jurisprudencia 1a./J. 74/2006.
15. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 96 y 97.
16. El juez de la causa dictó auto de formal prisión en contra de Gregorio Sánchez Martínez, como probable responsable de los delitos de Delincuencia organizada previsto en el artículo 2º, fracción I (hipótesis de delito contra la salud), y III (hipótesis de tráfico de indocumentados), del Código Penal Federal; Contra la salud, en la modalidad de colaborar de cualquier manera al fomento de la comisión o ejecución de delito contra la salud, previsto en el artículo 194, fracción III del Código Penal Federal; y, Operaciones con recursos de procedencia ilícita, en su modalidad de depósito dentro del territorio nacional de recursos con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con el propósito de alentar alguna actividad ilícita, previsto en el artículo 400 bis, y cuarto párrafo del Código Penal Federal.
17. La resolución se adoptó por mayoría de votos, con un voto en contra y dos votos concurrentes.
18. Vale señalar que con posterioridad, el 23 de septiembre de 2010, el C. Julio César Godoy Toscano tomó protesta como diputado federal; sin embargo se inició el procedimiento de declaración de procedencia que permitirá, si fuere el caso, su encausamiento penal sin

## Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3443-VII, jueves 2 de febrero de 2012

la inmunidad procesal que le otorga la investidura de representante popular; y en octubre de 2010, renunció al partido político en el que militaba.

19. De esto dio noticia la Comisión encargada de la investigación y de la redacción del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, en donde se ofrece un amplio análisis sobre el panorama de los derechos humanos en el orbe. Véase *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México, 2003.

20. Observación general no. 25, Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2004, pp. 194-199.

21. Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

22. *Principio Rector “Desarrollo Humano Sustentable” del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2012.

Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica)

### 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 señalare 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.

### Texto con modificación propuesta

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

I. ...

II. **Se deroga;**

III....



IV. ...;

V. **Se deroga** ; y

VI. ...

...

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 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, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo que establecen 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 el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**I. Planteamiento del problema**

El 21 de noviembre de 1947, en su primer año de funciones, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas encomendó a la Comisión de Derecho Internacional la tarea de elaborar un proyecto de Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad y un proyecto de estatuto para la creación de un Tribunal Penal Internacional, fundados en los principios reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas y en los fallos de los Tribunales Militares de Nuremberg y Tokio.

Aún cuando la Comisión de Derecho Internacional concluyó desde 1954 los primeros proyectos de Código Penal Internacional y de Estatuto de la Corte Penal Internacional, la situación política prevaleciente en esa época no favoreció su discusión, por lo que quedaron relegados a segundo plano en la agenda internacional.

Es hasta la década de los noventa, a raíz de los conflictos ocurridos en la antigua Yugoslavia y en Ruanda, así como de la creación de los tribunales especiales para dichos conflictos en 1993 y 1994 respectivamente, cuando los trabajos sobre el proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y el Estatuto de una Corte Penal Internacional cobran un nuevo y definitivo impulso hasta su culminación.

En 1996 se presentó el proyecto final de Código ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual instó a los Estados miembros del Comité Preparatorio para el establecimiento de una Corte Penal Internacional, a tomar en cuenta este instrumento durante sus labores.

Del 15 al 17 de julio de 1998 se desarrolló en Roma la Conferencia de Plenipotenciarios de Naciones Unidas para el establecimiento de la Corte Penal internacional, con la participación de 160 Estados, 33 Organizaciones Intergubernamentales y una coalición que agrupaba a 236 Organizaciones No Gubernamentales. El 17 de julio se aprobó el Estatuto que crea la Corte Penal Internacional con el voto favorable de 120 países, el voto en contra de 7 y la abstención de 21, se firmó el 18 de julio de 1998 y, a partir del 1 de julio de 2002 entró en vigor lo que desde entonces se conoce como el Estatuto de Roma.

El Estatuto de Roma es el Tratado Internacional que crea la Corte Penal Internacional como el primer tribunal penal internacional de carácter permanente, imparcial e independiente, cuya función es la de juzgar a individuos que cometan los crímenes que caen dentro de su competencia material, en caso de que no haya voluntad o capacidad por parte de los Estados parte para hacerlo. El estatuto fue elaborado con base en los estándares más altos de respeto a los derechos humanos

internacionalmente reconocidos, con el fin de asegurar la legalidad y legitimidad de las funciones de la Corte Penal Internacional.

En los términos del estatuto, es evidente que el adecuado y eficaz funcionamiento de la Corte Penal Internacional depende en gran medida de la cooperación suficiente y oportuna que le brinde la comunidad internacional en su conjunto, así como cada uno de los Estados parte en lo particular. Esto obliga –explícita e implícitamente– a los Estados parte a adecuar sus sistemas jurídicos nacionales a los estándares reconocidos por el estatuto, de tal manera que tengan la capacidad legal y técnica para investigar, enjuiciar y, en su caso, sancionar a los responsables por la comisión de crímenes graves y de brindar a la Corte, llegado el caso, toda la asistencia y cooperación que ésta requiera en el desarrollo de sus funciones.

México firmó el Estatuto de la Corte Penal Internacional el 7 de septiembre de 2000, sin embargo no fue ratificado sino hasta que concluyó el proceso de reforma constitucional para incorporar en nuestra Carta Magna la facultad para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

El 15 de diciembre de 2002 el Senado aprobó la ratificación del Estatuto de Roma mediante una enmienda al artículo 21 de la Constitución que establecía la competencia en México de la Corte Penal Internacional pero no de manera general, ya que precisaba que sería a consideración del poder ejecutivo, caso por caso, el aceptar que se juzgue a mexicanos en dicho tribunal, con la aprobación previa del Senado de la República.

La reforma al artículo 21 de la Constitución consistió en agregarle un párrafo quinto en los siguientes términos:

“El Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado, en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.”

El 20 de junio de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma al artículo 21 constitucional que permitió la ratificación del Estatuto de Roma por parte de México el 28 de octubre de 2005 para que entrara en vigor en el territorio nacional el 1 de enero de 2006.

La fórmula que después de largos debates se adoptó para el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en nuestro país, constituye una aberración en el marco del derecho internacional y de manera específica del derecho internacional de los tratados y contraría de manera flagrante el texto mismo del estatuto, por lo que en esta iniciativa propongo al pleno de esta soberanía reformar el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución para ajustarlo al contenido y fines del Estatuto de la Corte Penal Internacional que México asumió como propios al ratificarlo formalmente.

## **II. Exposición de motivos**

La reforma constitucional que posibilitó la adhesión de México a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional implicó una recepción condicionada del Estatuto de Roma y no un reconocimiento pleno y llano en los términos que lo demanda el artículo 120 del propio estatuto. Esta modalidad de incorporación del Estatuto de Roma al orden jurídico nacional resulta totalmente desafortunada por las siguientes razones.

**Primera.** Al dejar en manos del titular del poder ejecutivo la decisión de aceptar la jurisdicción de la Corte Penal y posteriormente solicitar, caso por caso, la aprobación del Senado, contraría lo

establecido en el Estatuto de Roma al ser necesario un reconocimiento expreso para el ejercicio de dicha jurisdicción internacional cuando este reconocimiento no se encuentra contemplado en el articulado del Estatuto y se opone a lo que se conoce como la **jurisdicción automática** de la Corte Penal Internacional, consistente en que un Estado, al ratificar el Estatuto, acepta con ello el ejercicio de la competencia de la Corte, conjuntamente con la obligación general de cooperar con la misma.

Además, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que no pueden alegarse contradicciones de derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación de carácter internacional. Esto implica que el Estado mexicano se encuentra ante una latente posibilidad de incumplimiento de sus obligaciones internacionales derivadas del Estatuto de Roma, por lo cual es imperativo revisar y reformar este artículo para armonizarlo con el Estatuto.

**Segunda.** Al involucrar a un órgano del Poder Legislativo, como es el Senado, en el mecanismo de aceptación de la jurisdicción de la Corte Penal en cada caso específico, permite que la aplicación de un tratado internacional quede supeditada a los acuerdos y alianzas políticos coyunturales que caracterizan las decisiones del Poder Legislativo, es decir, el cumplimiento de una obligación del Estado mexicano con la comunidad internacional dependerá de las circunstancias políticas del momento y no de la aplicación estricta de principios jurídicos

**Tercera.** No establece criterios o parámetros para el ejercicio de las facultades que otorga al Ejecutivo y al Senado, lo que favorece la discrecionalidad en la aplicación de una norma de derecho penal internacional que, por su propia naturaleza, no admite este tipo de interpretaciones. Lo más grave de esta circunstancia es la posibilidad de que al amparo de esta deficiencia pudiera darse el caso de que se sustrajera a la justicia algún responsable de los crímenes contemplados en el Estatuto de la Corte Penal, lo que claramente atenta contra el objetivo y el fin del estatuto, el cual consiste en impedir y castigar los crímenes más graves cometidos en contra de la humanidad.

**Cuarta.** No resuelve las contradicciones que existen entre el contenido del estatuto y el texto de nuestra Constitución y, además, otorga facultades al Senado que corresponden de manera exclusiva al Ministerio Público, como son la investigación y persecución de los delitos de conformidad con lo establecido el primer párrafo del propio artículo 21 constitucional.

Por las razones expuestas, entre otras, la mayoría de los internacionalistas mexicanos coinciden en que la postura de México en relación a la Corte Penal Internacional consiste en un doble discurso mediante el cual, por una parte se apoya al régimen establecido por ésta al ratificarse el Tratado, pero por otra, se ponen una serie de candados, contrarios al derecho internacional, para obstaculizar el funcionamiento de la misma.

Para eliminar esta posición de ambigüedad los académicos y especialistas en la materia están de acuerdo en que lo procedente es rectificar la reforma realizada al artículo 21 constitucional para aceptar de forma general la jurisdicción de la Corte.

Por otro lado, es necesario, además, reformar el Código Penal Federal para adecuarlo al estatuto, ya que al no contemplar en su articulado los crímenes de guerra y de lesa humanidad se corre el riesgo de que los tribunales mexicanos queden sin jurisdicción cuando se cometan estos delitos y la Corte Penal asumiría, de manera automática, la competencia que le corresponde.

En efecto, el resultado de la falta de tipificación a nivel nacional de los crímenes de guerra y los de lesa humanidad, implicaría el hecho de una remisión directa a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Lo anterior debido a que, siendo una de las bases del sistema penal mexicano el principio de *nullum crimen sine lege*, las autoridades mexicanas no podrían conocer de estos delitos porque no tendrían una ley que aplicar. Este hecho implicaría por tanto que la Corte Penal Internacional tendría jurisdicción directa por dichas acciones lo cual dejaría sin aplicación el Principio de Complementariedad.

Por todo lo anterior, existe un consenso entre los especialistas en que lo que debe hacer México, para honrar el compromiso asumido al ratificar el Estatuto de Roma, es reformular el párrafo quinto del artículo 21 para aceptar sin ningún tipo de reservas la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, además de ajustar su derecho penal interno para que el principio de complementariedad por el cual se rige la Corte sea aplicado sin problema alguno.

Esta iniciativa recoge el sentido de esta demanda por considerar que la reforma que se hizo al artículo 21 no refleja la tradición internacionalista ni el compromiso del Estado mexicano con la defensa y protección de los derechos humanos, además de que resulta incongruente con el compromiso que México asumió con la comunidad internacional al ratificar el Estatuto de Roma.

### **III. Objetivos de la iniciativa**

**Primero.** Ajustar de manera inequívoca nuestro orden jurídico interno al contenido y objetivos del Estatuto de la Corte Penal Internacional, respetando sin ambigüedades lo que establece en su artículo 120 respecto de la no aceptación de reservas, para eliminar absolutamente cualquier posibilidad de que un responsable de los delitos que contempla pudiera sustraerse a la acción de la justicia.

De conformidad con los artículos 86 y 88 de estatuto es obligación de los Estados parte cooperar plenamente con la Corte para la persecución y enjuiciamiento de los delitos de su competencia para lo cual deberán ajustar su derecho interno al contenido del estatuto. Del contenido de estos artículos se desprende con toda claridad la obligación ineludible de los Estados parte de cooperar plenamente con la Corte Penal Internacional, así como de adecuar y ajustar su legislación interna a los requerimientos de cooperación que establece el estatuto. Al respecto cabe recordar el principio general del derecho de los tratados, según el cual un Estado parte no puede invocar incompatibilidades con su derecho interno para excusarse del cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Por otro lado, tanto la Asamblea General de la ONU como la Asamblea General de la OEA han reiterado el llamado a sus Estados miembros para que realicen los cambios internos a su legislación para la efectiva e íntegra aplicación del estatuto de la Corte Penal Internacional. (Resolución 2176/XXXVI aprobada en la cuarta sesión plenaria realizada el 6 de junio de 2006.)

**Segundo.** Prevenir el supuesto de un eventual conflicto de jurisdicción en el plano internacional con graves consecuencias para la imagen del país en el ámbito de los derechos humanos.

La fórmula ambigua bajo la cual México ratificó el Estatuto de Roma, al entrar en contradicción con lo que estipula el artículo 120 del estatuto que prohíbe de manera expresa la formulación de cualquier tipo de reserva por parte de los países que lo ratifican, puede dar como resultado en un futuro una serie de controversias y tensiones a nivel internacional que podrían tener un costo político muy alto para el país.

Aún sin haberse presentado una circunstancia como la señalada, de acuerdo con la opinión de destacados especialistas en la materia, actualmente ya se percibe a México como un Estado con falta de voluntad para cooperar con el régimen de protección los derechos humanos y evitar la impunidad de las agresiones más graves en contra de la humanidad que supone la creación de la Corte Penal Internacional. Es evidente que en nada favorece a los intereses nacionales que se presente a México como un país que pone obstáculos al correcto funcionamiento de una institución tan importante e innovadora en materia de derechos humanos como es la Corte Penal Internacional.

**Tercero.** Fortalecer la posición de México como un país comprometido con la causa de los derechos humanos, de la paz mundial y de la justicia internacional, eliminando cualquier impresión de es un país reacio a castigar a los responsables de crímenes contra la humanidad. Por congruencia con su historia y con su tradición diplomática, México debe demostrar una voluntad política contundente para perseguir y castigar a los perpetradores de los delitos más graves que afectan a toda la humanidad.

Por otro lado, este posicionamiento de México ante la Corte Penal Internacional fortalecería también su imagen como un país soberano al marcar un contraste con la posición que guardan países que se oponen a la jurisdicción de la Corte por defender una política intervencionista que de manera recurrente transgrede los principios y normas del derecho internacional humanitario.

Un aspecto de la soberanía implica también la potestad que tiene el Estado para autolimitarse. Bajo esta óptica, no existiría mejor demostración del ejercicio de la soberanía nacional que el hecho de adoptar una postura abiertamente independiente con relación a la protección internacional de los derechos humanos.

Por lo expuesto, someto al pleno de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...  
...  
...

**El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos estipulados en el Estatuto que la rige.**

**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 2 de febrero de 2012.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÓSCAR GONZÁLEZ YÁÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos, a partir de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La sociedad exige que los recursos públicos sean utilizados para cuestiones de beneficio social y no en la mera promoción de los gobiernos y de los funcionarios públicos que ostentan algún cargo.

En los años recientes, se ha buscado fortalecer los instrumentos de transparencia y acceso a la información como un mecanismo de acercar a los ciudadanos.

Además, se ha buscado acotar una serie de gastos en promoción personal sobre todo en los procesos electorales que llevaron el gasto a niveles de escándalo nunca antes vistos.

La reforma electoral de 2007 canceló la posibilidad de la compra de espacios en los medios electrónicos de comunicación por parte de los partidos políticos y los candidatos, la única autoridad facultada para hacer la compra de espacios es el Instituto Federal Electoral.

Este tipo de elementos forman parte del preámbulo y de los elementos que sustentan la iniciativa que estamos sometiendo a su consideración.

La propuesta que elevamos al pleno de la Cámara de Diputados busca regular el gasto en publicidad que realizan los gobiernos de los estados, porque en los años recientes dicho gasto ha crecido de manera importante, como lo señalan estudios de investigación de fundaciones de carácter independiente que se dedican a monitorear la vida pública y los asuntos del gobierno.

Señalan los estudios de Fundar, que el total del gasto en publicidad oficial en 18 estados de la República pasó de mil 170.4 millones de pesos en 2005 a 2 mil 518.4 millones de pesos en 2010.

Las cifras aquí señaladas dan cuenta de que los gobiernos del estado han destinado una gran cantidad de recursos en la promoción con poca transparencia y en casos extremos sin entregar la información comprobatoria de dichos gastos.

Esta omisión impide conocer a los ciudadanos de que partidas específicas derivan los recursos y si se ha hecho uso de otros mecanismos, como puede ser el caso de contratar deuda para utilizarla en comunicación social y promoción del gobierno.

Reconocemos que la información y la comunicación gubernamental es una herramienta esencial en las democracias modernas. El derecho de los ciudadanos a conocer de las decisiones que toma el gobierno que eligen debe ser parte de la tarea cotidiana de éstos.

Sin embargo, lo que es delicado es que se desvíen recursos de otras tareas o programas de gobierno para fines de promoción del funcionario o del gobierno que encabeza.

Hay que señalar que en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la propaganda gubernamental, define que fines debe tener y la prohibición de que con ella se haga promoción personal de algún funcionario público.

Lamentablemente en los años recientes se ha dado un crecimiento exponencial de la deuda pública de los estados, la cual no se ha manejado de manera transparente y gran cantidad de esos recursos no se han destinado a fines productivos, como lo marca nuestra propia norma fundamental en el artículo 117.

Es preciso destacar que el artículo 117 señala las prohibiciones absolutas para los estados de la República en distintas materias, tales como la celebración de tratados, coalición o acuerdo con otro Estado o potencia extranjera; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, por señalar algunas de ellas.

De esta manera, queremos establecer de manera expresa que los gobiernos de los estados no puedan contratar deuda con el fin de utilizarla para fines de promoción gubernamental o de un funcionario público.

Con esta adición creemos que se fortalece la regulación en materia de propaganda gubernamental y se dan mayores elementos a los que se dispone en el citado artículo 134 en el penúltimo párrafo que señala de manera expresa lo siguiente:

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

Por las consideraciones expuestas, sometemos a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona un tercer párrafo a la fracción VIII, del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un tercer párrafo a la fracción VIII, del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 117. ...**

I. a VII. ...

VIII. ...



...

**En ningún caso los empréstitos u obligaciones que se señalan en el párrafo precedente podrán ser utilizados para fines de propaganda gubernamental o para promover la imagen de algún funcionario público.**

**Transitorios**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el DOF.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.

Diputado Óscar González Yáñez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO HÉCTOR MARTÍNEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los suscritos, diputados Francisco Saracho Navarro, Lily Fabiola de la Rosa Cortés, Tereso Medina Ramírez, Diana Patricia González Soto, Melchor Sánchez de la Fuente, Héctor Fernández Aguirre, Josefina Rodarte Ayala, en la voz de Hugo Héctor Martínez González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me confieren el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados me permito someter a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

La vivienda es una necesidad vital y social del ser humano y es considerada por diversos instrumentos internacionales y nacionales como un derecho fundamental. Se puede definir como el espacio construido donde se desarrollan **actividades personales** y en la cual un grupo familiar puede concretar la vida de interrelación entre sus miembros, así como el de cada uno de ellos sin conflictos respecto a las pautas de comportamiento propias de su cultura.

En razón de ello el derecho a una vivienda digna puede definirse como el derecho de toda persona a acceder a un hábitat en el que pueda desarrollar su vida habitual conforme a su **dignidad personal** . **El derecho de todas las personas** es acceder a aquellos bienes que son necesarios para su **realización personal** .

**1. Instrumentos Internacionales que consagran el derecho a la vivienda**

Entre los diversos instrumentos internacionales en los cuales se encuentra plasmado el derecho a la vivienda, destacan este derecho inalienable a la persona en lo individual destacando la identidad, lo cual también es un derecho.

Ya que la identidad, es aquello que distingue a los seres humanos entre sí, y se compone no sólo de factores externos como el nombre, la raza o la religión; y también se construye a partir de sucesos y procesos que tienen lugar en el ámbito interno de la persona: sus lazos de afecto, un pasado. La identidad es un aspecto trascendente en la vida del ser humano.

De ahí la importancia del pleno reconocimiento de la persona al derecho a la vivienda y de la necesidad de que el Estado mexicano adopté los criterios establecidos por los tratados internacionales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948, afirma en el párrafo 1 del artículo 25:

**“Toda persona** tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo,

enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medidas de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

La base jurídica internacional más firme del derecho a la vivienda se encuentre en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que al 1 de diciembre de 1995 habían ratificado más de 133 países. Ese documento es un instrumento legal obligatorio que exige a los Estados que lo ratifican hacerse responsables jurídicamente ante sus ciudadanos, los otros Estados signatarios del documento y la comunidad internacional en conjunto.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales vigila la aplicación de ese Pacto examinando informes de los Estados, evalúa los esfuerzos del gobierno por dar acceso a una vivienda adecuada y formula recomendaciones para la acción futura. El párrafo 1 del artículo 11,1 del Pacto afirma lo siguiente:

“Los Estados partes 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”.

Con arreglo al artículo 2,

“los Estados partes... se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, **sin discriminación** alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

Uno de los textos de derechos humanos de las Naciones Unidas que más países han ratificado, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, incluye en el artículo 5:

La obligación de los Estados partes a “garantizar **el derecho de toda persona** a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos... económicos, sociales y culturales, en particular... el derecho a la vivienda...” Al 1 de diciembre de 1995, 145 países habían ratificado la Convención.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, adoptada en 1979, destaca las necesidades de las mujeres de las zonas rurales en materia de vivienda. En el párrafo 2 del artículo 14 se afirma que:

“los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular asegurarán el derecho... a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en la esfera de la vivienda...” Al 1º de diciembre de 1995, 147 países habían ratificado la Convención.

Las necesidades particulares de los niños se abordan en la Convención sobre los Derechos del Niño, que se adoptó en 1989. El artículo 27 dispone el derecho de los niños a condiciones de vida adecuadas, y de acuerdo con él:

“los Estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a... la vivienda”. Al 1 de diciembre de 1995, la Convención había sido ratificada por 185 países.

En el artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo se afirma que

“los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso de recursos básicos, la educación... la vivienda...”.

Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas para esta materia ha señalado lo siguiente:

“El derecho humano a una vivienda adecuada **es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño** a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.

En ese sentido, el derecho a la vivienda comprende el derecho a acceder a los medios necesarios para hacerse de una vivienda, así como el derecho a contar con condiciones necesarias para habitar dignamente en el lugar constituido como vivienda.

## **2. Cartas constitucionales donde la vivienda es reconocida como derecho del individuo. <sup>1</sup>**

A continuación se presenta un compendio de algunos países que en sus Constituciones consagran a la persona como titular del derecho a la vivienda.

El análisis de este compendio nos permite vislumbrar aquellos países que consagran en sus Constituciones Políticas y en su contenido el derecho a la vivienda, nos permite constatar el enfoque de los gobiernos para garantizar y establecer sus obligaciones, pero sin perder el fin Constitucional para con los derechos humanos, donde es contemplado el derecho a la vivienda, indivisible de los derechos fundamentales y en donde se homologan los criterios con los tratados internacionales para considerar a la persona en lo individual como sujeto al derecho de la vivienda.

### **República Federativa del Brasil**

Ultima actualización al 20 de octubre del 2005

- Constituição de 1988 com reformas até 2005 establece em:
- Constituição de 1988, 1967 / 1967, 1946 / 1946, 1937 / 1937, 1934 / 1934, 1891 / 1891, 1824 / 1824

### **Título II**

#### **Dos Direitos e Garantias Fundamentais**

#### **Capítulo II**

#### **Dos Direitos Sociais**

Art. 6º - **São direitos sociais** a educação, a saúde, o trabalho, a **moradia** , o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. \* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000)

**a) Reino de Bélgica**

Constitución de 1920 con reformas en 1994 establece:

Constitución de 1920

Artículo 23

**Cada uno tiene el derecho** de llevar una existencia conforme con la dignidad humana. A tal fin, la ley, el decreto o la disposición prevista en el artículo 134 garantizarán, teniendo en cuenta los correspondientes deberes, los derechos económicos, sociales y culturales, y determinarán las condiciones de su ejercicio. Tales derechos comprenderán especialmente:

1. El derecho al trabajo y a la libre elección de una actividad profesional en el marco de una política general de empleo tendente entre otros objetivos a asegurar un nivel de empleo tan estable y elevado como fuese posible, el derecho a condiciones de trabajo y a una remuneración equitativas, así como el derecho de información, de consulta y de negociación colectiva.

2. El derecho a la seguridad social, a la protección de la salud y a la asistencia social, médica y jurídica.

**3. El derecho a una vivienda digna.**

**b) República de Colombia**

Última actualización al 2 de diciembre del 2005

Constitución de 1991 con reformas hasta 2005 establece en él:

**Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna** . El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

**c) Estado Monárquico de España**

- Constitución política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812
- Estatuto Real de 1834
- Constitución de 1837, 1845, Constitución no promulgada de 1856
- Constitución de 1869, 1876, 1931

**Constitución de 1978 establece en él:**

**Artículo 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada** . Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos

**d) República de Honduras**

Última Actualización al 17 de agosto de 2005

- **Constitución de 1982 con reformas hasta 2005 establece en:**

**Capítulo IX**

**De la Vivienda**

**Artículo 178. Se reconoce a los hondureños el derecho de vivienda digna** . El Estado formulará y ejecutará programas de vivienda de interés social. La ley regulará el arrendamiento de viviendas y locales, la utilización del suelo urbano y la construcción, de acuerdo con el interés general.

**e) República de Nicaragua**

Última actualización al 20 de diciembre del 2005

- **Ley No. 558 - Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País** (publicada en el Diario Oficial el 20 de Octubre de 2005) Ley No. 520 de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua (publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 18 de febrero de 2005) **establece en:**

- Constitución de 1987 con las Reformas de 1995, 2000 y 2005
- Constitución de 1987

**Artículo 64. Los nicaragüenses tienen derecho a una vivienda digna** , cómoda y segura que garantice la privacidad familiar. El Estado promoverá la realización de este derecho.

**f) República de Portugal:**

Constitución de 1976 establece en él:

Artículo 65.

De la vivienda

**1. Todos tendrán derecho, para sí y para su familia, a una vivienda** de dimensión adecuada, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y familiar.

**g) República de Paraguay**

Última Actualización al 7 de Noviembre del 2005

- Constitución de 1967
- Constitución de 1992, **establece en:**

**Artículo 100 - Del derecho a la vivienda**

**Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna.**

El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados.

**h) República de Sudáfrica:**

**Constitución de 1996 establece en él:**

**26. Vivienda**

- (1) Todo individuo tiene derecho a acceder a una vivienda adecuada.
- (2) El Estado deberá tomar las medidas legislativas –y de otra índole- razonables en función de los recursos que estuvieran a su alcance para proveer a la concreción progresiva de este derecho.
- (3) Ningún individuo podrá ser desalojado de su vivienda ni podrá ésta ser demolida sin una orden judicial, la cual deberá ser dictada habiéndose considerado todas las circunstancias relevantes del caso. Ninguna ley permitirá el desalojo arbitrario.

**i) República Oriental del Uruguay**

Última actualización al 17 de Agosto del 2005

- **Constitución de 1967** con reformas hasta 2004, **establece en:**

**Artículo 45. Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa .** La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.

**j) República Bolivariana de Venezuela**

Última actualización al 13 de setiembre del 2005

- **Constitución de 1999, considera la temática de la vivienda**
- Textos Constituciones entre 1881 y 1999

**Artículo 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada,** segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares,

vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos. El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

### **3. Consideraciones respecto al artículo 4o. constitucional en materia de vivienda. <sup>2</sup>**

Con fecha del 3 de febrero de 1983 se reformo el artículo 4o. Constitucional, adicionándose un cuarto párrafo cuyo texto es el siguiente:

**Artículo 4o.** (Se deroga el párrafo primero)

...

...

...

...

**Toda familia tiene derecho** a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

De esta manera en nuestra Constitución Política se consagra como una garantía social de todas las familias mexicanas el derecho a la vivienda, y precisa que las leyes secundarias se encargarán de dar viabilidad a ese mandato.

En el texto constitucional se establece un derecho a favor de la familia, a efecto de que la misma disfrute de una vivienda digna y decorosa. Se debe precisar que la familia, como grupo de personas a quienes unen lazos de parentesco, de solidaridad y de afecto, carece de personalidad jurídica, y que por lo tanto no puede constituirse como sujeto de derechos y obligaciones, por lo que estamos imposibilitados a hablar sobre la existencia de un derecho a la vivienda en los términos del texto constitucional.

Del Diario de los Debates, se desprende que en las sesiones correspondientes a la discusión de la iniciativa y del dictamen correspondiente se llegó a proponer el cambio del término “familia” por el de “individuo”.

El Maestro Santiago Barajas Montes de Oca, considera que el texto del párrafo 5o. del artículo 4o. Constitucional puede considerarse como un mandato al Estado para que dicte leyes, disponga de programas o desarrolle políticas públicas para alcanzar ese beneficio social.

Esta posición también se fundamenta en lo manifestado en las sesiones de la Cámara de Diputados al presentarse la propuesta que se adicionara a la iniciativa original un texto en el sentido de que la “Ley establecerá los instrumentos de apoyo necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” Tal iniciativa tiene como objeto que en el futuro se legisle al respecto y establezcan los mecanismos jurídicos y los apoyos financieros a fin de lograrse este compromiso.



Por su parte, Víctor Manuel Martínez Bulle Goyri señala que el artículo 4o. Se concibe como un derecho cuyo titular no es el individuo, sino la familia lo que nos lleva al tema del patrimonio de la familia, cuya reglamentación, de acuerdo a lo establecido por la Constitución se encuentra en el Código Civil (libro primero, título duodécimo, artículos 723-746).

En relación con dicha reglamentación, es conveniente comentar la notable desigualdad que se establece, ya que solo puede constituirse como patrimonio de familia, bienes cuyo valor no exceda de 3650 veces el salario mínimo, es decir, 36,500.00 pesos (artículo 730). Lo que implica negar el derecho a las familias que no sean pobres y poco numerosas.

De lo anterior, se concluye el compromiso del Constituyente encaminada a la satisfacción del derecho a la vivienda que en 1983 quedó consagrada en la Constitución. Sin embargo, podemos considerar que dicha motivación social no se dio en materia de los derechos humanos, ya que para hablar con propiedad de la existencia de un derecho fundamental, es necesario que se encuentre claramente establecido el titular del derecho.

Compañeros legisladores, si queremos construir realmente un derecho a la vivienda digna y decorosa, es necesario incorporar lo establecido por los derechos humanos y por los tratados internacionales suscritos por nuestro país y con ello brindar el pleno reconocimiento de la persona como sujeto del derecho a la vivienda.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta Honorable Soberanía, el siguiente proyecto de

### **Decreto**

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

**Artículo 4o.** (Se deroga el párrafo primero)

...

...

...

...

**Toda persona tiene derecho** a disfrutar de vivienda digna y decorosa. 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 de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3445-IV, martes 7 de febrero de 2012**

1 Ríos Silvia. El derecho a la vivienda y las declaraciones constitucionales. *Revista INVI*, mayo, año/vol. 23, número 062. Universidad de Chile. Santiago, Chile. pp. 127-147

2 Fritsche L., Walter. *El Estado, el Derecho y la Vivienda*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 2 de febrero del 2012.

**Diputados:** Hugo Héctor Martínez González, Francisco Saracho Navarro, Lily Fabiola de la Rosa Cortés, Josefina Rodarte Ayala, Tereso Medina Ramírez, Héctor Fernández Aguirre, Diana Patricia González Soto, Melchor Sánchez de la Fuente (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La 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 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento 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 de Amparo.

No hay que olvidar que también se cuenta con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 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 comisión 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.

Conforme al nuevo texto del artículo 1, 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, a 15 de diciembre del 2011.

Diputada Yolanda de la Torre Valdez (rúbrica)

**QUE ADICIONA UN ARTÍCULO TRANSITORIO AL DIVERSO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADO EL 18 DE JUNIO DE 2008, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO MENDOZA ARELLANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

### **Planteamiento del tema**

La legalidad y el estado de derecho son los principios jurídicos que proclaman el primado de la Ley Magna en el Estado liberal democrático; donde esta ley suprema es la Constitución Política que es la expresión libre y solemne de la voluntad general del pueblo a través de sus representantes reunidos en el Congreso de la Unión, y es la misma para toda la población en términos de defensa y protección o en términos de castigo y sanción. La Ley General ordena sólo lo que es justo y útil para la sociedad, pero prohíbe aquello que daña a ésta. Por eso, el imperio de la ley es la médula o la esencia del principio de la legalidad. La Ley Magna no basta que sea declarada formalmente válida, sino que debe ser justa y útil. La justicia y la utilidad tienen que desplegarse como elementos sustanciales de las relaciones sociales dinámicas y complejas situando a los sujetos del derecho en su dimensión plena. De allí se desprende que la Constitución Política es la principal forma de derecho que tiene una dimensión histórica y otra cultural. **Histórica** por representar y reflejar la dinámica del progreso social y del bien común en el tiempo y el espacio que pasan diversos momentos, aspectos y etapas. **Cultural** por venir organizándose e impulsar el proceso jurídico organizativo en forma jerárquica marcando, cautelando y promoviendo la relación hombre-sociedad y hombre-naturaleza justa y correcta. Lo histórico y lo cultural son los elementos que unen al Estado y el Derecho que delimitan y definen el sistema de actividades del ser humano que se van ampliándose, profundizándose y transformándose cada vez más. El orden social, organización y estructura de todas y cada una de las actividades del ser social, es posible gracias a la instauración de la Ley Fundamental y de las leyes secundarias (llamadas también las leyes reglamentarias). El derecho es el medio por excelencia para lograr la seguridad, el orden y la legalidad, con las que se alcanza no sólo la realización del constitucionalismo, sino también la confianza en el Estado y sus leyes.

La Ley Suprema y las leyes secundarias son producto histórico y cultural. Surgen en un determinado momento de la vida nacional y responden a una problemática concreta inmediata y con proyecciones a los años por venir. En el caso especial y concreto de nuestro país, la Constitución Política erigida, proclamada y puesta en aplicación que hasta hoy sigue vigente es resultado y consecuencia de la fracción constitucionalista triunfante de la gesta que conocemos con el nombre de la revolución mexicana. El contenido de nuestra Carta Magna, por obvias razones, responde a los intereses y perspectivas de esa fracción triunfante. Pero el decurso histórico transcurrido desde 1917 hasta la actualidad por la interacción entre lo nacional y lo internacional, entre lo propio y lo extraño, entre el factor interno y el factor externo, han generado y provocado diversos fenómenos, sucesos, procesos, acontecimientos y situaciones. **Es decir, el progreso social consecuencia del cambio social es, al mismo tiempo, condicionante y determinante del cambio social. El cambio social y progreso social al estar aparejados por ser fenómenos consustanciales y complementarios son producto de nuevas situaciones, pero también crean nuevas situaciones, contextos y procesos que**

- Rebasan los marcos jurídicos, políticos y económicos constitucionales que enmarcan a la realidad nacional.

- Dejan inaplicables a nuevas condiciones algunas partes, aspectos, articulados y numerales del Pacto Federal.
- Invalidan ciertas situaciones que justificaron la presencia y la continuidad de ciertos párrafos, artículos y numerales de la Constitución Política.
- Lanzan desafíos a los legisladores de todas las legislaturas leer y releer la Constitución a la luz de nuevos acontecimientos que condicionan y delimitan la vida social.
- Exigen atender problemas, necesidades y acontecimientos que constituyen una constante histórica en la vida nacional.

Precisamente son las nuevas condiciones, las nuevas realidades y las nuevas situaciones que vive el país hacen que la aplicación de la Carta Magna, así como de sus leyes reglamentarias, en el tiempo y en el espacio discurre entre la reforma, la derogación y la abrogación. La reforma constitucional se hace patente cuando la nueva realidad económica, política y cultural **o cuando un problema permanece por décadas sin resolverse** exigen la adecuación de un precepto supremo a las condiciones prevalecientes en una legislatura determinada. Cada legislatura tuvo y tiene que responder a las exigencias, los desafíos y las demandas de su momento y su circunstancia. La reforma constitucional es tarea fundamental de los legisladores, concretamente del Poder Legislativo, en cuanto **responsabilidad del Estado Nacional de elaborar, perfeccionar y armonizar sus cuerpos jurídicos**. Sólo de esta manera se arriba a la plena concepción de la legalidad, la justicia, la libertad y de la democracia. De otra manera no podemos decir que todo Estado es Estado de Derecho; en cuyo seno la justicia se aplica y se concreta como un método para regular jurídicamente una realidad social concreta.

Por consiguiente, de todas las reformas constitucionales hechas y realizadas por las diferentes legislaturas hasta el momento, si bien son importantes para la vida social, el problema que sigue pendiente es el asunto de la amnistía, la reconciliación nacional y la no penalización de las luchas populares y los reclamos sociales. **La cuestión de la amnistía merece ser planteada en términos de reforma constitucional**. La razón es que el artículo 22 que corresponde a la seguridad jurídica y el artículo 73, fracción XXII, que se refiere a la amnistía de la Constitución Política vigente no son suficientes ni pertinentes a la época actual de grandes transformaciones que vivimos dentro de la globalización económica. Estos dos preceptos constitucionales no responden al momento social que vivimos, máxime cuando La historia del país muestra de manera clara y fehaciente que existen dos caminos contrapuestos: el camino burocrático impulsando por gobiernos que se han identificado con la tiranía, los intentos extranjeros de subyugación y los conservadores con un proyecto de nación que responde a intereses extranacionales por un lado, y por el otro, el camino democrático que siempre ha buscado y busca la vigencia de las libertades y el respeto de los derechos humanos. En momentos de predominio del camino burocrático, el pueblo con su ingenio prodigioso, en su condición de creador de la historia, ha generado diversas organizaciones sociales, culturales, económicas y, sobre todo, políticas, no sólo para resolver sus problemas y necesidades inmediatas, sino también para arrancar con dura lucha sus derechos conculcados por los gobiernos de turno y luego defenderlos sus conquistas, intereses y reivindicaciones. La respuesta del Estado, especialmente de sus representantes de turno, ha sido siempre la represión y la opresión. Los movimientos sociales han sido desbaratados, proscritos y declarados ilegales, mientras sus dirigentes no sólo han sido perseguidos, sino enjuiciados unas veces y desaparecidos en otras, encarcelados y hasta declarados delincuentes comunes. En ciertos momentos de la historia contemporánea las cárceles del país se han llenado por los detenidos por revueltas sociales, por protestas populares y por movilizaciones reivindicativas bajo diversos cargos. Las organizaciones

contestatarias y sus dirigentes siempre han recibido un trato vejatorio por parte del Estado. Históricamente el Estado nacional ha buscado no sólo derrotar a esas organizaciones sociales y políticas disidentes, sino aplastar para que nunca vuelvan a levantar la cabeza y sigan luchando por sus derechos, reivindicaciones e intereses. La penalización de los reclamos sociales ha sido y sigue siendo la característica de los gobiernos de turno frente a las organizaciones sociales y políticas campesinas, indígenas, estudiantiles, obreras y de otros sectores sociales. Hacer esta diferenciación, discriminación y polarización de la población a base de garrotes y persecuciones ha abierto una llaga en la sociedad nacional de la que no se ha podido curarse.

### **Argumentos**

La característica fundamental de una sociedad democrática, de un país demoliberal y de democracia representativa como es el caso de México contemporáneo es la unidad en la diversidad. La pluralidad cultural, política, ideológica y religiosa es el rasgo predominante que exige respeto, tolerancia, diálogo y convivencia entre todos sus adherentes y practicantes. Desde los primeros días de su formación como Estado nacional, nuestro país, tras la independencia del dominio español, ha apostado por el progreso, la paz, el desarrollo y la justicia social. En medio de grandes convulsiones sociales y políticas ha venido afincándose hasta dar su fisonomía definitiva a sus instituciones democráticas y que hoy busca perfeccionar y reafirmar. Dolor y sangre ha costado a nuestro pueblo para llegar al momento, el estado y el nivel en el que nos encontramos actualmente. Rupturas y continuidades, avances y retrocesos, tendencias absolutistas y alternancias, han marcado y siguen marcando la época republicana del país. La vieja contradicción entre federalismo y centralismo, entre centralismo y regionalismo, es una tarea pendiente por resolverse. Los viejos reclamos de las grandes mayorías siguen todavía esperando la respuesta y la atención por parte del Estado. La discriminación por diversos motivos y la exclusión socio-política siguen permeando y lacerando a toda la estructura nacional. Todavía no hemos encontrado la fórmula para resolver nuestras contradicciones por cuestiones políticas sin recurrir a la violencia, a la persecución, a la demagogia, al simulacro, a las componendas y a un conjunto de recursos que denigran a la persona, restringen las libertades y violan los derechos fundamentales. Es hora de que asumamos a la convivencia y la coexistencia pacífica, la emulación pacífica y la transformación pacífica como aspecto central de la democracia, el parlamentarismo y del estado de derecho.

Con las tres pacíficas señaladas es posible construir un país verdaderamente democrático, donde el respeto absoluto de los derechos fundamentales sea una realidad presente y actuante, y no algo que se espera para una realización ulterior. La historia del país muestra de manera clara y fehaciente que existen dos caminos contrapuestos: el camino burocrático impulsando por gobiernos que se han identificado con la tiranía, los intentos extranjeros de subyugación y los conservadores con un proyecto de nación que responde a intereses extranacionales por un lado, y por el otro, el camino democrático que siempre ha buscado y busca la vigencia de las libertades y el respeto de los derechos humanos. En momentos de predominio del camino burocrático, el pueblo con su ingenio prodigioso, en su condición de creador de la historia, ha generado diversas organizaciones sociales, culturales, económicas y, sobre todo, políticas, no sólo para resolver sus problemas y necesidades inmediatas, sino también para arrancar con dura lucha sus derechos conculcados por los gobiernos de turno y luego defenderlos sus conquistas, intereses y reivindicaciones. La respuesta del Estado, ha sido la represión y la opresión. Los movimientos sociales han sido desbaratados, proscritos y declarados ilegales, mientras sus dirigentes no sólo han sido perseguidos, sino enjuiciados unas veces y desaparecidos en otras, encarcelados y hasta declarados delincuentes comunes. En ciertos momentos de la historia contemporánea las cárceles del país se han llenado por los detenidos por revueltas sociales, por protestas populares y por movilizaciones reivindicativas bajo diversos cargos. Las organizaciones contestatarias y sus dirigentes siempre han recibido un trato vejatorio por parte del Estado. Históricamente el Estado nacional ha buscado no sólo derrotar a esas

organizaciones sociales y políticas disidentes, sino aplastar para que nunca vuelvan a levantar la cabeza y sigan luchando por sus derechos, reivindicaciones e intereses. La penalización de los reclamos sociales ha sido y sigue siendo la característica de los gobiernos de turno frente a las organizaciones sociales y políticas campesinas, indígenas, estudiantiles, obreras y de otros sectores sociales. Hacer esta diferenciación, discriminación y polarización de la población a base de garrotes y persecuciones ha abierto una llaga en la sociedad nacional de la que no se ha podido curarse.

Seguimos cargando con los escombros y secuelas de hechos sociales y políticos tenebrosos del pasado que continúan no sólo presentes en la memoria del pueblo, sino que se van acumulando con nuevos acontecimientos que anulan y menoscaban los derechos y las libertades de las personas y de los grupos sociales. El imperativo del Estado y de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todos los mexicanos y mexicanas simple y llanamente son palabras vacías cuando se trata de organizaciones que luchan por sus derechos y reivindicaciones. En este sentido, **las garantías individuales y los derechos colectivos históricamente han sido restrictivos.** Motivo y razón suficiente que funda la necesidad urgente de contar con una ley general de amnistía. Esta necesidad de larga data sustentamos y fundamentamos en forma sintética en los siguientes puntos que indicamos a continuación:

**1) La historia contemporánea del país muestra que, en diversas ocasiones del siglo XIX y particularmente del siglo XX, los diversos conflictos sociales y las agudas contradicciones políticas que los han enfrentado y dividido a la población nacional se resolvieron a través de la expedición de decretos de amnistía.** Tal es así que el proceso de la independencia ha terminado con una situación de desplazados, desterrados, fusilados y encarcelados. Los hijos de los españoles que se identificaron y participaron activamente en el ejército realista fueron perseguidos y desterrados en su mayor parte. El caso más sobresaliente es el destierro de Francisco González Bocanegra, junto con sus padres en 1829; quien por Decreto de Amnistía emitido por el presidente Miguel Barragán en 1836 regresa a México. Pero es el Decreto del presidente Nicolás Bravo en 1839, tras el reconocimiento del Reino de España de la Independencia de México, que restituye todos sus derechos políticos. El retorno del desterrado Francisco González Bocanegra ha redundado en beneficio del país, porque éste, más que atender a una convocatoria para escribir el himno nacional, ha compuesto un himno que es una evocación a la victoria y las grandes gestas de un pueblo ascendente a un progreso real.

Otro hecho de suma importancia que merece ser mencionado son los sucesos dentro de llamada República Restaurada que van desde 1867 a 1877. El triunfo de los liberales sobre el Imperio de Maximiliano significó una gran derrota para el conservadurismo mexicano. **Al ser restaurada la república federal consolidaba el poder de los liberales.** Poco tiempo después de reinstalado el gobierno en la capital, Juárez se dispuso a poner en orden los asuntos administrativos y a reorganizar los proyectos del programa liberal que las circunstancias le habían impedido llevar a la práctica. En el aspecto político, el gobierno se propuso aplicar la Constitución de 1857, convocando a las elecciones, pues desde 1865 Juárez ejercía el cargo de presidente sin haber sido elegido constitucionalmente. En la convocatoria que dirigió al pueblo para celebrar los comicios, Juárez proponía una serie de reformas a la Constitución con el objeto de “equilibrar los poderes supremos”. Con esto buscaba el apoyo popular, a fin de que el ejecutivo tuviera mayor poder que el que le confería la Constitución y pudiera así tener más influencia en el Congreso. La propuesta provocó una fuerte y enconada oposición no sólo por parte de algunos liberales que temían que el presidente Juárez siguiera ejerciendo facultades extraordinarias como lo hizo en periodos de guerra, sino sobre todo por los conservadores y otros grupos que buscaban el cambio y la alternancia. Juárez logró ganar las elecciones generales para el periodo 1867-1871, derrotando al otro candidato, el general Porfirio Díaz. En el Congreso, Juárez alcanzó la mayoría de votos sobre otros candidatos, a pesar de la resistencia de los legisladores a aceptar las reformas propuestas por aquél. En esas elecciones,



como presidente de la Suprema Corte de Justicia quedaba Sebastián Lerdo de Tejada, el colaborador más cercano de Juárez desde tiempos de la intervención francesa, y ese cargo equivalía al de vicepresidente. La oposición a su propuesta de reforma no fue el único obstáculo para Juárez en el aspecto político; la paz interna seguía amenazada por el bandolerismo, las movilizaciones sociales y los levantamientos armados, por la persistencia de algunos pequeños grupos de conservadores que no se resignaban a la derrota y por las ambiciones políticas de los militares, que habían defendido a la República en el campo de batalla y que ahora se sentían con derecho a gobernarla, dispuestos a arrebatarse el poder al grupo de liberales civiles apoyándose en la fuerza popular que tenían en sus respectivas regiones, en donde actuaban como caudillos. Esta lucha por el poder amenazaba con reiniciar la anarquía, y por ello Juárez se vio precisado a decretar **estado de sitio y a suspender las garantías individuales** cuando y donde quiera peligraba el orden, decisiones que fueron consideradas por el Congreso como anticonstitucionales. La realidad social hacía imposible cumplir con lo que los ideales democráticos dictaban. Porfirio Díaz era mucho más popular y contaba con numerosos seguidores en varias partes de la república; por ello los lerdistas decidieron unirse a su partido, con el objeto de hacer más fuerte la oposición en contra de Juárez. Porfirio Díaz, previendo que Juárez manipularía las elecciones y triunfaría con fraudes, preparó una rebelión armada como único camino de acceso al poder. Antes de conocer el resultado de las elecciones, que se celebraron el 25 de junio de 1871, un grupo de porfiristas se sublevó en Tampico y desconoció a Juárez como presidente; lo mismo hizo Jerónimo Treviño en Monterrey. El ejército juarista logró dominarlos, y aunque muchos fueron fusilados, los dirigentes lograron escapar. Como era de esperarse, dadas las fraudulentas circunstancias en que se efectuaron las elecciones, Juárez resultó triunfante e inició su nuevo periodo 1871-1875. Esas rebeliones dejaron de tener sentido con la repentina muerte de Juárez, el 18 de julio de 1872. Al morir Benito Juárez correspondía a Sebastián Lerdo de Tejada, como ministro de la Suprema Corte de Justicia, desempeñar interinamente el poder ejecutivo. Lerdo de Tejada conservó el gabinete que Juárez había formado en 1871 y en cuya creación había intervenido. El nuevo presidente ejerció un fuerte predominio sobre los ministros, tanto por su influencia política como por los rasgos propios de su personalidad dominante.

Al igual que su antecesor, Lerdo de Tejada se preocupó por pacificar al país, y con tal propósito, recién comenzando su gobierno, **publicó un decreto por el cual concedía la amnistía a las personas que se habían sublevado en contra del gobierno**; otorgaba la libertad a los presos por delitos políticos y el perdón a aquellos que se entregaban a las autoridades dentro de los quince días posteriores a la promulgación de la ley de amnistía. En general, ésta medida fue considerada prudente y tuvo efectos positivos. Muchos de los sublevados contra el gobierno de Juárez, que se oponían también a la de Lerdo, aceptaron la amnistía; incluso Porfirio Díaz, el más fuerte opositor, se retiró a su Hacienda en Veracruz después de efectuar una conciliadora visita al presidente. La ley de Amnistía había logrado pacificar a los militares insurrectos, los inconformes y los disidentes, lográndose así una unidad nacional y la conciliación.

La revolución que vivió el país en la segunda década del siglo XX, una vez derrotada algunas de las fracciones concurrentes y resuelto el problema de las luchas internas a través de asesinato de algunos representantes como el caso de Villa y Zapata por citarse los más significativos, con el afincamiento en el Poder de la fracción denominada constitucionalista que dotó al país de la Constitución Política que hoy sigue vigente, **se pasó a un periodo de reconstrucción y reconciliación nacional**. Estos dos procesos sentaron las bases que impulsaron el derrotero y el desarrollo nacional conduciendo al nivel en el que nos encontramos actualmente. Sin la reconstrucción y sin la reconciliación nacional no hay paz verdadera y duradera. Posteriormente el advenimiento de la guerra cristera, un conflicto religioso-político que sacudió al país, una vez concluido el periodo del enfrentamiento, dio paso a una reconciliación nacional. Todo ello **indica que la reconciliación nacional es el método eficaz y excelente para lograr la paz interna e**

**impulsar el desarrollo en todos los aspectos y ámbitos de la vida social.** Sin la reconciliación nacional es imposible que en el país se dé la unidad, la colaboración, el diálogo y la convivencia pacífica. Gracias a la reconciliación nacional lograda y consolidada en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado que el país pudo avanzar en su proceso industrial y la prueba contundente es el llamado milagro mexicano que se reflejó en un crecimiento sostenido de la economía.

Pero el avance del progreso social, como todo hecho social, genera contradicciones inherentes que llegan a una confrontación y polarización social. Es así, después de una larga trayectoria de paz y desarrollo, que se producen los sucesos que sacudieron al país en 1968 con una resonancia a nivel mundial: la masacre de Tlatelolco del Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, las represiones y las persecuciones de los años setenta por el Gobierno de Luis Echeverría Álvarez, por contener por un lado el avance del movimiento estudiantil y las reivindicaciones de los diferentes sectores sociales, y por el otro lado, con el objetivo preciso de aplastar a los movimientos armados operantes en varias partes del territorio nacional, con las consabidas consecuencias que todos conocimos. De aquella trauma social todavía no hemos podido liberarnos, a pesar que ha concluido con una Ley de Amnistía de 1978. Para lograrlo ha costado una incansable e infatigable labor de movilización social y años de la huelga de hambre de madres y familiares de desaparecidos en la Catedral de la ciudad de México. La histórica huelga de 1978 consiguió la Ley de Amnistía. Posteriormente se organizaron tanto los familiares de desaparecidos en el Comité Eureka como un amplio sector social en el Frente Nacional Contra la Represión. Lamentablemente la antigua exigencia de presentación de los desaparecidos políticos que exigía esa huelga de hambre continúa vigente, en vista de que más de 500 desaparecidos de esa época siguen sin que se conozcan su paradero y no hay una respuesta del gobierno. Con la Amnistía de 1978 se logró la liberación de más de 100 desaparecidos. Pero más grave aún es el hecho de que siguen manteniéndose la impunidad sobre esos casos de desaparecidos y el gobierno actual haya continuado, llegando a niveles escandalosos, la práctica de la desaparición forzada de personas. El gobierno de Vicente Fox, ante el creciente reclamo popular y ante las exigencias de los organismos internacionales de derechos humanos, prometió luchar contra las graves violaciones a los derechos humanos de lo que llamó “la era priísta”, incluso las masacres del 68 y la guerra sucia de los 70. Pero perduran los agravios en contra de luchadores sociales de disímiles corrientes y organizaciones. Como antaño, los presos políticos son tratados peor que delincuentes comunes. Hubo intentos de formar una Comisión de la Verdad y hasta trataron de llevar a algunos responsables ante las autoridades judiciales sin que llegaran a concretarse. Al final, el caso fue abandonado ante la simulación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y por la negativa de los algunos congresistas. De esta manera se abortó en diversas ocasiones la Ley de Amnistía que prometía liberar a opositores políticos del régimen.

El actual sexenio, por cierto dio muestras de preocupación por las reformas estructurales e implementó la reforma del Estado, dejó de lado toda acción política y jurídica con relación a la amnistía, la paz y la reconciliación nacional. El problema de los derechos humanos se ha agravado tal como, en diversas oportunidades, han hecho ver las diferentes organizaciones de los derechos humanos. Con la llamada “guerra contra el narcotráfico y la delincuencia organizada” en la que intervienen directamente las Fuerzas Armadas la violación de los derechos humanos son frecuentes y generalizadas que son denunciadas periódica y sistemáticamente por organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales. Al dar prioridad a lo que se denomina “la seguridad pública” se olvida y se relega los hechos que se derivan de las movilizaciones y protestas populares. Inclusive en la forma cómo se vienen luchando contra la delincuencia en sus diversas modalidades y expresiones se equipara los actos políticos con la delincuencia común, los hechos socio-políticos con acciones de la delincuencia organizada. No hay una separación entre los hechos de personas dedicadas a la delincuencia y los hechos que se derivan o resultan de las movilizaciones sociales. Las acciones de grupos organizados con un objetivo político-social reivindicativo, a pesar que

pueden hacer uso de la violencia para hacer sus reclamos y peticiones, de ninguna manera, pueden tipificarse delitos. Porque no son para satisfacer gustos e intereses particulares ni es para vivir a costa de lo ajeno, sino colectivos y obedecen a los derechos fundamentales cautelados por la Carta Magna. Las protestas populares, las movilizaciones sociales, las rebeliones de las mayorías y las acciones del pueblo son en función de una demanda no atendida por el Estado. **Es precisamente aquí donde está el quid de la amnistía y la reconciliación nacional.**

**2) Existe una Ley de Amnistía vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1994.** Se trata de una ley que atiende un caso particular: la problemática del Estado de Chiapas a raíz de la aparición de la “insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional”. Se trata prácticamente de una ley de excepción que no atiende a la problemática nacional ni responde a una reconciliación nacional, sino que apunta únicamente a beneficiar a “quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia, o que tengan relación con ellos, suscitados en varios municipios del Estado de Chiapas el día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro al día veinte del mismo mes y año, a las quince horas”. **El país no requiere leyes parciales ni mini leyes para resolver los problemas políticos y sociales, sino leyes generales que abstraigan todo el proceso histórico y respondan a la voluntad y la conciencia actual. Los problemas derivados por los conflictos políticos, la guerra interna, los levantamientos armados y la represión de los movimientos sociales reivindicativos demandan perentoriamente la existencia de una ley de amnistía general que esté vigente en todo tiempo y sujeta a reformas conforme a las nuevas situaciones y condiciones que van imponiendo el presente y el futuro de México.** La Ley de amnistía vigente es circunstancial, tangencial y localista. Lo que se busca es que existe en el país una ley de amnistía de aplicación federal y de carácter permanente.

Es pertinente señalar que el Código Federal de Procedimientos Penales en su Capítulo VI Indulto y Reconocimiento de la Inocencia del Sentenciado contempla el indulto como una forma particular y especial de amnistía que puede otorgar a delincuentes comunes el Ejecutivo Federal a petición y recomendación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o del Gobernador de una entidad federativa, pero que se tramita a través de la Secretaría de Gobernación. Pero esto no tiene ninguna relación directa con la amnistía general que buscamos por cuestiones políticas. La amnistía, si bien contiene y engloba al indulto, es la voluntad expresa del Congreso de la Unión y no así el deseo y la voluntad de una autoridad administrativa. Igualmente los Estados de Veracruz y Jalisco cuentan con su respectiva Ley de Amnistía. Se trata de leyes que buscan indultar a los delincuentes comunes, pero jamás plantean solucionar un problema político con una decisión política que se viene arrastrando desde varias décadas. No hay que confundir el indulto de los delincuentes comunes con la amnistía por razones de orden político-social. Son cosas totalmente diferentes y radicalmente opuestas.

**3) Las protestas y las movilizaciones sociales y políticas siempre han terminado en la represión, el asesinato, las desapariciones y los encarcelamientos de los manifestantes, los activistas y de los dirigentes.** De igual suerte han corrido los dirigentes y militantes de los diversos movimientos amados. Todos los sexenios se han caracterizado por una mayor y menor movilización social. Las crecientes protestas populares se han dado tanto a nivel local, estatal, regional y nacional. En la última década hemos sido testigos de algunas movilizaciones locales y estatales que han tenido no sólo una repercusión nacional, sino también un eco internacional. Se trata de las protestas, movilizaciones y una serie de acciones del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra de Atenco en el Estado de México que llegó al encarcelamiento y la persecución de sus dirigentes; de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca que también implicó la persecución y el encarcelamiento de sus dirigentes; las movilizaciones del Sindicato Mexicano de Electricistas que conllevó la detención y encarcelamiento de algunos de sus miembros; y últimamente el caso de los

estudiantes de la Escuela Normal Rural de Guerrero que terminó no sólo con la represión sangrienta, sino el asesinato de dos de sus integrantes. Así, las protestas y las movilizaciones reivindicatorias están a la orden del día. Las diversas organizaciones y los diferentes sectores sociales nunca han dejado de luchar por sus derechos, intereses y conquistas. Luchas que han sido y siguen siendo respondidas con la represión y el asesinato. Precisamente esta situación es la que genera la mayor polarización de la sociedad nacional, el distanciamiento entre el gobierno y el pueblo, la confrontación entre el pueblo y las autoridades de los tres órdenes de gobierno, entre las masas populares y los defensores del orden establecido. A la par de las organizaciones sociales, existen en el país varios movimientos armados latentes y actuantes que cuentan con presos políticos. De igual forma, es importante señalar la represión y el encarcelamiento que han sufrido los dirigentes y militantes de organizaciones campesinas independientes y de los movimientos indígenas. También los defensores de los derechos fundamentales tanto individuales como colectivos han sido perseguidos, asesinados y hasta encarcelados. Todos estos hechos que no podemos negar, ni mucho menos tratar de tapar, nos muestran que el Estado de derecho que tanto proclamamos y defendemos no se aplica en su plenitud a favor de los que luchan por una sociedad mejor, donde no haya opresión y violencia, explotación y pobreza, ignorancia y la injusticia. Son hechos que nos muestran de manera fehaciente que el país se halla agrietado, lleno de llagas, y que debe ser reconciliado, unido y solidarizado.

**4) Por todos los acontecimientos que conmocionan al país, con todas sus secuelas de persecución, encarcelamiento y asesinatos de dirigentes de diversas organizaciones sociales y políticas hay un clamor generalizado por una amnistía general y una reconciliación nacional.**

Hay un clamor generalizado en diversos sectores sociales de la población nacional, particularmente en los movimientos y las organizaciones sociales, académicas y políticas porque se dé en el país una ley general de amnistía. Es necesario e impostergable recoger el sentir y el pensar de las diversas organizaciones sociales, culturales, científicas y políticas que reclaman una nueva ley de amnistía que conduzca a una verdadera reconciliación nacional (comúnmente denominado un pacto social nacional) donde, en términos políticos, no exista perseguidos, encarcelados ni excluidos por razones reivindicativas, políticas o de reclamos sociales. De manera especial, los organismos de derechos humanos tanto nacionales como internacionales se han pronunciado a favor de una ley de amnistía; porque es urgente y necesario unir la vigencia y respeto irrestricto de los derechos humanos a los derechos del pueblo dentro del camino democrático. Con el llamado “cambio de gobierno” y la “alternancia política” se ha abierto la mayor insistencia por lograr una ley general de amnistía. Inclusive diversas organizaciones como la Otra Campaña, Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, Comité Eureka, Comité Cerezo, Amnistía Internacional, Frente Nacional contra la Represión, entre otras, se han pronunciado reiteradamente por una nueva ley general de amnistía. Además estas organizaciones han venido realizando una campaña nacional por la una ley de amnistía, la libertad de todos los presos políticos y de conciencia en el país. El mayor clamor por la nueva ley de amnistía procede de las organizaciones sociales de los Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Chihuahua, Durango, México y del Distrito Federal. Estas son entidades federativas donde se han producido históricamente el mayor atropello de los derechos y libertades de los luchadores sociales. Además en diversas ocasiones han reclamado al Congreso de la Unión formular y aprobar la ley general de amnistía. Es así cómo se dan dado varios intentos de iniciativa de ley de amnistía sin que se concrete hasta el momento.

Hay una cantidad considerable de iniciativas presentadas por legisladores de distintos partidos políticos. Del conjunto de iniciativas presentadas para el caso de ley de amnistía podemos deducir tres situaciones claramente diferenciables que nos llaman a la reflexión:

- a) En vez de ser iniciativas de ley más bien deben ser considerados decretos presidenciales de perdón, porque apuntan a resolver casos particulares, sectoriales y locales. Es cierto que nos

hacen ver los álgidos problemas de carácter político focalizados en ciertas zonas y regiones del territorio nacional, pero no apuntan a atender una problemática nacional que vivimos no sólo actualmente, sino a lo largo del siglo pasado y estas dos décadas del siglo XXI que estamos transitando.

b) El 96% de las iniciativas presentadas fueron rechazadas y las restantes se encuentran pendientes de resolución. Esta situación es alarmante en el sentido de que las Legislaturas LVII al LXI han prestado y están prestando una mínima atención a los casos de persecuciones, asesinatos, desapariciones y encarcelamientos por cuestiones reivindicativas. **Es decir, la violación de los derechos fundamentales por motivos políticos derivados de las movilizaciones, las protestas, las rebeliones, los enfrentamientos y los reclamos de las organizaciones de la sociedad civil no está ocupando un lugar apropiado en la agenda parlamentaria. Esto es muy preocupante.** Es cierto que hay problemas de mayor trascendencia a los que hay que atender con prioridad, pero ello no debe eximir el deber del Congreso de la Unión de dotar al país de una ley general de amnistía.

c) Hay una preocupación en una parte de los legisladores de elevar a rango superior la dignidad, la libertad y la seguridad de las personas y sus derechos fundamentales independientemente de sus ideas políticas y participación política para hacer valer sus derechos, intereses y reivindicaciones. Porque nadie puede cerrar los ojos ante una realidad honda e históricamente demandada por la sociedad nacional. La penalización de los reclamos sociales, el encarcelamiento de los dirigentes y militantes de organizaciones sociales que recurren a la protesta popular, el asesinato o la desaparición de los luchadores sociales, deben ser considerados delitos graves y de enorme daño no sólo para los afectados, sino para toda la nación. Hecho y situación que merece una máxima atención urgente e inmediata por parte de los representantes del pueblo.

Los diversos intentos realizados hasta ahora, deben conducirnos a formular y establecer la ley general de amnistía y reconciliación nacional. Es el momento propicio, el tiempo adecuado, para que el país cuente con su ley general de amnistía. Es tarea del Congreso de la Unión dotar al país de una ley de esta naturaleza. Es momento para que el Congreso de la Unión asuma su responsabilidad ante una situación y problema que requiere solución perentoria, por el simple hecho de que el país viene arrastrando como una constante a lo largo de su historia contemporánea. El problema de la amnistía no es un asunto reciente, sino tan antiguo como el mismo Estado nacional. Podemos decir **que es un viejo y nuevo problema a la vez.** Tampoco es un problema de algunos sexenios, sino un hecho real que traspasa todos los sexenios. La razón es una: las demandas, los reclamos y las reivindicaciones de los diferentes sectores sociales organizados no son atendidas ni respondidas oportuna y adecuadamente por el Estado y sus gobiernos en los tres niveles.

**5) En el país existen numerosos presos políticos diseminados en diversos centros de readaptación social, los centros de reclusión preventiva y las cárceles de máxima seguridad.** No hay información fidedigna sobre la cantidad real de presos políticos y presos de conciencia que hay en el país. Tampoco existe una base de datos que nos permita deducir una cantidad aproximada. Las diversas organizaciones de derechos humanos tanto nacionales como internacionales en sus informes sobre la situación de los derechos humanos en México en diferentes años han dado a conocer cifras muy variadas. Inclusive las mismas organizaciones sociales y políticas afectadas no tienen un dato preciso; porque la mayoría de las personas detenidas, procesadas, perseguidas, desaparecidas y encarceladas no son sus militantes, sino simpatizantes y participantes del movimiento reivindicatorio. Esto dificulta aún más la caracterización, la clasificación y la tipificación de presos políticos, presos de conciencia o reclamados por la justicia por motivos

políticos. **Nuestro país para mostrar ante el mundo su verdadero faz de respetuoso de los derechos humanos, de ser el artífice de la paz social, el promotor de la no violencia, el gestor de una democracia nueva participativa, tiene que crear no sólo las condiciones necesarias para una reconciliación nacional, sino sobre todo dictar la ley general de amnistía.** De otra manera no podrá seguir avanzando en el desarrollo y la justicia. Un país con heridas sociales, una sociedad vengativa de los disidentes, una nación criminógena, una nación que persigue y encarcela a los luchadores sociales no puede ser libre ni democrático. Un país sin la capacidad de lograr la conciliación y la reconciliación está destinado a la ignominia histórica. Es tarea de los representantes del pueblo, atender el clamor creciente de los diferentes sectores sociales de la sociedad nacional, aprobando una ley general de amnistía y reconciliación nacional; para que en el país no existan más verdugos y víctimas, vencedores y vencidos, excluyentes y discriminados, perseguidos y desaparecidos, detenidos y encarcelados por motivos de reclamos sociales, la diferencia ideológica y la disidencia política. No permitamos que sigan prevaleciendo en el país abusos de autoridad, las desapariciones forzadas y los encarcelamientos de los luchadores sociales. Es tiempo de que superemos el periodo de la venganza del periodo de la barbarie que hoy expresan sus reminiscencias. **Hagamos de nuestro país una nación que reconoce el derecho a la disidencia y a la oposición, pero sobre todo un país donde se reconoce el derecho de reclamo y el derecho de transformar el orden social injusto como parte de los derechos humanos fundamentales.**

**6) En medio de contiendas y contraposiciones en la política nacional comienza a abrirse paso la amnistía.** Diversas personas, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil plantean el problema de la amnistía. En la sociedad nacional, algunos plantean amnistía para miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, es decir, sólo para una parte, pero aún planteado así, no le quita ser un paso adelante. Otros reclaman únicamente para los presos políticos. Hoy se plantea que la amnistía debe ser general para los presos de conciencia, los presos políticos, los prisioneros de guerra en casos de guerra interna, los acusados de traición a la patria en casos de guerra externa, los que están en proceso por problemas socio-políticos bajo la tipificación de diversos delitos, los activistas de derechos humanos, los profesionales de la información, los militantes y dirigentes campesinos e indígenas. Las dos partes en conflicto tienen que ser sujetos activos-beneficiarios de la amnistía. Por ello, desde diversos puntos de vista se viene impulsando un movimiento social a favor de la nueva ley de amnistía y reconciliación nacional que toma en cuenta los siguientes criterios:

a) Hay que dar una solución política, pero no opresiva ni represiva, a los problemas sociales y políticos en el país.

b) El punto de partida es que en el país la existencia de presos políticos y presos de conciencia obedece a un problema político. Siendo un hecho político tiene causas políticas, económicas y sociales y estas parten de que la sociedad mexicana contemporánea es una sociedad dividida en clases sociales: las clases opresoras y explotadoras, por un lado y las clases oprimidas y explotadas, por otro; estas últimas constituyen la inmensa mayoría, los otros son un puñado pero son fuertes porque tienen el poder y estas clases reaccionarias conforman y dirigen el Estado que responde a los reclamos, las luchas y las movilizaciones del pueblo con violencia institucionalizada expresadas en la opresión y la represión, la persecución y la encarcelación, la desaparición y los asesinatos.

c) Ante la inatención de los reclamos de las grandes mayorías, la parte organizada del pueblo, llegaron a movilizarse y rebelarse con el único fin de arrancar al Estado el reconocimiento de sus derechos, el respeto a sus conquistas y el apoyo a sus actividades y necesidades. Estas son las

causas económicas, políticas y sociales para que miles salgan a las calles en demanda de sus derechos y reivindicaciones. Y en respuesta, al defender el sistema económico explotador, el Estado responde con represión, persecución, detenciones, torturas, encarcelamiento, desapariciones y asesinatos.

d) El pueblo (los campesinos, los obreros, los pequeños y medianos comerciantes, los estudiantes, los jóvenes, las mujeres, los intelectuales) que sufre hambre, miseria y opresión ante los oídos sordos de las autoridades para ser oídas y atendidas sus demandas asumieron como táctica la movilización social, la protesta popular, las huelgas, las marchas y otras acciones. Esta forma de hacer valer los derechos fundamentales y las libertades jamás pueden ser considerados delitos. Se trata de un hecho político al que corresponde una solución política.

e) La forma histórica tradicional, pero eficaz y de largo alcance, de solucionar políticamente los problemas de represión, encarcelamiento, persecuciones, detenciones, desapariciones y asesinatos es la amnistía, viabilizada por una decisión política y a través del Congreso de la Unión mediante una ley específica general de cuya aplicación deriva la derogatoria de todas las leyes anteriores así como conceder libertad sin condiciones a los presos políticos y presos de conciencia que beneficia a todo el pueblo.

f) Amnistía General porque tiene que abarcar a todos los protagonistas del conflicto social de todas las posiciones políticas que enfrentó a dos partes de mexicanos generando los prisioneros políticos, las desapariciones forzadas, los asesinatos individuales o colectivos, los encarcelamientos y las persecuciones de dirigentes, militantes, adherentes y participantes en las luchas sociales, populares y reivindicativos, al igual para los dirigentes y los representantes del Estado.

En síntesis, podemos decir que la amnistía es el olvido por la sociedad y el Estado a hechos de carácter político y a sus autores. La amnistía es el instrumento jurídico del Estado Mexicano elevada a la categoría de ley por el que, como un acto de buena voluntad, asume la responsabilidad histórica de dar fin al enjuiciamiento, la persecución y los encarcelamientos de los opositores al gobierno, los luchadores sociales y de los que buscan el cambio social a través de la violencia. Esto significa que la materialización de la amnistía implica que una de las partes, en este caso, la parte acusadora y perseguidora que es el Estado, declara nula los cargos y las sanciones punitivas impuestas a la otra parte perseguida, detenida, acusada y encarcelada o a quienes se encontraran procesados en todos los fueros por hechos de naturaleza político-social o conexos y subordinados a ello.

En el Derecho, esto es fundamental tener en cuenta, la Amnistía está instituida como un derecho de raigambre nacional y mundial. Las normas internacionales adoptadas en forma de convenciones y pactos, de las que México ha ratificado, son de cumplimiento obligatoria por el hecho de que las persecuciones, la desaparición forzada de personas, los genocidios y los maltratos por motivos políticos constituyen un delito de lesa humanidad. Dentro de estas normas está contemplada de manera inequívoca la amnistía:

a) En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6 numeral 4.

b) En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4 numeral 6, normas en las que se establece el derecho del condenado a muerte a solicitarla o a beneficiarse de la amnistía.

c) Y en el Derecho Internacional Humanitario, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra en su artículo 6o., Diligencias Penales, establece: “A la cesación de las hostilidades, **las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto** armado o que se encuentren privados de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado”.

d) La Declaración sobre la Protección de Todas las Personas adoptada por la ONU el 18 de diciembre de 1992.

**7) La nueva ley de amnistía persigue objetivos claros y precisos.** El propósito que se tiene con la Amnistía General es cerrar la página oscura de la historia nacional y pasar a un nuevo momento de reconocimiento de responsabilidades habidas en el marco de sucesos políticos que han causado y siguen causando dolor, derramamiento de sangre, hostilidades y confrontaciones de índole diversa a fin de sacar lecciones saludables para ambas partes logrando un nivel de madurez social. Un buen estadista comprende de qué se trata, un demócrata entiende lo beneficioso que resulta y un buen legislador con mayor razón comprende que no se trata de una conciliación de clases sino de un acto político reclamado por los diversos sectores sociales de la sociedad nacional. Por consiguiente, se tienen los siguientes objetivos:

- Asegurar la vigencia y la defensa del sistema democrático que cautela nuestra Carta Magna y que por ello el país tiene un lugar especial dentro del panorama de los países del mundo.
- Contribuir a la gobernabilidad del país, evitando, de esta forma, el fraccionalismo, las discriminaciones y las exclusiones de todo tipo. Hay que evitar de la manera mejor posible las discriminaciones por cuestiones políticas e ideológicas.
- Impulsar la paz social, la libertad y la vigencia plena de los derechos humanos que estipula el Pacto Federal y los Tratados Internacionales a las que se adhiere el Estado Mexicano.
- Contribuir a la educación y la participación política de la población a fin de que adquieran una conciencia cívica y democrática que les permita asumir las funciones públicas.
- Incorporar a los presos políticos, presos de conciencia, prisioneros de guerra y demás presos por delitos políticos a la formulación y la ejecución de programas y planes de desarrollo económico del país.
- Reconocer la ideología que asumen y defienden los diversos presos por cuestiones políticas, porque ninguna autoridad tiene la facultad de prohibir o de imponer otra.

En consecuencia, existen razones suficientes y las condiciones necesarias para que el país tenga una Ley General de Amnistía y Reconciliación Nacional. Así se evitan y quedan proscritas las represalias, las venganzas, las persecuciones y las restricciones personales. Habiendo analizado la historia nacional en sus diversos momentos en que se han dado amnistías, de las que debemos sacar lecciones inolvidables, como una respuesta a la necesidad impostergable de las grandes mayorías, planteamos la urgente y perentoria decisión y definición histórica que debe dar el Congreso de la Unión para expedir una Ley General de Amnistía y Reconciliación Nacional.

Obviamente hay quienes se oponen a la amnistía y la reconciliación nacional. Los que se oponen son pocos y constituyen una minoría. Pero realmente ¿quiénes son contrarios a la amnistía?



- a) Sólo pueden oponerse a la amnistía general los grupos que por mezquinos intereses se oponen a la reconciliación nacional y otros que so pretexto de defender los derechos humanos viven de los muertos de ambas partes de la guerra, de los conflictos sociales o de revueltas populares y trafican con el dolor de sus familiares.
- b) Los que son enemigos de la democracia, la justicia social y de la paz social; porque nos les interesa reconocer y proteger los derechos fundamentales de las personas.
- c) Los que buscan mantener en permanente zozobra, tragedia, caos y enfrentamientos a la población nacional con el fin de obtener beneficios de la negación del Estado de derecho.
- d) Los que buscan imponer su voluntad y ley contraviniendo abiertamente al contenido, los mandatos y las normas establecidas en la Carta Magna.

**La realidad es terca que no se detiene ante quienes tratan de detener la marcha de la historia. Las exigencias de las mayorías son indetenibles. Las demandas del pueblo son imperativos que requieren respuesta inmediata. Los cambios económicos, políticos y sociales que se vienen desarrollando en la vida nacional influidos por el contexto internacional, tal como ayer definieron la política oficial en materia de los derechos humanos, ahora debe definir y decidir la Ley General de Amnistía y Reconciliación Nacional.** No hay que dar lugar a las oposiciones en esta materia, porque sería seguir permitiendo la “exclusión de sectores sociales que se consideran un peligro para el gobierno”. No hay fundamento alguno que justifique los hechos represivos del activismo social. Al gran caudal que fluye en demanda de la amnistía general en todos los rincones del país, es tiempo no sólo de oírlas, sino de atenderlas con gran sentido histórico. Porque no hay razón que vale para seguir posponiendo una demanda popular y una exigencia política.

#### **Fundamento Legal**

Artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

#### **Denominación del proyecto de ley**

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo transitorio al diverso por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 18 de junio de 2008**

#### **Decreto**

#### **Transitorios**

#### **Primero-Décimo Primero...**

**Décimo Segundo.** El honorable Congreso de la Unión expedirá la Ley General de Amnistía y Reconciliación Nacional para el caso de las ciudadanas y ciudadanos que en territorio nacional han sido encarcelados, procesados, perseguidos, desaparecidos o sentenciados en juicio por motivos políticos, ideológicos y de reclamos sociales, en razón de que éstos no son punibles; abarcando el periodo histórico que comprende los hechos del movimiento estudiantil de 1968 a la expedición de la ley reglamentaria del presente artículo constitucional.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de febrero de 2012.

Diputado Eduardo Mendoza Arellano (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARIEL GÓMEZ LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

El Consejo Nacional para Prevenir La Discriminación, expone que seis de cada 10 mexicanos afirman que se insulta a la gente por su color de piel. Sin embargo, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010, se margina también a personas con alguna discapacidad, **origen étnico, condición social, condiciones de salud, estado civil**, ideas políticas, religiosas y preferencias sexuales diferentes, **pese a que ya se protegen estos derechos y libertades en nuestra Constitución Política.**

Según cifras publicadas en el periódico El Universal, el Estado de México es el tercer lugar en discriminación a indígenas con el 27.9% al opinar que en la entidad no tiene las mismas oportunidades de trabajo que el resto de la población, esto, de acuerdo con una encuesta del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

En primer lugar de segregación contra este sector lo ocupan Tabasco y Veracruz, en segundo lugar está Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro y en el tercer sitio están el Distrito Federal y el Estado de México.

Para la realización de esta encuesta el Consejo Nacional para Prevenir La Discriminación entrevistó a los integrantes de minorías étnicas radicadas en los 32 estados del país.

En el estado de México 21.4% de ellos respondió que la discriminación es el principal problema que enfrentan en su vida.

En noviembre pasado la integrante del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Juliana Felipa Arias, llamó al gobierno del estado a que motive a sus servidores públicos a no discriminar a las minorías étnicas.

Señaló en aquella ocasión que se han documentado casos de funcionarios que dan una atención deficiente a este sector.

Incluso alertó sobre personas de minorías étnicas que residen en el estado de México que no han tenido una defensa justa en procesos penales al no contar con defensores que hablen sus dialectos.

Otro sector de la población víctima de discriminación en México son los afro descendiente que debido a su color de piel sufren de racismo, aseguran integrantes de diásporas africanas y caribeñas que llegaron al país en busca de mejores condiciones laborales, publicado por el periódico la Jornada.

Tan sólo en 2011, esta comunidad registró ocho casos de agresiones en su contra. El más relevante fue el del nigeriano Isaac Echinedu, quien en mayo pasado falleció luego de ser detenido y golpeado por policías capitalinos en la colonia Obrera.

Algunos policías tanto federales como locales los detienen arbitrariamente, los agreden, violando sus derechos y garantías como extranjeros con estatus legal en territorio mexicano. Frecuentemente los hostigan preguntándonos cuál es su país de origen y si cuentan con la documentación en regla que acredite su estancia legal en el país.

Datos del Instituto Nacional de Migración (INM) indican que hasta 2009 en el país había 13 mil 38 migrantes caribeños y mil 637 africanos, de los cuales 733 eran haitianos, 88 jamaicanos y 174 nigerianos. En tanto, las más recientes estimaciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados señalan que en el periodo comprendido entre 2002 y 2010, de un total de 845 solicitudes de refugio reconocidas, 368 fueron de personas provenientes de África o alguna isla del Caribe.

La antropóloga, quien se ha dedicado al estudio de la historia, cultura y religión de los pueblos afroamericanos, abundó que en México “se discrimina a la gente por ignorancia. El color de la piel está asociado con una cultura extraña, porque no sabemos valorar la cultura indígena, que es muy rica, y la africana, que es tan grandiosa como cualquier otra del mundo. Tenemos una secuela de colonialismo, una mentalidad heredada de la Colonia, donde sólo lo blanco es apreciado y lo negro es despreciado”.

De acuerdo con la más reciente encuesta nacional sobre discriminación elaborada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 23.3 por ciento de la población consultada no viviría con una persona de otra raza; 23.4 por ciento no lo haría con una persona de otra cultura y 26.6 por ciento no cohabitaría con un extranjero.

Otro tema igualmente importante en esta materia tiene que ver con el derecho de las mujeres a trabajar en puestos públicos, a pesar de la reciente legislación aprobada para respetar las cuotas de género, no se ha logrado una cultura entre los ciudadanos y sobre todo en las instituciones.

Según cifras del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el 95 por ciento de las presidencias municipales son ocupadas por hombres, en los estados de Jalisco y Nayarit se concentran las instituciones que más discriminan la labor de la mujer en la política, puesto que carecen de mecanismos para regular el acceso equitativo a los cargos medios y superiores.

Afortunadamente tanto el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, como el Instituto Nacional de las Mujeres vigilarán las tareas de los partidos políticos para que 40 por ciento de sus candidatas sean mujeres, aunque esa tarea le corresponde de manera legal al Instituto Federal Electoral.

Por otra parte, según el Periódico Milenio Sólo 23% de mujeres ocupa cargos públicos, señalando que el limitado número de plazas en manos del sector femenino es un reflejo de lo poco que ha permeado el respeto a sus derechos en las instituciones. En lo que va del sexenio, las autoridades federales y locales han logrado integrar en puestos de elección popular a sólo 23 por ciento de representatividad femenina.

De acuerdo con el último estudio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las mujeres ocupan sólo tres por ciento en cargos como gobernadores o mandos del Ejecutivo, pues 96.9 por ciento está en manos del sector masculino.

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3347-IV, jueves 9 de febrero de 2012**

El presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Ricardo Bucio Mújica, señaló que lo anterior constituye un acto de discriminación para las mujeres debido a que limita el ejercicio del derecho de acceso a puestos de elección, a espacios públicos y las libertades de las mujeres.

El Instituto Nacional de Estadística Geografía (INEGI) informa que a principios del sexenio el porcentaje de mujeres que ocupaban un curul en el Senado era de 23.4, mientras que en la última Legislatura (61) la composición de curules por género es de 99 hombres (77.3%), y 28 mujeres (21.8%).

En la Cámara de Diputados el porcentaje de mujeres disminuyó considerablemente, pues a principios de 2007, 27.8% de los 500 diputados federales eran mujeres. Los resultados de la elección a legisladores federales en 2009 y para el periodo que termina en 2012 arrojaron un porcentaje de 24.8 mujeres en el Congreso federal.

En tanto, la directora del Instituto Nacional de las Mujeres, Rocío García Gaytán, señaló que ambos parámetros se encuentran por debajo de 30 por ciento que se requiere para contar con una efectiva representación en términos de igualdad de género.

De acuerdo con el artículo 43 de las constituciones estatales, 30 por ciento de los congresos locales deben estar integrados por el género femenino; sin embargo, esta proporción es apenas de 22 por ciento de los mil 136 diputados que existen en el país.

Nayarit y Jalisco son las entidades con mayor rezago en esta materia, debido a que apenas 10 por ciento de los diputados que conforman sus respectivos congresos son mujeres.

Le siguen los estados de Puebla, donde 14.6 por ciento del Congreso estatal está conformado por mujeres, y Michoacán con 12.5 por ciento.

Sólo seis entidades han logrado superar las cuotas de género en sus congresos y destaca Oaxaca, donde 35.7 por ciento de los legisladores son mujeres.

Le sigue Chiapas con 35 por ciento de representatividad femenina, Campeche con 34.3 por ciento, Morelos y Zacatecas con 30 por ciento cada uno y Baja California Sur, donde la representación de las mujeres alcanza 33 por ciento.

El estudio del Instituto Nacional de Estadística Geografía (INEGI) también señala que sólo 26 por ciento de los 2 mil 341 empleados que laboran en las procuradurías de Justicia estatales son mujeres, lo que refleja una desigualdad de género en materia de impartición de justicia.

En contraste, 67 por ciento de los funcionarios en órganos jurisdiccionales de los tribunales de Justicia en las entidades a escala nacional son mujeres.

### **Argumentación**

Ciertamente como bien hace mención el *Diario Cambio*, de Michoacán, no es ninguna novedad encontrar frases discriminatorias y en muchas ocasiones ofensivas hacia determinados sectores de la población, México no se distingue precisamente por la tolerancia que su población tiene hacia aquellas personas con situaciones de discapacidad, de diversidad sexual, de pertenencia a poblaciones indígenas o de pobreza en general.

Por desgracia, en los estudios y encuestas que año con año se realizan para medir el tema de la discriminación, nuestro país tiene altos porcentajes en los niveles de intolerancia e incluso maltrato a las personas anteriormente mencionadas.

Nuestra Carta Magna prohibió la discriminación desde 2001, aun así, la mayoría de las entidades federativas siguen sin atender tan delicada materia, la ausencia de leyes que reglamenten la garantía de no discriminación deja indefensos a los ciudadanos contra abusos cometidos por autoridades estatales o municipales.

Actualmente en nuestro país existen gobiernos estatales que aún no cuentan con una ley contra la discriminación como lo son: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. En tanto los estados de Michoacán y Baja California Sur cuentan con la legislación, no así con los Consejos correspondientes.

El Distrito Federal es la entidad que cuenta actualmente con una Ley un Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación, dicho Consejo capitalino es la instancia que tiene como atribuciones el definir, diseñar e implementar las políticas públicas, así como elaborar, ejecutar y evaluar los programas y acciones específicos en el ámbito social y de las instituciones, con el fin de promover y vigilar el respeto al derecho a la no discriminación en todas sus formas, como una condición que garantiza el pleno desarrollo de los seres humanos. Funciona como un órgano colegiado interinstitucional que tiene la función de promover y vigilar el respeto al derecho humano a la no discriminación, en beneficio de toda persona que se encuentre en el Distrito Federal, con la perspectiva del orden jurídico nacional e internacional en materia de derechos humanos.

Además este consejo, brinda orientación y asesoría jurídica a los interesados cuando reciba quejas o denuncias de las que se desprenda la posible comisión del delito de discriminación, previsto y sancionado por el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, a efecto de que las víctimas del delito puedan acudir ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Es por esto que debemos trabajar por la defensa de los derechos humanos para que cualquier persona pueda demandar ante cualquier autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal su derecho a no ser discriminado por cualquier motivo, coincido en que, el Estado de Derecho implica que desde la Constitución, pasando por las leyes federales y las estatales, hasta llegar finalmente a los reglamentos, todo derecho establecido en favor de las personas, pueda ser reclamado, y alcanzado, por cualquier ciudadano.

Esta propuesta busca garantizar el derecho a la no discriminación, la discriminación en México es de prioridades, agenda y voluntad.

En ese sentido, consideramos necesario incorporar en nuestra Constitución la presente reforma toda vez que en su texto, no existe la facultad expresa del Congreso para expedir leyes en la materia, a pesar de que la misma Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se remite solamente a su artículo 1o. como la base constitucional de la protección jurídica de estos derechos fundamentales, lo cual inclusive ha sido observado por especialistas como una laguna jurídica que en los hechos pondría en duda la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre discriminación.

Por otro lado, consideramos también que con el presente texto, se complementa el mismo marco constitucional en la materia, al contar ya en el artículo 1o. con la protección de estos derechos

fundamentales y ahora con la facultad expresa para legislar sobre los mismos, lo que sin duda redundará en la protección más adecuada de los derechos y libertades de las personas.

**Fundamento legal**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 6, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someto a consideración de este Pleno la presente iniciativa de reforma Constitucional.

**Denominación del proyecto de ley o decreto**

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona una fracción XXIX-Q al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma y adiciona una 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:

**I. - XXIX.**

**XXIX-B...**

**XXIX-C....**

**XXIX-D...**

**XXIX-E...**

**XXIX-F...**

**XXIX-G...**

**XXIX-H...**

**XXIX-I...**

**XXIX-J...**

**XXIX-K...**

**XXIX-L...**

**XXIX-M...**

**XXIX-N...**

**XXIX-Ñ...**

**XXIX-O...**

**XXIX-P...**

**XXIX-Q.** Expedir leyes que prevengan y eliminen todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona.

**XXX...**

**Transitorio**

**Único.** La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de febrero de 2012.

Diputado Ariel Gómez de León (rúbrica)



**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74, 110 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO JIMÉNEZ LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

El suscrito, Pedro Jiménez León, diputado federal del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 74, fracción VII, 110 y 111, a efecto de que la Cámara de Diputados designe al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), al tenor de la siguiente

**Problemática**

Uno de los indicadores del proceso de transición democrática que ha tenido lugar en el país desde las últimas décadas del siglo XX, consistió en la aparición de procesos electorales competidos, finalizando con muchos años en que los resultados de éstos se conocían con antelación, generando, entre otros temas, una muy baja participación ciudadana.

Los avances en democracia electoral, uno de los principales distintivos de la presencia de un México con pluralidad política, llevó a los procesos comiciales a fuerzas políticas que empezaron a disputarle al entonces partido hegemónico el respaldo de franjas importantes del electorado.

Es así que una de las aspiraciones de distintas organizaciones e inclusive de importantes movimientos sociales empezó a rendir frutos, en lo que respecta a contar con elecciones donde se instaurara lo que los especialistas denominan la “incertidumbre” con relación a sus resultados.

Sin embargo, la normalidad democrática empezó a sufrir varios reveses, provenientes, fundamentalmente, de la injerencia de los ejecutivos estatales, quienes retomaron viejas prácticas consistentes en la compra e inducción del voto.

Sin embargo, la ausencia de una verdadera división de poderes contribuyó a conformar un escenario en el que la voluntad del ejecutivo todopoderoso prevalecía, nuevamente, en los procesos electorales, sin reparar en el grave daño que ello significa a la vida democrática.

La tentación autoritaria de incidir en el rumbo de las elecciones fue permeando entre diversos actores, tanto entre los titulares de los ejecutivos estatal y federal, así como entre funcionarios de primer nivel de los tres órdenes de gobierno.

Los resultados de esta injerencia, más allá de posiciones “puristas” han adoptado manifestaciones que se creían desterradas del escenario nacional, como la entrega de bienes y recursos económicos a los votantes, con la clara intención de orientar el curso de las elecciones, a favor de determinada fuerza política.

Lamentablemente, los ejemplos son numerosos y notorios y han ensombrecido la vida política del país, constituyendo un grave problema en la búsqueda de la “normalidad democrática” a la que hemos hecho referencia.

Ello ha ocurrido en un contexto donde el marco jurídico que debiera inhibir dichas prácticas es aún muy endeble, propiciando su violación sistemática por quienes han hecho de esas prácticas una actividad cotidiana enmarcada en la más absoluta impunidad.

Las múltiples denuncias que acompañan a los procesos electorales, con sus secuelas de compra e inducción del voto no han sido correspondidas con un marco institucional capacitado para ejercer las sanciones que ameritan estos procedimientos.

Muy probablemente, la única institución responsable de estas tareas carece del músculo que requiere una empresa de esas dimensiones. Es el caso de las enormes dificultades que enfrenta la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fepade), quien se ha convertido, en el terreno de los hechos, en mera recipiendaria de un sinnúmero de quejas y denuncias sobre el tema, pero su actuación enfrenta serias limitaciones que viene arrastrando desde su diseño original.

### **Argumentación**

Por ello, consideramos imprescindible formular un rediseño de las actividades que debe desempeñar dicho organismo, con el propósito de fortalecerlo y posibilitar un mejor desempeño.

Entre las dificultades que afronta, podemos mencionar su dependencia de la estructura de la Procuraduría General de la República, misma que, en nuestra opinión, se erige como un serio obstáculo para alcanzar los objetivos trazados.

Por otra parte, la atribución que faculta al titular del ejecutivo federal para nombrar al o a la responsable de la Fepade, elimina considerablemente el margen de maniobra que dicho funcionario pudiera tener en sus tareas.

Como en muchos otros temas que merecen una revisión, consideramos que la Fepade requiere de una imprescindible autonomía que le permita tomar distancia con respecto a supuestas lealtades malentendidas provenientes de su actual origen.

La subordinación que el titular de la Fepade guarda con respecto al procurador general de la República, quien a su vez es nombrado por el presidente de la República, genera fundadas dudas acerca del comportamiento seguido en el desarrollo de sus actividades.

Por ello, consideramos impostergable que se le confiera una plena autonomía al Ministerio Público, figura a la que responde el actual responsable de la Fepade. De esta forma, y mediante mecanismos como el que su nombramiento recaiga en la Cámara de Diputados, contando para ello con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, para desempeñarse en el cargo durante un periodo de siete años, a fin de alcanzar los objetivos de independencia en su actuación.

En este marco, la libertad de acción debe avanzar tanto en el aspecto técnico para conocer, integrar y resolver las averiguaciones previas relacionadas con delitos electorales, además de contar con una autonomía presupuestal plasmada en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

También se requiere incorporar a su titular como sujeto al juicio político, tal como lo establece, para otros servidores públicos, el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **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 consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 74, fracción VII, 110 y 111, a efecto de que la Cámara de Diputados designe al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade).

### **Texto normativo propuesto**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción VII; del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I. a VI. ...

**VII. Designar al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, con la mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes por un periodo de siete años.**

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

**Artículo Segundo.** Se reforma el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales**, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia...

**Artículo Tercero.** Se reforma el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3347-IV, jueves 9 de febrero de 2012**

diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales**, y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

### **Transitorio**

**Artículo 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, 9 de febrero de 2012.

Diputado Pedro Jiménez León (rúbrica)

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RICARDO LÓPEZ PESCADOR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

José Ricardo López Pescador, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., fracción I, 77, 78, 182 y demás relativos del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de proponer un nuevo diseño institucional para la organización del Poder Judicial de la Federación, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

La inseguridad que priva en nuestro país, derivada de la acción más decidida de la delincuencia organizada para disputar territorios e imponer su voluntad por encima del estado de derecho, desafía, no sólo a la organización política estatal, sino a la sociedad misma. El avance de los grupos delictivos ha puesto de manifiesto la red de complicidades que existe entre personas que tienen encomendada una función pública y los integrantes de la delincuencia organizada.

Esa connivencia hace ineficaz el aparato de seguridad nacional, así como las políticas públicas para mejorar las áreas de procuración e impartición de justicia. El propio presidente de la República ha denunciado públicamente la ineficacia del sistema judicial en nuestro país, y la vulnerabilidad de los cuerpos encargados de la procuración de justicia.

Las reformas aprobadas en materia penal, cuya implementación se encuentra en proceso, mediante la cual se implantó en México un nuevo sistema de enjuiciamiento e incorpora los juicios orales, así como la más reciente acción ciudadana que pretende enfatizar sobre la necesidad de videgrabar 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 de Justicia de la Nación (SCJN), 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 SCJN, formalismo mediante el cual se acentúa la visión de dependencia de los jueces respecto de la SCJN, 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 undécimo 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 estos 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 conformaran 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 SCJN. De igual forma, se elimina la potestad de la SCJN 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 SCJN 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 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 federal**, 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 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 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 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 de la Nación 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 de Justicia de la Nación, 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 de la Nación, 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 de la Nación 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.

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

**Transitorios**

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

**Segundo.** Los consejeros que están en funciones las concluirán, según el periodo para el que fueron electos, con excepción del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dejará su función de presidente del consejo al momento en que se integre el nuevo Consejo de la Judicatura Federal. Para complementar la nueva integración, los órganos encargados de elegir o designar lo harán en un plazo de sesenta días a partir de que entre en vigor la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría General de la República, para incorporar las reformas contenidas en el presente decreto.

**Tercero.** El legislador ordinario deberá realizar la reforma legal para incorporar el contenido del presente decreto, dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a la entrada en vigor de éste instrumento.

**Cuarto.** La alternancia de los consejeros en las secciones en que se divide a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 100 del texto reformado de la Constitución, se realizará a partir del primer día del año calendario del que entre en funciones el nuevo Consejo de la Judicatura, siempre que se hubieren tenido, en esa primera ocasión, una adscripción mínima de seis meses en las secciones, antes de la fecha de cambio, de lo contrario por única ocasión para regularizar esa circunstancia, se prorrogará por el periodo del año calendario siguiente a la adscripción en las secciones.

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3347-IV, jueves 9 de febrero de 2012**

**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.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de febrero de 2012.

Diputado José Ricardo López Pescador (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 74 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LOS DIPUTADOS FRANCISCO JOSÉ ROJAS GUTIÉRREZ, JOSÉ RAMÓN MARTEL LÓPEZ, CÉSAR AUGUSTO SANTIAGO RAMÍREZ, CARLOS FLORES RICO, ÓSCAR GUILLERMO LEVÍN COPPEL E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los diputados, Francisco Rojas Gutiérrez, José Ramón Martel López, Cesar Augusto Santiago Ramírez, Carlos Flores Rico y Óscar Levin Coppel y demás integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción I, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presentamos a esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforman los párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la fracción VI del artículo 74; segundo y quinto de la fracción I y primero, segundo, tercero, quinto y séptimo de la fracción II y tercero de la fracción IV del artículo 79 y se adicionan la fracción XXVIII-B al artículo 73, los párrafos tercero, cuarto y quinto, del artículo 79, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Las reformas constitucionales que crearon a la entidad de fiscalización superior de la federación del 30 de julio de 1999, las posteriores del 7 de mayo de 2008 y la expedición de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación el 29 de mayo de 2009, caracterizaron a la Auditoría Superior de la Federación como un órgano de apoyo del Poder Legislativo, dotado de las atribuciones necesarias para verificar e informar a la Cámara de Diputados y a los ciudadanos, respecto de la razonabilidad de la cuenta pública y la medida en que los programas y las acciones de gobierno cumplen su cometido social, así como las irregularidades y falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

En el cumplimiento de sus funciones, la Auditoría Superior de la Federación ha podido acumular experiencias que le permiten identificar ciertas deficiencias normativas que dificultan, en mayor o menor medida, su desempeño y el cumplimiento de sus fines. Se han identificado posibles mejoras operativas que, a través de planteamientos concretos contribuyen a la construcción de un marco jurídico más completo, para reducir los espacios de opacidad y de introducir mejores modelos de transparencia en la rendición de cuentas, a partir del presupuesto de que los esquemas de revisión y fiscalización son siempre mejorables.

Los diputados que hemos asumido el compromiso para consolidar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas, nos ocupamos de mantener un contacto permanente con la ciudadanía, con las instituciones académicas y organizaciones civiles especializados en los temas de fiscalización, así como con los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación para que, en nuestro carácter de representantes populares con derecho a iniciativa legislativa, plasmemos en propuestas normativas las posibles soluciones a las inquietudes planteadas que consideramos relevantes para mejorar nuestro marco normativo en la materia. Por tratarse de una inquietud que comparte un gran número de legisladores, sabemos que son diversas las iniciativas ya presentadas por distintos diputados para hacer más eficaz y eficiente la operación de la Auditoría Superior de la Federación. Al igual que ellos, estamos convencidos de que esta labor debe ser una tarea permanente y conjunta, por lo que con esta iniciativa buscamos una vez más integrar anteriores propuestas con otras nuevas

que ahora sometemos a consideración de esta Soberanía, como un esfuerzo para sistematizar los contenidos normativos propuestos y consolidar un esquema normativo más completo.

En términos generales, la iniciativa que se presenta se dirige a: constitucionalizar un sistema nacional de fiscalización; introducir precisiones en materia de auditorías y las acciones que de ellas derivan; modificar las fechas para la entrega de la cuenta pública y el inicio de la fiscalización; la posibilidad de llevar a cabo revisiones y evaluaciones preliminares; establecer una fiscalización directa en los supuestos de situaciones excepcionales y, finalmente, a introducir un nuevo esquema de información para que la Auditoría Superior de la Federación proporcione de manera oportuna a la Cámara de Diputados, los insumos necesarios para la revisión de la Cuenta Pública, y a facultar a la Auditoría Superior de la Federación a fiscalizar los esquemas de inversión de coparticipación público privadas, conforme a lo que a continuación se expone:

El sistema nacional de fiscalización es concebido como una respuesta a las demandas de la sociedad para que se realice una labor efectiva en materia de fiscalización de los recursos públicos que manejan en los tres órdenes de gobierno. En este escenario, la Auditoría Superior de la Federación propuso la creación de un sistema nacional de fiscalización.

El sistema nacional de fiscalización implica una coordinación de acciones por parte de todos los órganos que llevan a cabo labores de fiscalización en el país, con el propósito de generar condiciones que permitan un mayor alcance en las revisiones, así como para evitar duplicidades y omisiones. Esto solo será posible si hay un intercambio efectivo de información, una homologación en la manera de planear, ejecutar y reportar los trabajos de auditorías, y un compromiso y obligación de las partes por cumplir con los deberes que se derivan de este sistema. Para la consecución de los objetivos planteados, se considera necesario establecer la facultad del Congreso de la Unión, para legislar sobre la materia, mediante la adición de la fracción XXVIII-B al artículo 73.

En materia de auditorías, consideramos en primer término que la entidad de fiscalización, no solo debe limitarse a verificar que los programas a cargo de las entidades fiscalizadas cumplan con los objetivos señalados en los planes y programas correspondientes, sino también con las metas propuestas en esos instrumentos de planeación. Si se tiene en cuenta que las metas son los procesos que se deben seguir y terminar para poder llegar al objetivo, resulta evidente que para verificar el cumplimiento del objetivo, es condición necesaria verificar previamente el cumplimiento de las metas. Aunado a lo anterior, la revisión de las metas permite identificar aspectos más puntuales así como realizar análisis más completos en aras de mejores auditorías. Es por eso que se plantea adicionar al primer párrafo de la fracción VI del artículo 74, la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para que de manera expresa quede la evaluación de las metas, en términos de sus indicadores estratégicos.

Por lo que hace a las acciones que la Auditoría Superior de la Federación puede emitir como consecuencia de la realización de las denominadas auditorías sobre el desempeño, cabe señalar que en los términos en los que se encuentra redactado actualmente el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 74, dicha entidad de fiscalización solo puede emitir las recomendaciones para la mejora del desempeño, mismas que carecen de fuerza vinculativa para la entidad fiscalizada. La realización de este tipo de auditorías, ha puesto en evidencia que ante la aparición de hallazgos que pudieran acarrear responsabilidades por la comisión de irregularidades por parte de los servidores públicos involucrados, las áreas auditoras no cuentan con facultades para emitir otro tipo de acciones, como la formulación de pliegos de observaciones o de promociones de responsabilidad administrativa, necesarias para instaurar, en su caso, los procedimientos correspondientes para fincar a dichos

servidores públicos las responsabilidades que se les imputen. Operativamente, la Auditoría Superior de la Federación, frente a hallazgos detectados en ese tipo de auditorías, debe realizar una nueva auditoría, ahora de naturaleza financiera o de la naturaleza que corresponda, para poder formular acciones vinculantes para los servidores públicos y estar en posibilidad de fincar las responsabilidades de que se trate. En este contexto, limitar la actuación de la Auditoría Superior de la Federación a la mera emisión de recomendaciones para la mejora en el desempeño de los programas, en las auditorías para verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas, es duplicar funciones y desaprovechar la posibilidad de que la entidad de fiscalización pueda, mediante el ejercicio de las demás acciones, lograr mejores resultados en su labor de fiscalización, razón por la que se propone reformar el párrafo señalado, para facultar a la entidad de fiscalización a emitir las recomendaciones y acciones que procedan conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, como en el resto de las auditorías que se practican.

Como quedó apuntado, otro de los temas materia de esta iniciativa es el ajuste de los plazos señalados tanto para la presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal, como para la entrega de los informes que debe efectuar la Auditoría Superior de la Federación a la Cámara de Diputados, especialmente para estar en posibilidad de presentar un Informe General Ejecutivo, en el mismo año en que se presenta la Cuenta Pública. En este contexto, resulta necesario anticipar el plazo para la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados al último día hábil de febrero, por lo que se propone modificar el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 74. En congruencia con este cambio, se prevé que la administración pública adecue sus actividades de manera gradual para cumplir con esta obligación, por lo que se deberá establecer en las disposiciones transitorias que la Cuenta Pública 2012 se deberá de 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.

En cuanto al nuevo esquema de información para que la Auditoría Superior de la Federación proporcione de manera oportuna a la Cámara de Diputados los insumos necesarios para la revisión de la Cuenta Pública, se propone diferenciar dos clases de informes: los *Informes Individuales* y el *Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*. Aquéllos se refieren al resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública de las auditorías que se vayan practicando a cada una de las entidades fiscalizadas y que se irían entregando a la Cámara de Diputados de manera individual, conforme se vayan concluyendo las auditorías, con el propósito de que tanto la Cámara de Diputados como la sociedad en general conozcan de manera oportuna la información correspondiente a los resultados de la fiscalización y sin perjuicio de la obligación de entregar un *Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública* en la fecha señalada constitucionalmente y conforme a las particularidades que se establezcan en la legislación secundaria. Con este nuevo esquema, la información no solo se hará llegar a la Cámara de Diputados de manera inmediata, sino que posibilitará efectuar un análisis más a fondo de la información, necesarios para la adecuada toma de decisiones.

En este contexto, el *Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública* se presenta como el documento final que contiene la síntesis de los resultados de fiscalización, con lo que se satisfacen las expectativas de los diputados para contar con un instrumento integral; su entrega deberá realizarse a más tardar el 31 de octubre, situación que sólo es viable si se establece que las auditorías puedan iniciarse a partir del 1 de enero siguiente al cierre del ejercicio.

Como parte de este nuevo mecanismo, será necesario establecer que a partir de la notificación de los informes individuales a las entidades fiscalizadas, correrá el término de hasta treinta días hábiles para que presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes para

atender las recomendaciones y acciones promovidas. Para todo ello, se propone reformar la parte final del tercer párrafo de la fracción VI del artículo 74, el cuarto párrafo de la fracción VI del artículo 74 y los párrafos primero, segundo, tercero y séptimo de la fracción II del artículo 79, así como adicionar un tercer párrafo al artículo 79 todos de nuestra Constitución. Cabe señalar que esta última adición, tiene también el propósito de que la Cámara de Diputados cuente con información necesaria para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del año siguiente, situación que solo es factible, si la fiscalización de los recursos federales puede iniciarse desde el primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal, con lo que también se verá incrementada la capacidad auditora de la entidad de fiscalización.

Tal como quedó apuntado, otro de los aspectos que aborda la presente iniciativa es el relativo a la planeación de las auditorías. Esta actividad es, sin lugar a dudas, fundamental para la revisión de la Cuenta Pública. Al respecto cabe señalar que una de las fortalezas de la Auditoría Superior de la Federación es que cuenta con la certificación de los procesos de Planeación y Desarrollo de Auditorías. En este escenario, para mantener esta fortaleza así como para estar en posibilidad de contar oportunamente con los elementos necesarios para llevar a cabo una adecuada planeación, se propone que esa entidad de fiscalización cuente con la facultad para realizar revisiones preliminares y solicitar a las entidades fiscalizadas la información que considere pertinente del ejercicio en curso. Es por ello que se sugiere adicionar un cuarto párrafo al artículo 79.

Al lado de esas revisiones preliminares, en la presente iniciativa se propone que a los **informes trimestrales** que el Poder Ejecutivo debe entregar al Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación pueda realizar evaluaciones preliminares y emitir, si ese fuera el caso, recomendaciones preventivas, para lo cual contará con facultades para solicitar la información necesaria del ejercicio en curso y sin perjuicio de las acciones que en su momento llegue a formular con motivo del ejercicio de sus facultades de fiscalización. Asimismo, se propone incluir la facultad de la entidad de fiscalización superior de la Federación para llevar a cabo las auditorías o revisiones en los plazos que, en su caso, establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación o las demás disposiciones jurídicas aplicables, con el objeto de armonizar los tiempos señalados en ese presupuesto o las leyes especiales, con este precepto constitucional. Para estos propósitos, se adiciona un párrafo quinto al artículo 79.

Como quedó señalado anteriormente, también es materia de esta propuesta la regulación de la denominada **situación excepcional**. Actualmente, la entidad de fiscalización tiene la facultad para solicitar a las entidades fiscalizadas, en los supuestos de las situaciones excepcionales establecidas en la ley de la materia, que procedan a la revisión de los conceptos denunciados para que con base en ello se rinda un informe específico a la Cámara y, en su caso, se proceda a fincar las responsabilidades correspondientes. En la práctica, estos mecanismos han puesto de manifiesto la necesidad de modificar este esquema limitado, en el que la información que se proporciona se circunscribe a un informe de la parte denunciada. De ahí la necesidad de introducir un nuevo mecanismo para que la Auditoría Superior de la Federación pueda llevar a cabo una fiscalización directa, es decir, sin que se limite a un informe, en los supuestos de una situación excepcional, con las salvedades que para tal efecto establezca la ley de la materia y previo examen de ciertos requisitos para su procedencia, tales como la causación de un daño patrimonial que afecte a las arcas públicas federales, el desvío flagrante de recursos o la afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía nacional, para que una vez concluida la revisión, la Auditoría Superior de la Federación rinda un informe individual a la Cámara de Diputados. En consecuencia, se propone reformar el quinto párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Constitución.



Otro aspecto que se propone en la presente iniciativa es que las recomendaciones al desempeño queden incluidas dentro del concepto genérico de “*recomendaciones*”, con el propósito de que las entidades fiscalizadas no solo deban precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas, sino también las acciones emprendidas para estar en posibilidad de acreditar la atención de las mismas. Para tal propósito se plantea reformar el párrafo quinto de la fracción II del artículo 79.

Por otra parte, es relevante considerar que con motivo de la expedición de la nueva Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero del 2012, y cuyo objeto es regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas, definidos como aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado y que empleen recursos federales, es pertinente establecer con claridad la facultad de la entidad superior de Fiscalización, para fiscalizar la aplicación de dichos recursos federales, delegando a la legislación secundaria el desarrollo de las normas necesarias para este propósito. En este sentido es menester reformar el segundo párrafo de la fracción I del artículo 79.

Finalmente, hemos considerado que un elemento que puede afectar la independencia del titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación, es la posibilidad de ser nombrado nuevamente por un período de ocho años. En este sentido, se propone eliminar tal posibilidad, por lo que se deberá reformar el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 79.

Por lo expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la fracción VI del artículo 74; segundo y quinto de la fracción I y primero, segundo, tercero, quinto y séptimo de la fracción II y tercero de la fracción IV del artículo 79 y se adicionan la fracción XXVIII-B al artículo 73, los párrafos tercero, cuarto y quinto, del artículo 79, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,, 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. y 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 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 30 de septiembre del año siguiente al 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. ...

VIII. ...

**Artículo 79.** ...

...

**Sin sujeción a los principios de posterioridad y anualidad 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 sujeción a los principios de posterioridad y anualidad 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.

...

**I. ...**

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, **con inclusión de los destinados a proyectos de inversión de coparticipación público privada** y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

...

...

Asimismo, sin sujeción al principio de posterioridad, e n las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, podrá **previo examen 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, **ejercerá las acciones 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 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; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III. ...

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 que pueda 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.

...

V. ...

### **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 la materia 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.** 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.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 9 de febrero de 2012.

**Diputados:** Francisco Rojas Gutiérrez (rúbrica), José Ramón Martel López (rúbrica), César Augusto Santiago Ramírez (rúbrica), Carlos Flores Rico (rúbrica), Óscar Levin Coppel (rúbrica), Óscar Aguilar González (rúbrica), Silvio Lagos Galindo (rúbrica), Emilio Chuayffet Chemor (rúbrica), Mercedes del Carmen Guillén Vicente (rúbrica), Alfonso Navarrete Prida, Rodrigo Reyna Liceaga (rúbrica), Paula Angélica Hernández Olmos (rúbrica), Alfredo Villegas Arreola, Heliodoro Carlos Díaz Escárrega, Humberto Lepe Lepe, Francisco Alberto Jiménez Merino (rúbrica), Jorge Romero Romero, Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, José Manuel Aguero Tovar, Jaime Aguilar Alvarez y Mazarrasa (rúbrica), Efraín Ernesto Aguilar Góngora (rúbrica), María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Andrés Aguirre Romero, Ricardo Ahued Bardahuil, Esteban Albarrán Mendoza (rúbrica), María Ester Alonso Morales (rúbrica), Fermín Gerardo Alvarado Arroyo, José Luis Álvarez Martínez (rúbrica), Miguel Álvarez Santamaría, Heriberto Ambrosio Cipriano (rúbrica), Pedro Ávila Nevárez (rúbrica), José Antonio Aysa Bernat (rúbrica), Armando Jesús Báez Pinal (rúbrica), Eduardo Alonso Bailey Elizondo (rúbrica), Sabino Bautista Concepción (rúbrica), Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, Antonio Benítez Lucho (rúbrica), Rolando Bojórquez Gutiérrez, Felipe Borja Texcotitla (rúbrica), Manuel Cadena Morales (rúbrica), Juan Nicolás Callejas Arroyo, Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Alejandro Cano Ricaud, Jesús Alberto Cano Vélez (rúbrica), Guillermina Casique Vences (rúbrica), Martín Enrique Castillo Ruz (rúbrica), Hilda Ceballos Llerenas, Rogelio Cerda Pérez (rúbrica), Patricio Chirinos del Ángel, Benjamín Clariond Reyes Retana (rúbrica), Elpidio Desiderio Concha Arellano, Germán Contreras García, José del Pilar Córdova Hernández, Armando Corona Rivera, Carlos Cruz Mendoza (rúbrica), Sami David David, Manuel Esteban de Esarte Pesqueira (rúbrica), Ernesto de Lucas Hopkins, Lily Fabiola de la Rosa Cortés, Yolanda de la Torre Valdez (rúbrica), Norberto Adalmira Díaz Azuára (rúbrica), Heliodoro Carlos Díaz Escárrega, María Cristina Díaz Salazar, Rogelio Manuel Díaz Brown Ramsburgh, María Hilaria Domínguez Arvizu Norberto Adalmira Díaz Azuára, Raúl Domínguez Rex, Ana Estela Durán Rico, Jesús Ricardo Enríquez Fuentes (rúbrica), Fernando Espino Arévalo, Héctor Fernández Aguirre, Silvia Fernández Martínez, Fernando Ferreyra Olivares (rúbrica), Jaime Flores Castañeda (rúbrica), Víctor Félix Flores Morales (rúbrica), Jorge Fernando Franco Vargas, Víctor Manuel Anastasio Galicia Ávila, Margarita Gallegos Soto, Marco Antonio García Ayala (rúbrica), Óscar García Barrón (rúbrica), Teófilo Manuel García Corpus, Miguel Ángel García Granados (rúbrica), Laura Felicitas García Dávila, Luis García Silva, Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Javier Gil Ortíz, Jorge Venustiano González Ilescas, José Alberto González Morales (rúbrica), Diana Patricia González Soto, Janet Graciela González Tostado (rúbrica), Daniel Jesús. Granja Peniche (rúbrica), Ildefonso Guajardo Villarreal, Delia Guerrero Coronado, Luis Alejandro Guevara Cobos, Héctor Guevara Ramírez (rúbrica), Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, Elvia Hernández García (rúbrica), Jorge Hernández Hernández (rúbrica), David Hernández Pérez (rúbrica), Héctor Hernández Silva, David Hernández Vallín (rúbrica), Francisco Herrera Jiménez, Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa, Susana Hurtado Vallejo (rúbrica), Inocencio Ibarra Piña, María del Carmen Izaguirre Francos (rúbrica), Juan Pablo Jiménez Concha (rúbrica), Blanca Estela Jiménez Hernández (rúbrica), Carlos Manuel Joaquín González, Jorge Alberto Juraidini Rumilla (rúbrica), Víctor Manuel Kidnie de la Cruz, Fidel Kuri Grajales, Silvio Lagos Galindo, Óscar Javier Lara Aréchiga, Óscar Lara Salazar, Juan Carlos Lastiri Quirós, Israel Reyes Ledesma Magaña, José Luis Marcos León Perea (rúbrica), Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, Margarita Liborio Arrazola, Sergio Lobato García, Cruz López Aguilar (rúbrica), María Elena Perla López Loyo, José Ricardo López Pescador (rúbrica), Jorge Humberto López-Portillo Basave (rúbrica), Alfredo Francisco Lugo Oñate (rúbrica), Miguel Ángel Luna Munguía, Sergio Mancilla Zayas, Julieta Octavia Marín Torres (rúbrica), Onésimo Mariscales Delgadillo (rúbrica), Manuel Guillermo Márquez Lizalde, Luis Antonio Martínez Armengol, Hugo Héctor Martínez González (rúbrica), Andrés Massieu Fernández, Rosalina Mazari Espín (rúbrica), Tereso Medina Ramírez, Edgardo Melhem Salinas, Sandra Méndez Hernández (rúbrica), Emilio Andrés Mendoza Kaplan, María Isabel Merlo Talavera, Salma Meza Manjarrez (rúbrica), Nely Edith Miranda Herrera, Amador Monroy Estrada (rúbrica), Fermín Montes Cavazos (rúbrica), Mario Moreno Arcos, Daniela Nadal Riquelme (rúbrica), Armando Neyra Chávez, Maurilio Ochoa Millán, Hernán de Jesús Orantes López, Graciela Ortiz González, Carlos Oznerol Pacheco Castro, José Trinidad Padilla López, Héctor Pedraza Olguín, Héctor Pedroza Jiménez, Aníbal Peralta García (rúbrica), Guadalupe Pérez Domínguez, María Isabel Pérez Santos (rúbrica), José Ignacio Pichardo Lechuga, Miguel Ernesto Pompa Corella (rúbrica), Sergio Lorenzo Quiroz Cruz (rúbrica), María de la Paz Quiñones Cornejo, José Francisco Rábago Castillo (rúbrica), Jorge Carlos Ramírez Marín, Narcedalia Ramírez Pineda, Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, Francisco Ramos Montaña, Roberto Rebollo Vivero, Reginaldo Rivera de la Torre, Leticia Robles Colín (rúbrica), Adela Robles Morales (rúbrica), Josefina Rodarte Ayala, Omar Rodríguez Cisneros (rúbrica), Rafael Rodríguez González (rúbrica), Jesús María Rodríguez Hernández, Luis Félix Rodríguez Sosa, Francisco Lauro Rojas San Román, Jorge Rojo García de Alba, Jorge Romero Romero, Frida Celeste Rosas Peralta (rúbrica), Enrique Salomón Rosas Ramírez, José Adán Ignacio Rubí Salazar, Éric Luis Rubio Barthell (rúbrica), Guillermo Raúl Ruiz de Teresa (rúbrica), Fausto Sergio Saldaña del Moral, Cuauhtémoc Salgado Romero (rúbrica), Gerardo Sánchez García, David Ricardo Sánchez Guevara, Ricardo Sánchez Gálvez (rúbrica), Jaime Sánchez Vélez, Melchor Sánchez de la Fuente, María Esther de Jesús Scherman Leño (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Felipe Solís Acero (rúbrica), Maricela Serrano Hernández, Leobardo Soto Martínez, Blanca Juana Soria Morales, José Luis Soto Oseguera, Blanca Luz Purificación Dalila Soto Plata (rúbrica), Adriana Terrazas Porras, María Esther Terán Velázquez, Reyna Araceli Tirado Gálvez (rúbrica), Miguel Ángel Terrón Mendoza, Georgina Trujillo Zentella (rúbrica), José Alfredo Torres Huitrón, Josué Cirino Valdés Huevo, Ricardo Urzúa Rivera (rúbrica), Canek Vázquez Góngora (rúbrica), Gloria Valles Porras, José Luis Velasco Lino, Noé Martín Vázquez Pérez (rúbrica), Marcela Vieyra Alamilla, Héctor Eduardo Velasco Monroy, J. Eduardo Yáñez Montaña, Alma Carolina Viggiano Austria, José Antonio Yglesias Arreola, Rafael Yerena Zambrano, Alicia Elizabeth Zamora Villalva (rúbrica), Cristabell Zamora Cabrera (rúbrica), Eduardo Zarzosa Sánchez, Ana Georgina Zapata Lucero (rúbrica), Rolando Zubia Rivera (rúbrica).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE MARÍA JOANN NOVOA MOSSBERGER Y SUSCRITA POR PAZ GUTIÉRREZ CORTINA Y ÓSCAR SAÚL CASTILLO ANDRADE, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los que proponen, diputadas María Joann Novoa Mossberger, Paz Gutiérrez Cortina, diputado Óscar Saúl Castillo Andrade, integrantes 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, y, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa que adiciona un párrafo primero al artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos según la siguiente

**Exposición de Motivos**

I. El derecho a la vida es una condición del ser humano que se encuentra inherente a su naturaleza, es parte primaria y esencia del principio mismo de su existencia, pues su negativa representa a la vez la pérdida de las condiciones espontáneas que surgen del estado físico de la presencia del hombre y la mujer en el mundo. El hecho de iniciar un proceso de existencia con las singularidades de la condición de nuestro género, es en sí mismo, un estado o situación de surgimiento de derechos adheridos al individuo que por tener características biológicas particulares que lo hacen ser singular, individual, racional y trascendente, se encuentra bajo la protección de la naturaleza misma que lo ampara bajo un principio esencial de desarrollo de la especie, y establece la condiciones para que viva, crezca y se desarrolle.

Siendo el derecho a la vida el inicio de todo orden social, pues el proceso de asociación humana deriva precisamente del respeto a esta inalienable garantía, es fundamental su observancia, ahí se gesta el proceso de creación del ente social, del estado mismo y del proceso natural de elevación del ser a los niveles máximos de trascendencia. No podemos entender la existencia de ningún otro derecho, sin la existencia y respeto del derecho a la vida, todos los demás son consecuencias del cumplimiento de esta garantía. El derecho a la libertad, la equidad de género, la salud, la educación, la propiedad y en general todas las garantías fundamentales, son consecuenciales y derivan de la preeminencia de la vida.

II. La misma condición natural del ser humano lo obliga a trazar las normas que sean necesarias para respetar la vida desde su inicio, es decir desde que es concebida, no podemos pensar en una civilización respetuosa de su naturaleza humana si no cuenta con los elementos jurídicos necesarios para defender la vida de los más vulnerables: los no nacidos. Al respecto, el licenciado Julio Antonio Hernández Barros, miembro distinguido de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación señala:

*...el derecho a la vida es un derecho inalienable del ser humano desde su propia concepción y por ningún motivo puede ser limitado ni contar con excepción alguna...*

Diversos filósofos, juristas y hombres de ciencia destacan la preponderancia del derecho a la vida, y existencia anterior al derecho escrito. Ministros de la corte y académicos destacados de nuestro país así lo han sostenido, e incluso existen resoluciones de nuestro máximo tribunal que asientan la eminente protección del niño no nacido desde el momento de su concepción.

III. Bajo estas premisas, el derecho positivo internacional ha recogido el derecho a la vida de diversas formas, como es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos que en su artículo 3, establece que:

*Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.*

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 6, reconoce este derecho al precisar:

*Artículo 6. 1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.*

En el mismo sentido lo hacen la Declaración Americana de los Derechos Humanos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siendo ésta última la que reconoce la vida desde la concepción al establecer:

**Artículo 4. Derecho a la Vida**

*1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.*

En el caso de las niñas y los niños, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, establece en su artículo 6 y 37 el reconocimiento del derecho a la vida. De manera complementaria los siguientes acuerdos internacionales también reconocen este derecho:

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en su artículo 3; Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, principios 4, 5, 6 y 9; Convenios de Ginebra de 1949 en su artículo 3; Convención para la prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, artículos primero y segundo; el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte, artículo primero, entre otros tantos.

Esta más que comprobado que la comunidad internacional cuenta ya con protocolos que defienden este derecho fundamental, incluso cobra especial relevancia la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce la existencia de la vida desde la concepción y por ende la necesidad de que los estados nacionales de América la defiendan desde ese momento. Sobre este caso, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que se trata de un dispositivo que no obliga a los estados nacionales a establecer la defensa de vida desde la concepción, si esta plenamente reconocido que de forma potestativa sugiere a los estados miembros defiendan la vida desde el momento que inicia, desde la concepción, y en este sentido México ha dado muestras claras de defender a la vida desde su inicio, ejemplo de ello tenemos gran cantidad de constituciones estatales que reconocen el derecho del no nacido, protegiendo a esos niños de los ataques que se pueden gestar contra su derecho a existir.

IV. Por lo que toca a nuestro derecho interno, tenemos que actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce explícitamente el derecho a la vida, se tiene que recurrir a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dilucidar la protección constitucional a la vida. La única alusión directa que se realizaba de este derecho se encontraba en su numeral 14, que a la letra señalaba:

*Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

Como podemos evidenciar de su lectura el numeral expresamente establecía la prohibición de privar de la vida a alguien, y por ende consagraba el derecho a la vida, sin embargo hay que advertir que este dispositivo fue reformado por medio del decreto publicado el 9 de diciembre de 2005, para quedar con la siguiente redacción:

*“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”*

Con ello se eliminó la escasa protección positiva de la vida que se encuentra dentro de la Constitución federal, y deja de nueva cuenta un amplio campo para la interpretación, lo que constituye a todas luces una laguna que amerita ser saciada por este Poder Legislativo, pues no hay artículo que directamente establezca esta garantía primaria y determinante para la existencia de todos los demás derechos del hombre.

V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de realizar un análisis vasto, gramatical y sistemático de la Carta Magna en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, llega a las siguientes conclusiones:

*“...Dentro de los parámetros internacionalmente establecidos como mínimos de protección y garantía, y con un sentido de progresividad, el derecho a la vida debe ser regulado por el legislador nacional de conformidad con sus competencias y facultades...”*

Continúa señalando y advirtiendo la laguna legal:

*“...este tribunal considera que lo único que podemos encontrar en la Constitución de manera expresa, son previsiones constitucionales que de manera positiva establecen obligaciones para el estado de promocionar y hacer normativamente efectivos los derechos relacionados con la vida, por ejemplo el artículo 4o. de la Constitución, que contiene previsiones relacionadas con la salud, el medio ambiente, la vivienda, a la protección a la niñez, a la alimentación y el artículo 123 que contiene disposiciones específicas para el cuidado de las mujeres en estado de embarazo y parto.”*

Es indudable que los ministros observan en esta y otras tantas resoluciones, la necesidad de que se legisle en la materia y se pueda establecer con presión los alcances de la garantía individual, es decir, deberá señalarse que la vida tiene un inicio y que está de acuerdo con las tesis científicas más elevadas y aceptadas, que establecen que inicia desde el momento de la concepción.

En cuanto al tema, el tribunal citado estableció el siguiente criterio jurisprudencial donde se pronunció sobre la protección del derecho a la vida del producto de la concepción, y estableció la siguiente tesis jurisprudencial número P./J. 14/2002, lo siguiente:

***“Derecho a la vida del producto de la concepción. Su protección deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los tratados internacionales y de las leyes***



*federales y locales. Si se toma en consideración, por un lado, que la finalidad de los artículos 4o. y 123, apartado A, fracciones V y XV, y apartado B, fracción XI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la exposición de motivos y los dictámenes de las comisiones del Congreso de la Unión que dieron origen a sus reformas y adiciones, de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, y treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, respectivamente, es la procuración de la salud y el bienestar de los seres humanos, así como la protección de los derechos de la mujer en el trabajo, en relación con la maternidad y, por ende, la tutela del producto de la concepción, en tanto que éste es una manifestación de aquélla, independientemente del proceso biológico en el que se encuentre y, por otro, que del examen de lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de mil novecientos noventa y uno y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el diecinueve de junio de mil novecientos noventa y el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, respectivamente, cuya aplicación es obligatoria conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la propia norma fundamental, se desprende que establecen, el primero, la protección de la vida del niño tanto antes como después del nacimiento y, el segundo, la protección del derecho a la vida como un derecho inherente a la persona humana, así como que del estudio de los Códigos Penal Federal y Penal para el Distrito Federal, y los Códigos Civil Federal y Civil para el Distrito, se advierte que prevén la protección del bien jurídico de la vida humana en el plano de su gestación fisiológica, al considerar al no nacido como alguien con vida y sancionar a quien le cause la muerte, así como que el producto de la concepción se encuentra protegido desde ese momento y puede ser designado como heredero o donatario, se concluye que la protección del derecho a la vida del producto de la concepción, deriva tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de los tratados internacionales y las leyes federales y locales.” (Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, pleno, tomo XV, febrero de 2002, página 588.)*

Con este criterio, la corte reconoce la existencia ya de la vida jurídicamente hablando desde la concepción, y advierte en una interpretación sistemática que efectivamente la Constitución da derechos al niño no nacido, por lo que este criterio debe impulsarnos como constituyente permanente a dejar claramente establecido el derecho a la vida desde la concepción, con lo que mexicanos que están por nacer y los que ya nacieron tendrán una Carta Magna que con suma claridad que los proteja en cualquiera de las etapas de su crecimiento biológico, intelectual, emocional o social y hasta su muerte natural.

V. Por otra parte, tenemos que científicos de diversas nacionalidades, que son autoridades reconocidas en materia biológica, han expresado la existencia científica de la vida desde la concepción, por lo que todo estado que tenga la calidad de democrático, debe garantizar a cualquier ciudadano la protección decidida de la ley, más aún cuando se trata de una persona en proceso de formación y crecimiento y que por estar indefensa, necesita en mayor medida la protección social y del Estado traducida en una ley que le garantice el derecho primario a la vida.

En este sentido tenemos que Jérôme Lejeune, médico genetista francés, autor de grandes descubrimientos en las ciencias médicas, uno de los padres de la genética moderna, Doctor Honoris Causa, miembro o laureado de numerosas academias, universidades o comunidades de intelectuales extranjeras, sobre el tema de la protección de la vida del no nacido se expresa:

*“...Porque sabemos con certeza que toda la información que definirá a un individuo, que le dictará no sólo su desarrollo, sino también su conducta ulterior, sabemos que todas esas*

*características están escritas en la primera célula. Y lo sabemos con una certeza que va más allá de toda duda razonable, porque si esta información no estuviera ya completa desde el principio, no podría tener lugar; porque ningún tipo de información entra en un huevo después de su fecundación. (...).*

*Pero habrá quien diga que, al principio del todo, dos o tres días después de la fecundación, sólo hay un pequeño amasijo de células. ¡Qué digo! Al principio se trata de una sola célula, la que proviene de la unión del óvulo y del espermatozoide. Ciertamente, las células se multiplican activamente, pero esa pequeña mora que anida en la pared del útero ¿es ya diferente de la de su madre? Claro que sí, ya tiene su propia individualidad y, lo que es a duras penas creíble, ya es capaz de dar órdenes al organismo de su madre.”*

Como podemos evidenciar para esta autoridad científica en la materia, la vida tiene un origen en el momento mismo de la concepción, no deja lugar a dudas de ello y por tanto se cuenta con argumentos de primer orden para avalar la protección que el niño no nacido demanda. En este mismo orden de ideas, Javier Vega Gutiérrez, profesor titular de medicina de la Universidad de Valladolid, España, señala:

*“Los datos embriológicos permiten afirmar que desde la fecundación existe un individuo de la especie humana; existen varias características fundamentales que lo justifican:*

**1. Novedad Biológica.** *Nace algo nuevo al fundirse los núcleos de las células germinales; no se ha dado ni se dará una información genética exactamente igual. Ahí está escrito el color de los ojos, la forma de la nariz, etcétera. Se trata de un ser biológicamente único e irrepetible.*

**2. Unidad.** *Si se trata de una individualidad biológica, de un todo compuesto de partes organizadas, tiene que haber un centro coordinador; es el genoma el centro organizador que va haciendo que se den las sucesivas fases en esa novedad biológica de forma armónica.*

**3. Continuidad.** *No existe ningún salto cualitativo desde la fecundación hasta la muerte; no puede decirse que en un momento es una cosa y más adelante otra diferente; todo el desarrollo está previsto en el genoma. Desde la fecundación existe un individuo de la especie humana que se va desarrollando de manera continua .*

**4. Autonomía .** *Desde el punto de vista biológico, todo el desarrollo sucede desde el principio hasta el final de manera autónoma. La información para dirigir esos procesos viene del embrión mismo, de su genoma.*

**5. Especificidad.** *Todo ser vivo pertenece a una especie. El embrión, analizando su cariotipo, desde el primer momento pertenece a la especie homo sapiens.*

**6. Historicidad o biografía.** *Todo viviente tiene “una historia”, no es solamente lo que se ve en un momento dado, sino que todo viviente es lo que ha sido hasta ese momento y lo que será después.”*

Estas características que encuentra el profesor establecen la existencia de un ser humano sujeto de derecho desde el inicio de su vida en el vientre materno, es decir, desde la concepción. Por otra parte, tenemos que el doctor Micheline M. Mathews-Roth, de la escuela de medicina de Harvard, autor de gran cantidad de estudios de materia embriológica y médica, en una comparencia ante una subcomisión de Senado norteamericano, en abril de 1981, dijo categóricamente que “la vida

humana comienza desde la concepción”. Así lo hicieron gran cantidad de prestigiados médicos y científicos que estuvieron en aquella ocasión en el Senado de los Estados Unidos, que concluyó con la expedición de leyes que defendían la vida desde el momento de la concepción.

El argumento de la vida desde la concepción se soporta aún más en los peritajes médicos emitidos por los doctores Jesús Kumate Rodríguez, María Cristina Márquez Orozco y Fabio Salamanca Gómez, quienes fueron llamados como peritos en la resolución de la Controversia Constitucional 146/2007 y su acumulada 147/2007, en donde los tres sostienen que la vida humana inicia desde la fecundación con argumentos científico. Siendo ellos autoridades reconocidas en México en materia biológica, su comparecencia acredita la evidente existencia de una persona sujeta de derechos desde que es concebida y durante todo su desarrollo dentro del seno materno.

VI. Las posturas políticas de tres partidos políticos representados en el Senado de la Republica de los Estados Unidos Mexicanos, durante la discusión y proceso de aprobación del decreto que reforma los artículos 22 y 14 de la Carta Magna, por medio de los cuales quedó abolida la pena de muerte en México, externaron su postura sobre la vida, en el cual todos coincidieron en la preponderancia que la preservación de la vida significa para el Estado mexicano. Por ello existe un acuerdo total en la necesidad de legislar por la vida, mismo que si fue coincidente en este dictamen, lo puede ser también en la declaratoria constitucional del derecho a la vida desde la concepción y hasta la muerte natural.

VII. La evidencia científica, los razonamientos jurídicos, antropológicos y filosóficos, establecen claramente la preeminencia del derecho a la vida, la situación natural de su existencia, que por lo mismo y para tener ley acorde con los principios más elementales de la naturaleza humana se requiere el reconocimiento del derecho positivo interno, pues aunque existe ya internacionalmente una gama de dispositivos, la ausencia de un elemento escrito en el derecho nacional genera una sistema legal sujeto a interpretaciones que no necesariamente se apegan al respeto de la dignidad humana y que si dan pie a lagunas que hoy en día está dejando sin defensa a las niñas y niños no nacidos, y se prestan a discusiones y debates que se dispararían con legislación precisa y pertinente.

Por otra parte, tenemos que la corte misma advierte que el legislador tendría que establecer en la ley el derecho a la vida con sus consecuentes alcances, es por ello que proponemos el establecimiento expreso del derecho a la vida desde la concepción en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con ello se resuelve el debate sobre la protección legal de la vida en la constitución, se tendría una norma más humana y respetuosa de la dignidad de todos los mexicanos, incluyendo a los mas indefensos que son los que están por nacer.

Sírvase para robustecer esta propuesta los razonamientos de Jorge Adame Goddard, quien categóricamente afirma:

“Enmendar la Constitución para que se ajuste a lo dictado por el derecho internacional e impedir toda posibilidad de suspender la vida, sin duda, será un gran avance para todos los mexicanos.”

En el mismo sentido se pronuncia Julio Antonio Hernández Barros, quien advierte de la necesidad de establecer en la Carta Magna un artículo que defienda la vida desde la concepción, en su propuesta presenta una nueva redacción al artículo 4 donde quedaría señalado que “Todo individuo tiene derecho a la vida...”.

Todos estos razonamientos nos llevan a concluir que es nuestra obligación, como representantes, establecer en la Constitución el derecho a la vida desde la concepción, el ejemplo de esta garantía

eminente humana ya nos los dieron diversas entidades federativas que establecieron, en su Constitución estatal, el derecho a la vida desde su inicio, y no sólo eso, en Latinoamérica, Chile da un ejemplo de su entereza y avance en la protección de sus ciudadanos no nacidos al establecer dentro de su Constitución nacional, el derecho a la vida desde la concepción, pues este documento señala:

*“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*1o. El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. La ley protege la vida del que está por nacer...”*

Por otra parte, en Argentina existen esfuerzos legislativos destacados para proteger la vida del niño no nacido y así en los últimos años se presentó una declaratoria de los *derechos del niño por nacer* que en su artículo primero señala:

*Declaración de los Derechos del Niño por nacer:*

*1. Se entiende por niño por nacer a todo ser humano desde el momento de la concepción, es decir, desde la penetración del óvulo por el espermatozoide, hasta el momento de su nacimiento.*

Es por ello que resulta imperativo decidir por la protección de lo más humanitario, sagrado y natural que existe que es la vida, misma que, tal y como expuse, inicia desde la concepción, en este sentido es fundamental tener en nuestra Constitución Política un artículo que proteja el derecho a la vida de todas y todos los mexicanos desde la concepción.

VIII. Bajo el mismo rubro se advierte que la dignidad del ser humano está impuesta por derecho natural desde su concepción hasta su muerte natural, el derecho a la vida prevalece en todo momento de la existencia del hombre, carece de caducidad, es de carácter público, y por lo mismo, nadie puede ser privado de él, ningún ciudadano bajo ninguna circunstancia. El carácter natural, su inherencia a la calidad de ser humano, aun cuando fuera exógena al derecho positivo, es innegable que subsiste. Empero, en la actualidad nuestra legislación adolece de un dispositivo garantista que siguiendo el principio de prevalencia de la vida sobre todas las cosas, proteja este derecho fundamental hasta su fenecimiento natural, es decir, hasta la muerte natural. De ahí la importancia de incluir en la máxima norma de nuestro país, el derecho a la vida desde la concepción hasta la muerte natural, evitando con ello la privación antinatural de la vida e impulsando la plena dignificación del ser, el pleno goce de los derechos más elementales de las mexicanas y los mexicanos y por su puesto evitando a toda costa que una o un mexicano sean privados de la vida de forma ilegítima.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

*Artículo 4o. Toda persona tiene derecho a la vida desde la concepción y hasta la muerte natural. El estado garantizará la protección integral de los derechos del niño no nacido desde la concepción.*

“Párrafos segundo al decimo...”

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas de los estados deberán realizar las adecuaciones que correspondan a sus constituciones locales, así como a su legislación secundaria en un plazo máximo de seis meses a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de febrero de 2012.

**Diputados:** María Joann Novoa Mossberger, Paz Gutiérrez Cortina, Óscar Saúl Castillo Andrade (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO JIMÉNEZ LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

El suscrito, Pedro Jiménez León, en su carácter de diputado al Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa de con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los incisos a) y c), y deroga el inciso b), para eliminar el veto presidencial, al tenor de la siguiente

**Problemática**

Nuestros orígenes como nación presenciaron diversos acontecimientos que pusieron en riesgo varias veces la incipiente vida institucional que comenzaba a cobrar vida en la vida pública del joven país.

Las disputas que tuvieron lugar entre el Ejecutivo y el Legislativo, además de una tradición anclada en las Constituciones que desempeñaron la función de norma suprema en la joven república, propiciaron que fructificara una propuesta consistente en dotar al presidente de la facultad de ejercer un derecho de veto respecto a determinaciones adoptadas por el Legislativo.

Ello, se ha dicho, se instalaba en el ánimo de dotar al titular del Ejecutivo de la capacidad de impedir que alguna norma aprobada por el Congreso afectase a la sociedad, debido a su contenido y alcances.

Sin embargo, dicha pretensión ha sido empleada en muchas ocasiones para afectar decisiones sustantivas del Congreso, retrasando o impidiendo que se concreten medidas orientadas al mejoramiento tanto del marco normativo e institucional que requiere adecuaciones como los beneficios que conlleva a través de su instauración como política pública.

Tan sólo en el caso de la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la intromisión del Ejecutivo en la vida interna del Congreso ha tomado tintes delicados, ya que una de las principales atribuciones de la Cámara de Diputados ha sido invadida por el Ejecutivo, pues año con año la Secretaría de Hacienda incide y participa directamente en determinaciones que deberían corresponder sólo a los legisladores.

Más allá de una posición de cabildeo que debería adoptar la Secretaría de Hacienda en el tema presupuestal, en la práctica ocurre una intromisión desmedida que impide a los legisladores cumplir su responsabilidad constitucional de analizar, estudiar y modificar la propuesta original que envía el Ejecutivo. En los hechos, los legisladores sólo logran modificar un mínimo porcentaje de la propuesta enviada.

Aquí conviene recordar la controversia constitucional que presentó el presidente Vicente Fox contra la Cámara de Diputados para impugnar la aprobación del Presupuesto de Egresos de 2005, tema en el que la Suprema Corte de la Nación resolvió a favor del Ejecutivo.

Con ese ejemplo, consideramos que la atribución de veto conferida al presidente se ha erigido muchas veces en una invasión de las facultades del Congreso, trastocando la división de poderes que debe caracterizar un régimen democrático, de acuerdo con la concepción de pensadores clásicos como Montesquieu, quien planteó la necesidad de la existencia de tres poderes, los cuales de ninguna manera podrían ser ejercidos por la misma persona, a fin de avanzar hacia un equilibrio entre ellos, como condición indispensable de un régimen democrático.

Lo anterior ha traído cierta subordinación del Legislativo ante distintas acciones del Ejecutivo, constituyendo ésta una injerencia en la vida del Congreso, pues estamos ciertos de que desde dicho órgano de representación política muy difícilmente se atentaría contra la vida institucional y la convivencia pacífica entre los mexicanos.

### **Argumentación**

Más allá de las discusiones doctrinarias que defienden dicha facultad del presidente, argumentando que abona a una equidad entre los poderes, consideramos que se requiere replantear esta situación a fin de arribar a determinaciones que fortalezcan al Congreso en aras de cumplir una actividad fundamental en el país: la de una claridad en la división de responsabilidades entre Ejecutivo y Legislativo.

Recordemos que varios pasajes de nuestra historia, ya sea los ocurridos en el siglo XIX o episodios vinculados a la etapa del autoritarismo y los que han tenido lugar en la actualidad, originados en una tentación proclive a ejercer un poder sin contrapesos, por el presidente en turno, han configurado un escenario difícil de superar para concretar una real autonomía del Legislativo.

La prolongada etapa del dominio del partido hegemónico estuvo profundamente marcada por un predominio del Ejecutivo sobre el Congreso, pues prácticamente este último, con la mayoría de una sola fuerza política, siguió con una férrea disciplina las indicaciones que provenían del presidente.

El avance democrático que se ha instaurado en México, a partir de indicadores como elecciones competidas, la alternancia de las fuerzas políticas en la conducción de los tres niveles de gobierno y mayor pluralidad en el Congreso, además de una exigencia ciudadana que cobra fuerza cada vez mayor, en el sentido de exigir a los responsables de los asuntos públicos la rendición de cuentas y transparencia en su accionar, abre nuevos senderos por donde debe transitar necesariamente la actuación del Legislativo.

La pluralidad política existente en el país, que encuentra una representación en el Congreso, exige la disposición y voluntad de todos los actores políticos para construir los acuerdos y consensos necesarios en temas fundamentales. La participación del Ejecutivo federal en este ejercicio democrático no puede dar cabida a excepciones por ningún concepto.

En un contexto así, no podemos entender ni aceptar la dependencia que se le desea asignar al Poder Legislativo en muchos asuntos trascendentes que le corresponde resolver.

Si deseamos transitar hacia una verdadera democracia, consolidando el papel que está llamado a desempeñar el Congreso, requerimos incrementar los esfuerzos, no por confrontar a los poderes sino para dotarlos de verdadera independencia que les permita arribar a decisiones que contribuyan sin reserva a la equidad indispensable para la salud de la república.

Seguir considerando que debe haber una preeminencia de un poder sobre otro, a la luz de diversos hechos como a los que nos hemos referido, pondría en riesgo la posición de institución clave que debe desarrollar el Congreso.

No se trata de ajustes de cuentas a favor de un determinado poder sino de una propuesta que busca consolidar los instrumentos de rendición de cuentas, otorgando al Congreso un plano de igualdad. En este escenario se inscribe el planteamiento que presentamos mediante la iniciativa.

#### Fundamento legal

La 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 por modificar**

Por lo expuesto y fundado, el suscrito, diputado a la LXI Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por la que se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los incisos a) y c), y se deroga el inciso b), para eliminar el veto presidencial**

#### **Texto normativo propuesto**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los incisos a) y c), y se deroga el inciso b).

**A.** Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. **Con ello se dará por concluido el proceso legislativo.**

**B.** Se deroga.

**C.** La aprobación del proyecto de ley o decreto contará con el voto a favor de la mayoría absoluta de los miembros presentes . Si hubiere observaciones de la Cámara revisora, será devuelto a la Cámara de origen, donde deberá ser discutido de nuevo por ésta, y pasará otra vez a la Cámara revisora . Una vez cumplido con este procedimiento, el Presidente de la Cámara revisora ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

#### **Transitorio**

**Artículo 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 14 de febrero de 2012.

Diputado Pedro Jiménez León (rúbrica)



**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL; Y DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA JOANN NOVOA MOSSBERGER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La que suscribe, diputada federal María Joann Novoa Mossberger, 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 los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea iniciativa de ley con proyecto de decreto de acuerdo a la siguiente

**Exposición de Motivos**

I. El ser humano como parte de sus características naturales y antropológicas, es un individuo dotado de personalidad y singularidad, es indivisible y por lo mismo, cuenta con derechos adheridos a su calidad de ser inteligente, consiente y con sentido de la trascendencia. Es por ello que el Estado, le reconoce un nombre, nacionalidad, familia, rasgos culturales y capacidad de profesar credos o practicar sus costumbres y tradiciones, a ello la doctrina positivista le denomina derecho a la identidad, mismo que al consignarse en una ley cobra la fuerza necesaria para ser exigible, respetable y ejercible. En este sentido, no hay duda, que desde el punto de vista ius naturalista el derecho a la identidad preexiste a la norma escrita y es reconocido por la ley y la doctrina positivista.

II. En este sentido, tenemos que diversos documentos internacionales, tratados, convenciones y en general, protocolos multinacionales, han reconocido el derecho a la identidad como parte de las prerrogativas más esenciales para el correcto desarrollo del ciudadano, desde que es un infante y alcanza la madurez. Como ejemplo podemos citar la Declaración Universal de los Derechos Humanos que su artículo 6 señala:

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Y en el artículo 15, del mismo documento que expresa:

Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad

III. De igual forma, documentos continentales sobre derechos humanos, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 17 consigna elementos esenciales que tienen que ver con la defensa del derecho a la identidad en el continente Americano, numeral que a la letra señala:

Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales.

Este mismo documento internacional, señala en el artículo 19:

Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.

En suma, queda claro el derecho que tienen los ciudadanos de este continente a la identidad, lo que implica tener una nacionalidad, ser sujeto de derechos y contar con personalidad jurídica, prerrogativas que nacen del derecho a ser registrado ante la autoridad gubernamental y contar con un nombre que nos singularice, individualice y nos dé identidad familiar.

Por último, en lo que respecta a los documentos internacionales, tenemos que la Convención sobre los Derechos de los Niños de 1989, el protocolo internacional más aprobado de la historia, y el que regula de forma más especializada el derecho a la identidad, señala expresamente dentro de su artículo 7 y 8 lo siguiente:

#### Artículo 7

1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados parte velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

#### Artículo 8

1. Los Estados parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados parte deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Como podemos ver, todos los países miembros de la Convención, entre los que se encuentra México, están obligados a reconocer el derecho del niño a un nombre, a una nacionalidad, y en medida de lo posible a conocer a sus padres, y tener relaciones familiares. La obligación debe estar escrita, es exigible y por lo mismo debe estar consignada en nuestras normas internas.

Sin embargo, y no obstante estos deberes encontramos la necesidad de precisar contundentemente lo imperativo y prioritario del derecho a la identidad, tanto en nuestra carta magna, como en las leyes secundarias que de la misma se desprenden, pues de lo contrario, estaría dejando vacíos que se prestan a malas interpretaciones y que no fomentan decididamente el registros de las niñas y los niños, así como, el ejercicio pleno de su derecho a la identidad. Además, es impostergable armonizar la norma interna mexicana a los tratados internacionales que suscribimos, para hacerlos más operativos y poder ver una mayor aplicación de los mismos.

IV. Por otra parte, nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de Nación, en su primera sala, emitió una tesis durante la novena época, misma que se encuentra visible en el Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI de Julio de 2007, página 260. Tesis 1ª CXLII/2007 Tesis Aislada en materia civil., en la cual se asienta lo siguiente:

El artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por el Estado Mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991) dispone que el niño tiene derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y en la medida de lo posible a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. En concordancia con lo anterior y conforme al numeral 3 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (de orden público, interés social y observancia obligatoria para toda la República), son principios rectores de la protección de los menores, entre otros, el del interés superior de la infancia y el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales. En ese tenor, el artículo 22 de dicha Ley establece el derecho a la identidad, el cual se compone por el derecho a tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca, a tener una nacionalidad y a conocer su filiación y su origen, salvo en el caso que las leyes lo prohíban. **Así, el hecho de que el menor tenga la certeza de quién es su progenitor, constituye un principio de orden público que es parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la personalidad jurídica, cuya importancia no sólo radica en la posibilidad de solicitar y recibir información sobre su origen, la identidad de sus padres y el conocimiento de su origen genético, sino que a partir de esos elementos puede derivarse, por una parte, su derecho a tener una nacionalidad y, por otra, el derecho a que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para su desarrollo pleno e integral.**

Amparo directo en revisión 908/2006. 18 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

Tal y como lo expresa esta Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho a la identidad, es un derecho de orden público y de cuyo respeto se derivan derechos elementales como: el derecho a la nacionalidad y a conocer su origen; mismos que al ser respetados y consagrados en una norma, no solo elevan jurídicamente a la esfera de protección de garantías del ciudadano, sino que dignifican su individualidad y calidad de ser humano, al poder conocer su identidad de forma certera y plena.

V. Por otra parte, y no obstante la existencia de los tratados antes citados, tenemos que en México, existe un preocupante problema de falta de registro de nacimiento y de carencia de actas de nacimiento; de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, tenemos más de 10 millones de mexicanos que carecen de acta de nacimiento y que nunca fueron registrados, de los cuales casi 4 millones son niñas y niños invisibles, que por no tener este documento y nunca haber sido registrados, son invisibles para el Estado. De acuerdo con la Organización de Estados Americanos, en Americalatina y el Caribe, 18 por ciento de los niños menores de 5 años no han sido registrados.

El problema de la falta de registro o subregistro, como lo denominan algunos investigadores, es que sin el acta de nacimiento, no se puede acceder a los servicios sociales, tales como programas de superación de la pobreza, de salud o de educación, es por ello que el subregistro agrava la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentran un gran número de niños.

Entre las causas de la falta de registro se encuentran, principalmente la pobreza, los usos y costumbres, la desconfianza en la autoridad, y la desintegración familiar.

VI. Cocientes de esta realidad, la Organización de Estados Americanos (OEA), realizó el Proyecto de Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y El Derecho a la Identidad, donde establece como misión para todos los miembros de la OEA lograr para el 2015 la universalidad, accesibilidad y de ser posible, la completa gratuidad del registro de nacimiento, a través del cual, se asegura el derecho a la identidad con énfasis en las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. De igual forma, señala la urgente necesidad de establecer esquemas que hagan respetar en todos las naciones el derecho a la identidad.

VII. Ante este contexto sociológico, de atrasó en el registro de niñas y niños de un subregistro que llega a los 10 millones de mexicanos, y tomando en cuenta la urgente necesidad de establecer mecanismos nacionales que hagan validos los derechos consagrados en los protocolos internacionales que antes citamos, aunando las metas que establece la OEA para el 2015, estimamos necesario y urgente, lo siguiente:

Primero: reformar el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer claramente la universalidad, obligatoriedad y gratuidad del derecho a la identidad, tal y como lo establecen los objetivos de la Organización de Estados Americanos para el 2015, así mismo, se asienta la obligación de los padres de familia de registrar de forma inmediata a sus hijos.

Segundo: reformar el Código Civil Federal, con lo cual se deja clara la obligación de registrar inmediatamente a los recién nacidos, por parte de los padres de familia, tutores o ascendientes de los menos que ejerzan la patria potestad.

Tercero: Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes. Con el fin de dejar clara la gratuidad, universalidad y la rapidez con la que debe operar el derecho a la identidad. Además de dejar asentadas obligaciones claras para que las entidades federativas tomen todas las medidas necesarias a fin de proteger el registro inmediato de los menores, abatir el subregistro y respetar integralmente el derecho a la identidad.

Por lo expuesto y fundado, se somete a la consideración del pleno de ésta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de **iniciativa de ley con proyecto de decreto que propone los párrafos sexto y séptimo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma los artículos 55, 162 y 413 del Código Civil Federal, asimismo reforma el artículo 22 y adiciona un artículo 22 Bis a la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes.**

#### **Decreto**

**Primero.** Se reforma el párrafo séptimo, y se adiciona un nuevo párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. **Estarán obligados a respetar el derecho a la identidad registrando su nacimiento de forma inmediata y cumpliendo con sus deberes establecidos en la ley.**

**El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El derecho a la identidad será universal, gratuito y oportuno, ningún niño puede ser privado de su nombre e identidad familiar o cultural.**

...

...

**Segundo.** Se reforma el primer párrafo del artículo 55 del Código Civil Federal para quedar como sigue:

Artículo 55. Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos y, en su defecto, los maternos **o quien ejerza la patria potestad, inmediatamente** a la fecha en que ocurrió aquél.

...

...

...

**Tercero.** Se reforma el primer párrafo, la fracción A, y se deroga el último párrafo del artículo 22, y se adiciona un artículo 22 Bis a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 22. El derecho a la identidad **será universal, gratuito y expedito.** E está compuesto por:

A. Tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca y a ser inscrito **en el menor tiempo posible** en el Registro Civil.

B. a D...

**Se deroga.**

**Artículo 22 Bis.** A fin de que niñas, niños y adolescentes puedan ejercer plenamente el derecho a su identidad, las normas de cada Entidad Federativa deberán.

**I. Garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y la expedición de acta de nacimiento por primera vez;**

**II. Disponer lo necesario para que de forma inmediata al nacimiento la madre y el padre registren a sus hijos sin distinción en virtud de las circunstancias de nacimiento;**

**III. Prohibir cualquier tipo de registro o anotación en las actas de nacimiento que sean discriminatorias, atenten contra la dignidad del menor o no le permitan ejercer plenamente sus derechos;**

**IV. Establecer campañas permanentes de registro;**

**V. Contar con personal capacitado en lenguas y dialectos indígenas para que asesore correctamente a los padres, tutores, y ascendientes, en la importancia del registro de nacimiento y en el respeto a su derecho a la identidad;**

**VI. Contar con personal capacitado para que brinde atención a los padres, tutores, y ascendientes que tengan discapacidad auditiva o visual para que entiendan la importancia del registro de nacimiento y del respeto del derecho a la identidad;**

**VII. Las demás que consideren necesarias para garantizar el respeto del derecho a la identidad de las niñas, niños y los adolescentes.**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las entidades federativas tendrán sesenta días hábiles para realizar las modificaciones legales necesarias a fin de armonizar sus marcos normativos con este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de febrero de 2012.

Diputada María Joann Novoa Mossberger (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 establecido 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, somete a consideración de la 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 el 65 por ciento del salario general mínimo vigente, y lo que propone el presente proyecto es una nueva fórmula económica: que considere el 75 por ciento del padrón electoral y no el 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 del 60 por ciento, de acuerdo a las estadísticas que proporciona el Instituto Federal Electoral.

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

Tan sólo en la elección presidencial de 2006 el porcentaje de participación fue del 58.55 por ciento, mientras que en la elección para diputados federales del 2003 fue del 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:



ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2006  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL NACIONAL Y POR CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL \*


	Lista nominal	Participación ciudadana	% Participación	Abstención	% Abstención
TOTAL NACIONAL	71 374 373	41 791 322	58.55	29 583 051	41.45
TOTALES POR CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL					
I	14 575 660	8 056 467	55.27	6 519 193	44.73
II	14 629 124	8 437 415	57.68	6 191 709	42.32
III	13 465 971	7 962 682	59.13	5 503 289	40.87
IV	14 564 096	8 934 913	61.35	5 629 183	38.65
V	14 139 522	8 399 845	59.41	5 739 677	40.59

\* Incluye los votos de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.



LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2003

ELECCION DE DIPUTADOS FEDERALES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

	Lista Nominal	Participación Ciudadana	% Participación	Abstención	% Abstención
Resultados Nacionales					
Totales a nivel Nacional	64 710 596	26 968 371	41.68	37 742 225	58.32
Totales por Circunscripción Plurinominal					
I	13 505 044	6 370 481	47.17	7 134 563	52.83
II	13 237 892	5 678 606	42.90	7 559 286	57.10
III	12 179 438	4 958 577	40.71	7 220 861	59.29
IV	12 952 317	5 396 614	41.67	7 555 703	58.33
V	12 835 905	4 564 093	35.56	8 271 812	64.44

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 porque 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 Antonio Mena Rodríguez del 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 pública<sup>1</sup> o al 85 por ciento del gasto en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de ese año.<sup>2</sup> 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;
- 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, y;
- f. 98 millones de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales.

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 prácticas 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 el 75 por ciento del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% 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 al 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 fórmula que se propone, se limita el gasto anual a un 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 está cerca de rebasar dicho límite, por lo que bajo 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 un 50 por ciento a un 35 por ciento y cuando sea el año en que sólo se elijan diputados federales, una reducción del 30 por ciento al 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 el 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 elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

...

### **Propuesta**

#### **Artículo 41 constitucional**

II. ...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando **el setenta y cinco por ciento del** 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, **en ningún caso el monto que resulte podrá ser superior al 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.** El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El 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, 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.

...

Numéricamente, esta propuesta implica un ahorro de alrededor del 27 por ciento del costo total que se destina a partidos políticos para sus actividades ordinarias (artículo 41, fracción II, inciso a) y de un 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 millones 549 mil 898.16 que equivale al referido 27 por ciento del total que se destino a los partidos políticos para este año (3 mil 438 millones 895 mil 500 pesos).

Sin embargo, ello sólo representaría el 7.4 por ciento del costo total que implica el gasto destinado al IFE, Trife y partidos políticos nacionales (12 mil 497 millones 855 mil 100 pesos), y sólo el 0.03 por ciento del PEF 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 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 **el setenta y cinco por ciento** del 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, **en ningún caso el monto que resulte podrá ser superior al**

**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 elijan 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.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.

Diputado Gastón Luken Garza (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 75 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS PÉREZ ESQUER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Marcos Pérez Esquer, 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, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 75 de la CPEUM.

Para tal efecto, procede a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

**I. Encabezado o título de la propuesta**

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

**II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver**

La presente Iniciativa tiene por objeto mejorar el diseño constitucional al incorporar la figura de la “reconducción presupuestal” para el caso de que la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) no sean aprobados antes del 1 de enero del año en que entrará en ejercicio, pues su ausencia traería como consecuencia la imposibilidad de efectuar cualquier gasto con cargo a recursos públicos, poniendo en riesgo la estabilidad financiera, económica y política del país.

**III. Argumentos que la sustenten (exposición de motivos)**

El Estado es la institución formada para asegurar a la sociedad, las condiciones y relaciones para la vida en colectivo. Con ese fin, el Estado debe organizar 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, según lo establece el artículo 26 de la Constitución Federal.

La planeación del desarrollo nacional lleva implícita una fase de programación y de presupuestación. Si bien la Carta Magna no contiene alguna norma que indique expresamente tal vinculación, es innegable que ésta existe. Así lo corrobora la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), ordenamiento que reglamenta la fracción IV del artículo 74 Constitucional, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos, habida cuenta que contiene múltiples disposiciones que articular las actividades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PEF.<sup>1</sup>

De no ser así, los objetivos, metas, estrategias, programas y prioridades contenidos en el PND, correrían el riesgo de quedar desprovistos de recursos necesarios para cumplimentarlos. Luego, el PEF debe elaborarse y aprobarse siempre bajo el enfoque de buscar y procurar el cumplimiento de

los objetivos planteados en el PND, lo cual además, contribuye a restar discrecionalidad en el uso de tales recursos públicos.

Ahora bien, tratándose del proceso de presupuestación, el texto constitucional establece las directrices generales, mismas que se desarrollan en la legislación secundaria, particularmente la citada LFPRH.

Entre los numerales constitucionales que establecen las bases del proceso de presupuestación, se encuentra el artículo 74, fracción IV, que refiere la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el PEF, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto que hubiere enviado por el Ejecutivo federal; y una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo.

En lo tocante a la presentación de ese proyecto, el mismo precepto constitucional establece que el titular del Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de PEF a más tardar el 8 de septiembre, a fin de que la Cámara baja lo apruebe **a más tardar el 15 de noviembre**.<sup>2</sup> El mismo numeral dispone con claridad que en el PEF no podrá haber “partidas secretas”, fuera de las que se consideren necesarias y se incluyan con ese carácter en el mismo presupuesto.

Ahora bien, el artículo 75 del ordenamiento fundamental, agrega que al aprobar el PEF, la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, **se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo**.

En congruencia con ello, el artículo 126 del Pacto Federal refiere que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

En este punto, es menester tener presente que por virtud de lo dispuesto en el artículo 74 constitucional, fracción IV, primer párrafo, la Cámara de Diputados aprobará **anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal**, lo que se doctrinariamente se ha identificado como el “principio de anualidad” que **circunscribe su vigencia e impide su ejecución en el año subsecuente**.

En congruencia con el principio aludido, el numeral 39 de la LFPRH dispone que tanto la Ley de Ingresos como el PEF serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, **con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero**.

Consecuentemente, el PEF tiene una vigencia anual y rige del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, coincidiendo con el año del calendario, lo que obliga a renovar año con año el PEF, a efecto de determinar las erogaciones que con cargo a recursos federales podrán realizarse en el ejercicio que corresponda.

Algunos teóricos han señalado que el propio texto constitucional consigna dos excepciones al principio de anualidad presupuestaria, por un lado, los llamados “presupuestos plurianuales” a que se refiere la fracción IV del artículo 74 constitucional cuando señala: “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”; y por otro, tratándose de la omisión en el señalamiento de la retribución a un empleo establecido legalmente, supuesto contemplado en el párrafo primero del artículo 75 constitucional, pues dicho precepto determina **en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo”**.

Sin embargo, los estudiosos del tema consideran que **en ambos casos, la erogación invariablemente debe contenerse en el PEF aprobado, de ahí que en estricto sentido, no constituyen una excepción al principio de anualidad presupuestal**, habida cuenta que ambas erogaciones (tanto en el caso de las plurianuales como la retribución salarial omitida) se encuentran previstas en el PEF, con la peculiaridad de que en la primera (plurianual) implica la proyección de un gasto por tres o cinco años, lo que en modo alguno significa que se asignen recursos desde ese momento para todo el periodo, tan es así que tal erogación debe reiterarse (incluirse) en los años subsecuentes, **lo que evidencia que el PEF tiene una vigencia fatal de un año**.

También tratándose de la retribución salarial omitida, se respeta el principio de anualidad, habida cuenta que por un lado, el gasto se encuentra contemplado pero no se provisionaron los recursos atinentes; y por otro, se entenderá asignada la retribución del año anterior –con una vigencia anual–, lo que implica que también en este caso, el PEF concluirá su vigencia el 31 de diciembre.

Corroborar lo anterior el hecho de que, en ambos casos, si no se aprueba el PEF antes del 1 de enero, no podrían existir gastos plurianuales ni las retribuciones de empleos, ni algún otro gasto, lo que evidencia el respeto al “principio de anualidad” presupuestaria y que la aprobación del PEF es un requisito indispensable para cualquier erogación el 1 de enero del ejercicio correspondiente.

Por tanto, el principio de anualidad presupuestaria, en estricto sentido no encuentra en el texto constitucional alguna disposición que, en contrapartida, permita su aplicación con posterioridad a la conclusión de su vigencia.

Consecuentemente, **no existe norma que defina la consecuencia o modo de proceder ante la falta de aprobación de la Ley de Ingresos o del PEF** antes del primer día del año de su ejercicio.

Tal omisión es relevante, dado que su ausencia previo al inicio del ejercicio, traería como consecuencia la imposibilidad para efectuar algún gasto o erogación con cargo a recursos públicos, hasta en tanto la Cámara no expida el que debe sustituir al anterior.

Al respecto, la doctora Cecilia Licon Vite señala que “la ausencia de alguna disposición que prevea una alternativa en caso de que el Presupuesto no sea aprobado en el plazo constitucional, pone en riesgo la estabilidad financiera, económica y política del país”.<sup>3</sup>

Un análisis comparado del derecho vigente en otros países, permite advertir que existen básicamente **dos mecanismos** para garantizar la disponibilidad de un Presupuesto al inicio de un ejercicio fiscal ante la falta de aprobación del que corresponda, a saber:

1. Si los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos no son aprobados antes del primer día del ejercicio correspondiente, **en automático, adquieren el carácter de Ley y Presupuesto los proyectos enviados por el Ejecutivo; y**

2. Si los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos no son aprobados antes del primer día del ejercicio correspondiente, **se consideran prorrogados en su vigencia la Ley o el Presupuesto, según corresponda, del ejercicio anterior, hasta la aprobación del nuevo.**

Este último mecanismo se conoce como “reconducción presupuestaria” y teóricamente puede definirse como aquella figura jurídica que permite prorrogar la vigencia de los ordenamientos anuales sobre ingresos y egresos aprobados para el ejercicio fiscal anterior, respecto de conceptos de ingreso y gasto determinados.<sup>4</sup>

Lógicamente, esta prórroga constituye un caso excepcional o extraordinario, en tanto que es contrario al normal desarrollo del proceso de planeación, programación y presupuestación, el cual exige que el titular del Ejecutivo presente “anualmente” tanto una iniciativa de Ley de Ingresos como un proyecto de Presupuesto de Egresos, para que en el caso del primero, sea examinada, discutida y aprobada por ambas Cámaras; y respecto del segundo, se discuta y se apruebe por la Cámara de Diputados en ejercicio de su facultad exclusiva.

De un análisis histórico de la legislación mexicana, se advierte que La Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación de 1928, en su artículo 47 establecía:

“Si al concluir el periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, no hubiere aprobado totalmente el proyecto de Presupuesto que envió el Ejecutivo, se considerará dicho proyecto en vigor al iniciarse el ejercicio respectivo mientras que la misma Cámara no lo revoque mediante la expedición del que deba sustituirlo.”

Según se aprecia de la norma histórica transcrita, para dar solución al hipotético caso en que al primer día de enero no se encontrara aprobado el PEF, **el legislador federal se inclinó por el primero de los mecanismos** más comúnmente utilizados para garantizar la disponibilidad de un Presupuesto al inicio de un ejercicio fiscal.

Con independencia de la discusión que hubiera verificarse sobre la validez constitucional de ese artículo, dada su posible oposición con el texto constitucional que consagra el principio de anualidad presupuestaria, lo cierto es que al perder vigencia dicha norma, se dejó de contar con una disposición que permitiera dar salida a ese supuesto.

Por fortuna, **a la fecha nunca se ha actualizado el caso extremo** en que, previo al inicio del ejercicio, no exista Ley de Ingresos o PEF aprobados; empero, es innegable que **tal situación de riesgo es real y factible**, tal como lo puso de manifiesto la controversia constitucional planteada en diciembre de 2004 por el titular del Ejecutivo federal en contra de la Cámara de Diputados, misma que se identificó con el número de expediente 109/2004.

Como se recordará, en aquella ocasión, el Ejecutivo federal demandó la invalidez de diversos actos emitidos por el órgano legislativo, entre ellos: a) el acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha, mediante el cual se desestimaron las observaciones formuladas por el Ejecutivo al PEF aprobado por la Cámara; y b) **el decreto de PEF** para el Ejercicio Fiscal de 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2004, **únicamente en cuanto a ciertas disposiciones, renglones, anexos o artículos** que se detallaron en la demanda constitucional.

Para conservar la materia de la controversia, mediante resolución incidental de 22 de diciembre de 2004, dictada por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de la SCJN, **decretó la suspensión únicamente de diversas disposiciones presupuestarias**, por un monto de 6 mil 755.5 millones de pesos; posibilitando así el gasto respecto de aquellas partidas que no fueron objeto de suspensión.

Previos los trámites de ley, la SCJN resolvió el conflicto planteado mediante ejecutoria de 17 de mayo de 2005, en la que declaró la invalidez del acuerdo de la Cámara de Diputados por el que se negó dar trámite a las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos 2005; y consecuentemente, requirió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que convocara a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados, a fin de que se discutieran las referidas observaciones; asimismo, **declaró la nulidad parcial del PEF 2005, únicamente en cuanto a las partidas a que se referían dichas observaciones.**

Si bien en aquella controversia, la *litis* se circunscribió a determinar –fundamentalmente– si el presidente de la República se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de PEF aprobado por la Cámara de Diputados, **lo cierto es que tal conflicto puso de relieve la situación de riesgo** latente derivado de la ausencia de una norma que defina la ruta a seguir cuando al inicio de año no se cuente con una Ley de Ingresos o un PEF aprobado, no sólo ante una conducta omisiva de la Cámara de Diputados, sino también por un posible conflicto entre ésta y el Poder Ejecutivo.

En efecto, pensemos por ejemplo, en la negativa del Ejecutivo a publicar el PEF aprobado por la Cámara de Diputados al sostener diversas observaciones que afectasen la totalidad del PEF y no sólo de una parte de él como ocurrió en 2005.

En este caso hipotético, siguiendo el criterio asumido por la SCJN en 2004, la suspensión como medida cautelar tendría que decretarse respecto de la totalidad de partidas, al encontrarse todas observadas por el Ejecutivo, lo que conduciría a la ausencia de un presupuesto aprobado y firme susceptible de ser observado al inicio del año.

La misma situación latente de riesgo fue expuesta por la Cámara de Senadores al aprobar el 14 de abril de 2011, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, respecto de diversas Iniciativas con proyecto de decreto que reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, que abordaron, entre otras propuestas, la de “reconducción presupuestaria”.

En el dictamen de mérito, si bien se reconoce que a la fecha no se ha suscitado el caso extremo en que al inicio del año no se cuente con una Ley de Ingresos o un PEF debidamente aprobados, **es innegable el riesgo existente**. Al respecto, señaló al respecto:

“... ”

Aunque no hay registro de una circunstancia extrema como la que motiva, en esta materia, las iniciativas sujetas a estudio y dictamen, no resulta conveniente para la seguridad jurídica de la República, para el interés de la sociedad en su conjunto, ni para la buena marcha del Estado mexicano, mantener la indefinición constitucional que hoy sigue privando en esta delicada y trascendental materia.

Las hipótesis extremas que motivan la reforma que se propone en la materia de reconducción presupuestal se explican de forma más evidente con dos preguntas:

A) ¿Qué pasaría si el Congreso de la Unión no aprueba la Ley de Ingresos, o si habiendo sido aprobada ésta, el Ejecutivo la observa y por ese motivo no se da la publicación de la Ley de Ingresos antes del día en que debe iniciar su vigencia?; y

B) ¿Qué pasaría sin aprobada y promulgada la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados no aprueba el Presupuesto de Egresos, o si las observaciones realizadas al mismo por el Ejecutivo hacen imposible su publicación y promulgación antes del día en que el Decreto debe entrar en vigor?

Con las normas constitucionales vigentes, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que la Ley de Ingresos establece anualmente no podrían ser cobrados; en otras palabras, el Estado quedaría sin ingresos, hasta en tanto se resuelva el diferendo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. De igual forma, salvo por el pago de remuneraciones a los servidores públicos, todos los demás gastos del Estado deberán suspenderse, afectando todos los servicios a su cargo, las aportaciones a los organismos de seguridad social y vivienda, las obras públicas de inversión multianual, el pago de la deuda pública, etcétera. Sería una situación catastrófica para la sociedad, para la economía y para las finanzas del Estado.”

Lamentablemente, como se indicó, hoy en día ni la Constitución Federal ni la ley consignan un mecanismo que permita dar salida al caso extremo en que el PEF o la Ley de Ingresos no sean aprobados antes del inicio del ejercicio, **y si bien dicha situación extrema no se ha actualizado, ello no es causa suficiente para dejar de atender –mediante la incorporación de las bases normativas– una situación extrema como la planteada.**

Por consiguiente, y a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados y regular adecuadamente el actuar de sus autoridades, particularmente las ejecutoras de gasto, **se estima pertinente incorporar la figura de la “reconducción presupuestaria” en el texto constitucional, como excepción al principio de anualidad presupuestaria**, que permita dar salida a la situación de riesgo latente ya apuntada.

Cabe reiterar que esta soberanía ha examinado con antelación diversas Iniciativas encaminadas a ese mismo propósito, <sup>5</sup> las cuales si bien hasta la fecha no han prosperado por falta de los consensos políticos necesarios, evidencian el interés que los legisladores tenemos sobre el tema y la necesidad de normar ese supuesto, mediante la incorporación de la figura de la “reconducción presupuestaria”.

Conviene señalar que si bien del análisis comparado del derecho vigente en otras latitudes ha optado por remediar esa situación de riesgo estableciendo la aprobación “en automático” del proyecto de Ley de Ingresos o del PEF que hubiere enviado el Ejecutivo, **se estima más viable y conveniente incorporar en nuestro texto fundamental el mecanismo de la “Reconducción Presupuestaria”** que implica la prórroga de la Ley de Ingresos o el PEF del año anterior, dado que con ello se asegura la observancia de una ley y la ejecución de un PEF que cuenta con la legitimidad de haber sido aprobado por los representantes populares en el ejercicio anterior.

Optar por la aprobación “en automático” de los proyectos enviados por el Ejecutivo, supondría una especie de “afirmativa ficta” que resulta inadmisibles, habida cuenta que implicaría reunir en el propio Ejecutivo dos Poderes de la Unión, el suyo y el del Poder Legislativo, restando legitimidad a tales documentos.

En este punto, debe tenerse presente que tanto la Ley de Ingresos y el PEF reviste en el carácter de documentos elaborados con la participación y colaboración del Poder Ejecutivo y el Legislativo, permitiendo así un equilibrio que le da legitimidad y posibilita su obligatoriedad en un régimen democrático.

Se trata pues, de actos mixtos, dado que en su formación intervienen –por mandato constitucional– el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión tratándose de la Ley de Ingresos; y del propio Ejecutivo federal y la Cámara Diputados, tratándose del PEF.

Evidentemente, dicho esquema atiende al régimen de división de poderes previsto en el artículo 49 Constitucional, pues permite la colaboración entre poderes y a través de ella, el equilibrio entre éstos, ya que impide que un Poder se sobreponga a otro.

Por lo anterior, se propone modificar el artículo 75 constitucional a efecto de instituir la figura de “reconducción presupuestal”, a efecto de permitir que en supuesto extremo que previo al inicio del ejercicio la Ley de Ingresos o el PEF no se encontraran debidamente aprobados, sigan vigentes la Ley de Ingresos, el PEF o ambos, aprobados para el año inmediato anterior.

Asimismo, retomando la propuesta dictaminada en sentido positivo por la Cámara de Senadores en abril de 2011, cuya minuta –en lo tocante a la “reconducción presupuestaria”– no fue compartida por la mayoría de Diputados, **se propone que tal prórroga –tratándose del PEF– sólo aplique respecto de los “gastos obligatorios que señale la ley”**, permitiendo así que el Estado siga operando, hasta en tanto es aprobado el PEF correspondiente.

Los gastos obligatorios que habrá de definir la ley, serían entre otros el pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior; las percepciones ordinarias de los servidores públicos, así como las erogaciones de seguridad social y fiscales inherentes a dichas percepciones; las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena; y las obligaciones contractuales plurianuales cuya suspensión implique costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública.

En mérito de lo anterior, se propone adicionar con un párrafo cuarto al artículo 75 de la Constitución Federal, a efecto de establecer la figura de la “reconducción presupuestaria” en los términos siguientes:

- a) Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año; y
- b) En el caso del Presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.

#### **IV. Fundamento legal**

Lo constituyen los artículos 71, fracción II, y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

#### **V. Denominación del proyecto de ley o decreto**

También fue precisado al inicio de este documento y lo es proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **VI. Ordenamientos a modificar**

Como lo indica el título referido, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **VII. Texto normativo propuesto**

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

##### **Artículo 75. ...**

...

...

Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año. En el caso del Presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.

#### **VIII. Artículo transitorios**

Sobre el particular, se proponen los siguientes:

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria, dentro de un plazo no mayor de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

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

#### **IX, X y XI. Lugar, fecha y nombre y rúbrica del iniciador**

##### **Notas**

1 Ejemplo de tal vinculación son la fracción XXII del artículo 22 de la LFPRH indica que la estructura programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, que define las acciones que realizan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos; el artículo 16 de la misma Ley, según el cual la Ley de Ingresos y el PEF se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, mismos que junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la administración pública federal, deberán ser congruentes con el PND y los programas que derivan del mismo.

En el mismo sentido, la fracción I del artículo 24 de la LFPRH, establece que la programación y presupuestación del gasto público comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias,

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3455-IV, martes 21 de febrero de 2012**

prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del PND y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo federal expida en tanto se elabore dicho plan, en los términos de la Ley de Planeación.

2 El mismo artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, dispone que tratándose del año en que tome posesión el Presidente de la República, ambos documentos deberán hacerse llegar a más tardar el 15 de diciembre; asimismo indica que los plazos referidos, sólo podrán ampliarse a solicitud expresa del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.

3 Citado por Ramírez Marín, Juan, investigación sobre la figura de la reconducción presupuestaria, el principio de anualidad presupuestaria y sus excepciones y la vinculación entre las actividades de planeación del desarrollo y la presupuestación pública conforme al marco constitucional y legal vigente. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, 1 de agosto de 2011, página 1.

4 Ídem.

5 Entre ellas, pueden mencionarse la planteada por el titular del Ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2009; la Iniciativa de los grupos parlamentarios del PRD, PT y Movimiento Ciudadano, presentada por el senador Arturo Núñez Jiménez el 18 de febrero de 2010; la Iniciativa del grupo parlamentario del PRI presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera el 23 de febrero de 2010; y la Iniciativa presentada por el Senador Tomás Torres Mercado el 25 de febrero de 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.

Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GASTÓN LUKEN GARZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Gastón Luken Garza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo 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 I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de prolongar hasta el treinta y uno de mayo el segundo periodo ordinario de sesiones, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Nuestra carta fundamental establece en sus artículos 65 y 66, <sup>1</sup> que cada periodo ordinario durará el tiempo necesario para el estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y la resolución de los demás asuntos que le correspondan al Congreso de la Unión, conforme lo prevea la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de manera preferente, los asuntos que le señale la Ley Orgánica del Congreso General.

Con base en estos argumentos es que fundamento y motivo mi propuesta de reforma para ampliar el tiempo de duración del segundo periodo ordinario de sesiones, propuesta que sustento en tres cuestionamientos que deberán hacerse los legisladores de esta LXI Legislatura, la primera ¿Si se justifica un receso de cuatro meses para analizar y estudiar todo en lo que respecta a la Ley de Ingresos (contribuciones) y el presupuesto de Egresos de la Federación, que requiere de especial y minuciosa revisión y deliberación, y si la función legislativa va más allá que la aprobación del mismo?, una segunda pregunta iría enfocada a la capacidad y merito de ambas Cámaras para aprobar la expedición de su propio Reglamento con el fin de renovar la práctica parlamentaria y eficientar los trabajos de las mismas, Y una tercera sería el cuestionarnos ¿Por qué los Congresos de otros países sesionan durante mayor tiempo que nosotros, cuestión de responsabilidad o habilidad para atender las necesidades de nuestro país?

Bajo este tenor es que fundamento mi propuesta para reformar el primer párrafo del artículo 66 constitucional y en consecuencia la Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos. Iniciaré por plantear la realidad que vivimos como parlamentarios durante esta legislatura, donde encontramos un número importante de iniciativas y minutas pendientes de resolver, lo que agudizó la necesidad de atender prioritariamente el rezago legislativo aun existente en las comisiones de ambas Cámaras; la necesidad de atender la mayor cantidad de propuestas legislativas; optimizar tiempos para discutir y dictaminar las minutas e iniciativas y finalmente prolongar las sesiones para alcanzar a desahogar y emitir votaciones en el Pleno sobre las iniciativas que se consideren de mayor relevancia e importancia para el crecimiento de nuestro país.

En la actualidad la legislación vigente contempla que el Congreso se reunirá para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias a partir del 1o. de septiembre de cada año, periodo que 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 y un segundo periodo de sesiones ordinarias a partir del 1o. de febrero de cada año, mismo que no podrá prolongarse más allá del treinta de abril del mismo año.

Asimismo, la propia Constitución prevé que 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.

Sabemos también que la redacción vigente es resultado de múltiples modificaciones que se han hecho a través del tiempo, donde se tiene el antecedente que han variado los periodos de sesiones del Congreso de la Unión, así como también conocemos la lapida existente en este tema basada en las palabras del ilustre abogado, escritor y político mexicano *Emilio Rabasa* quien en su momento señaló que “Los periodos ordinarios de sesiones pueden reducirse pero no ampliarse”. Palabras y conjeturas que obviamente atendían a la política y prácticas parlamentarias de principios de siglo, pero que no considero aplicables a nuestra actualidad, principalmente basándome en la inminente necesidad de proponer leyes que atiendan las necesidades de más de 110 millones de habitantes en nuestro país, además de que como se observará a continuación la duración de los periodos de sesiones del Congreso, históricamente han atendido la necesidad y política de su tiempo.

– *Primer antecedente*

Artículo 107 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, donde las cortes podían prorrogar sus sesiones a petición del Rey y cuando las dos terceras partes de las Cortes así lo decidían.

– *Segundo antecedente*

Base tercera de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, el cual establecía que el cuerpo legislativo debía instalarse y disolverse el día preciso que señalaba la constitución.

– *Tercer antecedente*

Artículos 71 y 73 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente de 1824, la cual dispuso que el Congreso cerraría sus sesiones el 15 de abril, prorrogándolas cuando el mismo Congreso lo juzgue necesario o lo solicite el Presidente de la Federación.

– *Cuarto antecedente*

Artículos 14, 19 y 22 de la tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en 1836, en la cual se prevé un primer periodo del 1º de Enero al 31 de Marzo y un segundo periodo que iniciaría el 1 de Julio y que atendería exclusivamente los asuntos relativos al presupuesto y en consecuencia concluiría con la aprobación del mismo.

– *Quinto antecedente*

Artículos 56, 59 y 61 del primer proyecto de Constitución Política Mexicana de agosto de 1842, donde las sesiones se abrían el 1º de Enero y el 1º de Junio de cada año. Las del primer periodo se cerraban el 31 de marzo y las del segundo periodo el 31 de octubre pudiéndose prorrogar hasta el fin del año, si no se hubieran concluido los asuntos objeto de dicho periodo.

– *Sexto antecedente*

Artículos 44, 46, 49 y 51 del segundo proyecto de Constitución Política Mexicana de noviembre de 1842, donde se previó que las sesiones abrían el 1° de Enero y el 1° de Julio de cada año y cerrarían el último día de los meses de Marzo y septiembre respectivamente.

– *Séptimo antecedente*

Artículos 47 y 5° al 52 de las bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta legislativa de 1842, donde se prevé que *Tendrá el Congreso dos periodos únicos de sesiones en el año: cada uno durará tres meses: el primero comenzará el 1 de enero y el segundo el 1 de julio. Sin embargo, puede el congreso prorrogara las sesiones ordinarias del segundo periodo por el tiempo necesario .*

– *Octavo antecedente*

Artículos 64 fracción XXIV y 73 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de junio de 1856, donde el primer periodo de sesiones comenzaría el 16 de septiembre, concluyendo el 15 de diciembre y un segundo periodo e improrrogable que daría inicio el 1 de abril terminando el último día de mayo. Cabe señalar que el proyecto preveía una prórroga hasta de un mes para el primer periodo de sesiones.

– *Noveno antecedente*

Artículos 62 y 72 en su fracción XXVII de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente del 5 de febrero de 1857, Constitución que replicaba que el primer periodo de sesiones sería del 16 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo improrrogable del 1 de abril al 31 de mayo.

– *Décimo antecedente*

Reforma al Artículos 62 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874, donde se estableció que *el Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzara el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1° de abril y terminará el último día del mes de mayo.*

– *Undécimo antecedente*

Artículos 66 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro del 1 de diciembre de 1916. El cual disponía que el periodo de sesiones no podría prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año y que si las dos Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, sería el Presidente de la Republica quien lo resolvería.

Finalmente, las últimas modificaciones relativas a la duración de los periodos ordinarios fueron:

– Durante la LII Legislatura en donde se prevé el doble periodo de sesiones, aunque se mantiene inalterado el principio de su improrrogabilidad y el de su posible conclusión anticipada. El texto original del artículo 65 en la Constitución, disponía que el Congreso se reuniría el día 1o. de

septiembre de cada año para revisar la cuenta pública del año anterior; examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y con el fin de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley.

Así quedó por varios años hasta que por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de abril de 1986, conforme lo disponían los artículos 65 y 66, habría dos periodos ordinarios de sesiones:

- Del 1o. de noviembre de cada año, que no podía prolongarse más allá del 31 de diciembre de ese mismo año.
- Del 15 de abril, hasta, como máximo, el 15 de julio siguiente (artículo 66).

El deseo de duplicar y ampliar el periodo legislativo fue solicitado por diversas legislaturas locales y a la fecha de la reforma de abril de 1986, el doble periodo de sesiones ya venía operando en 27 entidades federativas.

– Los nuevos periodos de sesiones a que se refiere el artículo 65 y el 66 comenzarían a regir a partir del 15 de marzo de 1995, conforme lo dispone el artículo tercero transitorio del nuevo Decreto Reformatorio (*Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993).

Con esta modificación se retoma en algo la versión original de 1917 *-en tanto que ahora las sesiones del Congreso se iniciarán el 1o. de septiembre -*, pero también se quedó parte de la reforma de 1986, ya que en la actualidad habrá dos periodos de sesiones:

- El primer periodo correrá del 1o. de septiembre al 15 de diciembre (excepto cuando se trate del año en que el presidente de la República inicie su encargo el 1o. de diciembre).
- El segundo periodo, que irá del 15 de marzo de cada año hasta el 30 de abril del mismo año.

La razón que fundamentó dicha reforma es darle un mayor tiempo al Congreso de la Unión para conocer y estudiar las iniciativas presidenciales, sobre todo en lo que respecta a la Ley de Ingresos (contribuciones) y el presupuesto de Egresos de la Federación, que requiere de especial y minuciosa revisión y deliberación.

– Artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se propuso y aprobó durante la LIX Legislatura que el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre para celebrar el primer periodo de sesiones ordinaria y a partir del 1º de febrero de cada año se celebrara un segundo periodo de sesiones ordinarias (*Diario Oficial de la Federación* del 2 de agosto de 2004).

Como se ha observado, no existe regla alguna para cerrarse a la discusión de un tema coyuntural como lo es la búsqueda misma de opciones para eficientar nuestro trabajo como legisladores y en su caso darnos mayor tiempo para discutir y en su caso aprobar las reformas que nuestro país requiere. En consecuencia estaremos en posibilidades de brindar un mensaje claro a nuestros representados en esta Cámara, de que estamos protagonizando en esta LXI Legislatura un cambio radical de lo que hasta hoy se conoce como trabajo o práctica parlamentaria.

Ahora bien, atendiendo la pregunta que nos hacíamos en un principio sobre si es justificable un receso de cuatro meses para analizar y preparar los temas referentes al presupuesto federal,

encontramos que efectivamente la existencia de un segundo periodo ordinario gravita en la eficaz preparación de la discusión de los asuntos presupuestarios del país, aunque como se ha observado en la reseña cronológica, durante el paso del tiempo el Congreso ha sesionado y trabajado en periodos que finalizaban en los meses de mayo y hasta julio, lo cual se apega a mi propuesta de iniciativa que plantea llevar el segundo periodo de sesiones hasta el 31 de mayo, dejando un lapso de tres meses para que los legisladores conozcan e interpreten las necesidades presupuestarias de sus entidades y de la propia federación, lapso que se advierte suficiente, ya que además contarán desde septiembre que inicia el periodo ordinario hasta al 15 de noviembre en que se tendrá por disposición constitucional que aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, considero que la aprobación del paquete presupuestal no debe ser un obstáculo para discutir los temas que se consideran prioritarios para nuestros conciudadanos como lo son *Justicia, Seguridad Nacional, Reformas Políticas y Laborales*, entre muchas otras, las cuales desafortunadamente a causa de este tipo de candados legales, se han dejado en el tintero por quienes manipulan el poder a través de un costo político y que entierran mezquinamente las reformas que México necesita.

Otra pregunta que debemos hacernos es ¿cómo podemos contribuir a eficientar las reglas que nos acabamos de imponer con la expedición de los Reglamentos tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores vigentes desde el 1º de enero de este 2011? Sin duda son posiciones que fueron creadas para evitar el rezago legislativo, así como para reactivar el trabajo en Comisiones para que estas emitan en un término de 45 o 90 días hábiles, según sea el caso, los dictámenes que pudieran ser objeto de discusión por el Pleno de cada una de las Cámaras.

Sin embargo, ahora sabemos que durante el periodo de receso del 1º de mayo hasta el primer día de septiembre, precluirán muchos de esos términos establecidos en el Reglamento para que las comisiones emitan sus dictámenes, lo que tendrá irremediamente como una consecuencia, la formación de un cuello de botella, por así decirlo, de todos los dictámenes que por disposición de reglamento tendrían que ser discutidos por el Pleno durante las primeras dos semanas de septiembre en que inicia el periodo ordinario. Por lo que una forma de ir abatiendo ese rezago legislativo y apoyar las reformas al reglamento aprobadas por nosotros mismos sería el prolongar la duración del segundo periodo ordinario hasta el treinta y uno de mayo, dejando así un periodo de receso de 90 días, suficientes para seguir con nuestra actividad parlamentaria en vísperas de la aprobación de la Ley de Ingresos y la del Presupuesto de Egresos de la federación respectivamente.

Por último, tendríamos que comparar y en su caso sopesar que están haciendo en otros países del mundo, y que resultados han obtenido al hacer una apertura de los periodos ordinarios de sus parlamentos.

Encontramos distintas formas de sesionar en el mundo, siendo las más reconocidas:

- *La Cámara italiana*. Su constitución prevé que se reunirán en febrero y octubre, trabajando de ocho a nueve meses, sin embargo nada refiere acerca de la posibilidad de prorrogar sus sesiones ordinarias.
- *La Constitución francesa*, prevé para ambas asambleas 120 sesiones al año y las posibilita para la celebración de sesiones suplementarias cuando el caso lo amerite.

- *La Bundestag alemana* o Cámara alta alemana prevé trece sesiones anuales, establecen con anticipación la celebración de sesiones cada dos o tres semanas y se pueden hacer extensiones de hasta nueve semanas cuando algún proyecto legislativo así lo amerita.
- La Constitución Argentina, dispone que cada una de sus cámaras se reunirán en sesiones del 1º de marzo al 30 de noviembre, aunque también podrán reunirse extraordinariamente.
- *Las reuniones del Congreso Nacional Brasileño*, prevén durante el año al igual que en México dos periodos de sesiones, el primero da inicio el 15 de febrero culminado hasta el 30 de junio, mientras que el segundo periodo inicia el 1º de agosto y culmina hasta el 15 de diciembre.

La realidad es que podemos sacar pocas o muchas conclusiones de la diversidad de tiempos que emplean los diferentes Congresos alrededor del mundo, lo que sí es posible saber, es que no existe regla alguna que nos impida como legisladores llevar a hasta nuestra máxima tribuna la discusión para extender los periodos de sesiones ordinarias y en consecuencia buscar la forma de eficientar nuestro trabajo parlamentario y modificar la muchas veces desafortunada percepción que tienen los ciudadanos de nuestro trabajo, que estoy seguro, todos buscamos con el objeto de servir mejor a nuestro país y que hace sentir muy orgulloso.

Es por ello, que abandero esta propuesta que estoy seguro acción nacional comparte de presentar esta reforma sencilla pero de mucho fondo como lo es prolongar por treinta días más el segundo periodo ordinario para dar cabal cumplimiento a nuestras funciones como representantes de los ciudadanos.

Finalmente, estoy seguro que con esta reforma al primer párrafo del artículo 66 de nuestra carta constitucional, se fortalecerán las disposiciones recientemente aprobadas por ambas Cámaras que renovaron las reglas y funcionamiento de sus prácticas parlamentarias, además de que nos dará una mayor oportunidad de presentar iniciativas relevantes y por supuesto discutir los temas que son de vital importancia para proyectar el crecimiento de nuestra Nación.

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

**Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

A fin de extender la duración del segundo periodo de sesiones ordinarias hasta el treinta y uno de mayo

**Único.** Se reforma el primer párrafo del 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 mayo** del mismo año.

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** Al entrar en vigor el presente decreto, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones Reglamentarias de cada Cámara y legales aplicables en la materia.

**Nota**

i 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 Período 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.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.

Diputado Gastón Luken Garza (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS PÉREZ ESQUER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto, procedo a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

**I. Título de la propuesta**

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

**II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver**

La presente iniciativa tiene como propósito contribuir al mejoramiento del esquema de recaudación en las entidades federativas, en lo tocante al impuesto predial, considerando que nuestro país a diferencia de otros, es de los que menos ingresos obtiene por contribuciones inmobiliarias, debido entre otros factores, a los ámbitos de exclusión o excepción previstos desde el mismo texto fundamental y que no se encuentran debidamente justificados, cuya existencia o permanencia va en detrimento de las facultades recaudatorias de los municipios.

**III. Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 31 establece como una de las obligaciones de los mexicanos, la de “contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

En ese tenor, las contribuciones son la principal fuente de ingresos en el estado moderno. El término “contribución” es una expresión genérica que engloba a todo ingreso que auxilia a sufragar los gastos del estado; entraña -en esencia- toda aportación económica que se realiza a favor del estado para que éste pueda realizar sus atribuciones, como son entre otras, la prestación de servicios públicos en beneficio de la comunidad.

La legislación fiscal no define el término “contribución”, pues únicamente se limita a mencionar en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación (CFF) que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Por tanto, el impuesto predial es una especie de contribución o tributo cuya naturaleza consiste en gravar la propiedad o posesión inmobiliaria, sin perjuicio del destino del bien, sea para vivienda, despacho, oficina pública, edificio o local comercial.

Ahora bien, como se dijo, el propósito fundamental de toda contribución, es la prestación de servicios públicos en beneficio de la comunidad a cargo de los órganos del estado.

Actualmente, los estados y municipios son los principales responsables de proveer cada vez más los servicios básicos a la población. La educación, los servicios de salud y la seguridad pública son su obligación y la tendencia es hacia una mayor descentralización.

Lógicamente, para que esos servicios básicos se puedan ofrecer y además, con calidad, se requieren mayores ingresos, siendo el impuesto predial un elemento que puede contribuir a ello de manera importante.

En su origen, el municipio se concibió como la pieza clave del federalismo, pues funge como el orden de gobierno más cercano a la gente, aunque en esos inicios, esa primera organización se concibió sin influencia política, capacidad institucional o facultades recaudatorias y de gasto.

Fue con el paso de los años y diversas reformas constitucionales efectuadas los últimos 25 años, que **se fueron descentralizando en favor de los municipios, diversas funciones y responsabilidades, entre ellas, la recaudatoria**, como se expone enseguida.

El municipio se creó a semejanza del ayuntamiento español, figura que ya existía en tiempos de la conquista.<sup>1</sup> Durante el virreinato la figura del municipio se extendió y formó parte de la “densa trama institucional” de la época. Venustiano Carranza, en su decreto del 26 de diciembre de 1914, constitucionalizó el Municipio Libre y la Constitución de 1917, –como ya se indicó–, retomó esa figura como base de la organización política mexicana.

El artículo 115 constitucional dispone desde aquel entonces 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”.

No obstante que la Constitución de 1917 plasmó su importancia, el municipio nunca contó con el diseño y el respaldo institucional para funcionar verdaderamente como la base del federalismo, por ello, algunos doctrinarios afirman que la idea de que el municipio “ha perdido su poder e influencia” es errónea, porque de hecho, nunca la tuvo.

Mauricio Merino, por ejemplo, sostiene que “Los municipios siempre han tenido un sitio secundario en el escenario político nacional, aunque también hayan sido el sostén de la dominación territorial”.<sup>2</sup>

Empero, diversas reformas practicadas al artículo 115 constitucional, permitieron revertir paulatinamente la debilidad del municipio.

En 1983 se produjo una de las reformas más importantes en materia municipal, al conferir un sustento más sólido a las responsabilidades y capacidades de este orden de gobierno, mediante el reforzamiento de su autonomía en tres aspectos: la política, la económica y la administrativa.



Entre otros aspectos, se estableció el régimen de representación proporcional para todos los ayuntamientos, sin mínimo poblacional; se ratificó la libertad municipal respecto a su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario; asimismo, se especificaron los ingresos propios municipales, entre ellas, las contribuciones inmobiliarias y los derechos de agua.

Adicionalmente, se estableció la facultad de los municipios para emitir reglamentos; se especificaron los servicios públicos que debe prestar el municipio, siendo entre otros: agua y alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública y recolección de basura.

En ese proceso de reforma, también se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano y se consignó la posibilidad del municipio para celebrar convenios con su respectivo estado, a fin de que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones en materia inmobiliaria.<sup>3</sup>

En materia fiscal, pueden identificarse diversas etapas o periodos que han tendido hacia el fortalecimiento del municipio. En el llamado “post-revolucionario” (1917-1947), resultó palpable en todo el país el objetivo plasmado en la Constitución de 1917, a saber, conceder al gobierno central el control de las áreas estratégicas del desarrollo e impedir la proliferación de gravámenes locales que inhibieran el comercio; pese a ello, algunas entidades federativas establecieron un sinnúmero de impuestos locales y barreras al comercio. Tan sólo por poner un ejemplo, en 1940 había 80 impuestos distintos al comercio y 32 al capital.<sup>4</sup>

Esa etapa dio paso a la del “desarrollo estabilizador” (1947-1970), en la cual se puso en marcha un incipiente sistema de coordinación fiscal voluntario, que permitía a un estado recibir mayores recursos a cambio de algunas potestades tributarias. A fines de 1952, 11 entidades se habían sumado al esquema de coordinación.<sup>5</sup>

En 1953 se expidió la primer Ley de Coordinación Fiscal, en la que se consideró el impuesto al ingreso como federal pero se pactó una redistribución a los estados. Su objetivo era atraer al resto de los estados que aun no se unían al esquema de coordinación, con lo cual se consiguió incorporar a 7 entidades más. Posteriormente, al aprobarse en 1972 el incremento del impuesto a las ventas (que se compartía con los estados) en uno por ciento, permitió que el resto de las entidades se coordinaran.

En 1980 inició el llamado periodo de “consolidación” con la expedición de una nueva Ley de Coordinación Fiscal, que permitió concretar un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que posibilitó el surgimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la derogación de 18 impuestos federales y 458 estatales, a cambio de transferencias de más recursos a los estados.

El periodo termina en la década de los noventa, cuando la federación asumió la administración del IVA, con lo que la concentración de la recaudación en el orden federal alcanzó su máximo histórico.

La última etapa es la conocida como de la “descentralización” fiscal. Al darse la alternancia en el poder (2000), fue palpable el otorgamiento y/o devolución a las entidades federativas de mayores facultades fiscales; por una parte, para fomentar la recaudación local que constituía un añejo reclamo de los estados; y por otra, ante una renovada vocación federalista.

El proceso comenzó con el traslado de facultades fiscalizadoras sobre el régimen de pequeños contribuyentes (Repecos); posterior a ello, de las zonas federales marítimas; y más recientemente, – a raíz de la reforma hacendaria de 2007–, de la tenencia y el nuevo impuesto a las gasolinas y el diesel.

En forma paralela, se incrementaron las aportaciones y transferencias a los estados por parte del gobierno central, las que formalmente quedaron establecidas desde el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998. Entre ellas, pueden destacarse los diversos fondos que proveen de importantes recursos a los estados y municipios en materia de educación (FAEB y FAETA), salud (FASSA) y seguridad pública (FASP), entre otros. <sup>6</sup>

Empero, el crecimiento notable de los recursos federales **ha tenido un efecto tributario pernicioso** : los “ingresos propios” de los estados, que en 1997 representaban casi una quinta parte de sus ingresos, en 2007 **representaron apenas el 14.2 por ciento** . Si se excluye el caso excepcional del Distrito Federal, entonces **los porcentajes son aún más alarmantes: 11 por ciento** de los ingresos totales en 1997 y 9.5 por ciento en 2007. <sup>7</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha considerado que los factores que han dado lugar a la disminución de los ingresos estatales y el incremento de los recursos de origen federal, son entre otros, las mayores responsabilidades y funciones a cargo de los estados, por ejemplo, en materia de educación; la creación del Ramo 33, **y particularmente, la falta de aprovechamiento por parte de algunas entidades de sus potestades tributarias.**

Incluso en el Distrito Federal se advierte un fenómeno similar: mientras en 1997 los ingresos propios representaban 52 por ciento de sus ingresos totales, para 2007 bajaron a 43 por ciento. Esto muestra que incluso en la entidad con mayores ingresos propios se ha producido una inversión entre el porcentaje que representan los ingresos locales y aquel que corresponde a las transferencias federales.

En los municipios se aprecia la misma tendencia, pues sus “ingresos propios” han disminuido a medida que se han incrementado las participaciones y aportaciones federales. Cabe recordar que un mínimo de 20 por ciento de las participaciones que reciben los estados se transfieren por mandato legal a los municipios, e incluso en algunos casos, se transfiere un porcentaje mayor pues se trata de “gasto etiquetado” para servicios, lo que explica que se las aportaciones hayan convertido en el segundo componente más importante de los ingresos locales.

Por el contrario, **los ingresos propios representan actualmente alrededor de 20 por ciento de los recursos municipales, cuando hace 15 años alcanzaban cerca de 40 por ciento.** <sup>8</sup>

Lo más alarmante es que del total de recursos erogado por los estados y municipios, tan sólo 10.9 por ciento es recaudado por ellos mismos. Las únicas entidades federativas que se encuentran por arriba de esta media son Colima, Baja California, Campeche, México, Querétaro, Quintana Roo, Nuevo León, Chihuahua y el Distrito Federal (los últimos dos por encima de 20 por ciento).

Desde el año 2003, la SHCP reconoció que “según se ha observado en la dinámica y estructura tributaria de las haciendas locales (los recursos canalizados al orden de gobierno municipal), se han convertido en un incentivo negativo para el esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos”. <sup>9</sup>

**Ahora, en el caso del impuesto predial, éste representa la principal potestad tributaria de los municipios y su mayor fuente de ingresos propios** además de los derechos por el suministro de agua <sup>10</sup>.

Su recaudación depende exclusivamente del gobierno local, para lo cual algunos estados cuentan con un instituto u organismo estatal de catastro, que brinda apoyo a los gobiernos municipales para la actualización de sus datos.

Lógicamente, esa actividad recaudatoria requiere de un esfuerzo técnico, administrativo, político y económico del gobierno municipal, habida cuenta que implica la implementación de sistemas de control, catastro, agentes de campo, administración de cuentas, entre otros, lo que exige una infraestructura institucional mínima para poder cobrar el impuesto y administrarlo, así como para invertir los recursos; actualizar los datos y buscar ampliar el monto de recaudación.

Además, si se considera que los gobernados “penalizan” electoralmente al gobierno que les cobra más impuestos y no les retribuye con servicios públicos de calidad, entonces la capacidad política de recaudar el predial es otra limitante. <sup>11</sup>

Por ello, se ha considerado que el incremento en la recaudación del predial por parte de un municipio, es un indicador de la capacidad económica, técnica y política del gobierno local.

Ello explica que exista heterogeneidad entre lo recaudado por los distintos municipios del país. Según datos de la SHCP y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en el año 2007, **el municipio que más recaudó por concepto de impuesto predial alcanzó mil 908 pesos por habitante, mientras que el mínimo apenas alcanzó un peso con tres centavos**. <sup>12</sup>

Entre las entidades federativas que más recaudan por este concepto, se encuentran Quintana Roo, Baja California Sur, Baja California, Zacatecas y Nuevo León <sup>13</sup>; en cambio, once estados (Veracruz, Michoacán, San Luis Potosí, Tabasco, Durango, Guerrero, Tlaxcala, Oaxaca, Puebla, Chiapas y Yucatán), recaudan 50 pesos o menos por concepto de impuesto predial.

La gravedad del asunto queda de manifiesto si se compara además la situación nacional con la que guardan otros países. En el Reino Unido, por ejemplo, el impuesto a la propiedad también constituye la principal facultad recaudatoria de los gobiernos locales; sin embargo, a diferencia de México, es el país que más recauda por concepto de impuesto predial como porcentaje de su producto interno bruto (PIB): más de 42 por ciento. <sup>14</sup>

En Noruega, los gobiernos locales obtienen la mayoría de sus recursos del gobierno federal y los habitantes tienen la posibilidad de decidir si se instaura o no el impuesto predial, cuyos recursos deben destinarse exclusivamente para financiar el costo de los servicios ofrecidos. Pese a ello, en ese país se recauda cuatro veces más como porcentaje del PIB que en México (el 10 por ciento).

Podría decirse que Reino Unido y Noruega son países unitarios y que México es una república federal; sin embargo, aún en comparación con naciones que cuentan con un sistema semejante, nuestro país obtiene números negativos.

En Estados Unidos por ejemplo, los impuestos sobre la propiedad representan alrededor de 30 por ciento del total de los ingresos por impuestos estatales y locales, siendo el impuesto con el que

mayormente se financia la educación de la localidad; incluso ocurre que familias se muden a localidades con mayores impuestos inmobiliarios con tal de acceder a una mejor educación.

Otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también recaudan por concepto de predial un porcentaje de su PIB muy superior a México. Así por ejemplo, según cifras de ese organismo, en 2005 Francia recaudó a través de ese impuesto más de 30 por ciento de su PIB; Nueva Zelanda casi 20 por ciento; Alemania un porcentaje cercano a 10 por ciento, Canadá más de 30 por ciento; Irlanda un porcentaje superior a 20 por ciento y Corea casi 30 por ciento; mientras que México apenas recaudó en ese mismo ejercicio **menos de 1 por ciento de su PIB**.

Países de América Latina también recaudan por este concepto comparativamente más que México. Así lo ponen de relieve datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) que comparan el monto recaudado en 1997 y 2007 por concepto de impuesto predial como porcentaje del PIB.

Mientras en 1997 Brasil recaudó un 1.2 por ciento del PIB, en 2007 incrementó ese ingreso a un 1.8 por ciento; República Dominicana pasó del 0.2 al 1.0 por ciento; Colombia también incrementó su recaudación al pasar del 0.0 al 1.0 por ciento; Costa Rica aumentó la recaudación del 0.39 al 0.6 por ciento; y Venezuela del 0.0 al 0.6 por ciento de su PIB. En tanto que México, en el mismo comparativo **muestra un estancamiento, pues en 1997 recaudó 0.17 por ciento del PIB y diez años más tarde recaudó exactamente lo mismo.**

Luego, es evidente que mientras otros países en los últimos diez años han incrementado el peso de este impuesto, nuestro país no muestra mejoría en la recaudación.

Cierto es que, –como se apuntó–, entre los factores que han contribuido al estancamiento en la recaudación de este impuesto se encuentran el incremento de las participaciones y transferencias federales a los estados y municipios, así como la falta de aprovechamiento por parte de algunas entidades de sus potestades tributarias; **empero, también es innegable que existen otros factores que han incidido negativamente** y que han conducido a ese resultado, como son los **“ámbitos de exclusión o excepción”** que impiden el ejercicio de la facultad recaudatoria.

En efecto, si bien es innegable que los estados y municipios han dejado de ejercitar o aprovechar sus facultades recaudatorias, también lo es que existen ciertas limitantes que impiden el cobro del impuesto, –en el caso del impuesto predial–, **sin que se adviertan razones justificadas que soporten esa limitante.**

Aunque la Constitución federal establece enfáticamente que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y las leyes federales ni las estatales concederán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna en relación con tales contribuciones, **lo cierto es que tales limitaciones o exenciones derivan de la propia carta fundamental y por tanto, se reitera en las leyes federales y locales, lo que configura una especie de contradicción en el propósito inicialmente perseguido por el constituyente.**

En efecto, el artículo 115 constitucional, en su fracción IV, determina en la parte que interesa:

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

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

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

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

...

...

V. ...

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- Los municipios percibirán y administrarán las contribuciones que establezcan las legislaturas estatales sobre materia inmobiliaria (impuesto predial);
- Los ayuntamientos son los únicos facultados para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a ese tipo de contribuciones.

- Las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; ni conceder exenciones respecto de ellas.
- Las leyes estatales tampoco establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.
- Sin embargo, por mandato constitucional, **estarán exentos del pago de esas contribuciones los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios destinados a un objeto público.**
- Empero, tales inmuebles **pagarán ese impuesto inmobiliario cuando** aún sin perder el carácter de bienes de dominio público, **sean utilizados por “entidades paraestatales o por particulares”, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.**

En ese tenor, la disposición primigenia contenida en el artículo 115 constitucional fracción IV, en el sentido que las leyes federales y locales no establecerán exenciones o subsidios a persona o institución alguna respecto al pago del impuesto predial y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; pierde eficacia y solidez porque el propio texto constitucional consigna una excepción que –lógicamente- se reitera (respeto) en las leyes secundarias, en atención al principio de supremacía constitucional <sup>15</sup> .

En este punto, conviene tener presente que mediante una interpretación a dicho precepto constitucional efectuada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se concluyó que esta exención incorporada mediante reforma constitucional de 1983, **sólo aplica tratándose del impuesto predial y no respecto del pago de servicios públicos** como se llegó a considerar en la década pasada.

En efecto, al resolver el 23 de junio de 2009 el recurso de revisión número 1070/2005, promovido por Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, en contra de la sentencia de amparo que protegía al Consejo de la Judicatura Federal y le exentaba del pago del servicio de agua y drenaje respecto de un inmueble ubicado en el estado de Nuevo León, el pleno de la SCJN determinó que un análisis detenido de la reforma aplicada en 1999 al segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, **tuvo como propósito exceptuar a los bienes de dominio público, del pago –exclusivamente- del impuesto predial y no de otra índole de contribuciones.**

En el fallo en comento, al examinar el proceso de reforma constitucional en comento, el más alto tribunal advirtió que el anterior texto constitucional establecía: “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 locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación de los estados o de los municipios **estarán exentos de dichas contribuciones** ”.

Partiendo de ello, la SCJN señaló que la parte final del párrafo transcrito disponía que los bienes del dominio público de la federación estarían “exentos de dichas contribuciones” y el adjetivo “dichas” permitía inferir que se refería a las contribuciones mencionadas en los incisos a) y c) de la propia

fracción IV, esto es, las de carácter inmobiliario (predial) y las relativas a la prestación de servicios públicos (verbigracia el suministro de agua potable y el servicio de alcantarillado).

Lo cual explica –señaló– que hasta antes de la reforma a ese precepto, se llegó a interpretar que los inmuebles de dominio público se encontraban exentos no sólo del impuesto predial a que se refiere el inciso a), sino también de los derechos por servicios públicos previstos en el inciso c).<sup>16</sup>

Empero, al ser modificado el párrafo en comento según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1999, suprimiendo la remisión que se hacía a los incisos a) y c), a juicio del alto tribunal, quedó de relieve que el alcance de la exención comprende a los bienes de dominio público “sólo” respecto de los impuestos sobre la propiedad raíz.

**Consecuentemente, la SCJN concluyó que esa exención no puede ni debe hacerse extensiva a los derechos que cobra el municipio por la prestación del servicio público**, por ejemplo, de agua potable, pues las excepciones deben interpretarse de manera limitativa, de conformidad con el principio general de derecho consagrado en el artículo 11 del Código Civil Federal, según el cual “Las leyes que establecen excepción a las reglas generales no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes”.

Máxime cuando tratándose del Derecho Fiscal, las disposiciones que establecen excepciones, como es el caso que nos ocupa, son de aplicación estricta, al igual que lo relativo al objeto del impuesto, en términos de lo dispuesto en el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación que dispone “Las disposiciones fiscales que establezcan 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”.

En ese tenor, a juicio de la SCJN lo que se buscó a través de la reforma constitucional de mérito, fue **precisar que la exención sólo aplica respecto del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y no respecto de otro tipo de contribuciones**, verbigracia, las relativas a los servicios públicos. Resultado de esa sentencia es la tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

**Derechos por el Servicio de Suministro de Agua para Bienes del Dominio Público. No están comprendidos en la exención prevista en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, al cual remite el numeral 122, apartado c, base primera, fracción v, inciso b), último párrafo, ambos de la Constitución General de la República.** El análisis histórico y teleológico del indicado artículo 115 revela que el constituyente permanente ha fortalecido al municipio libre y procurado su hacienda, especialmente a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, en la que incorporó la fracción IV para establecer que los municipios administrarán libremente su hacienda, precisando los ingresos que les corresponde percibir, como las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, incisos a) y c); y en la que, además, prohibió que las leyes federales y estatales concedieran exenciones en relación con las contribuciones mencionadas, con excepción de los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, respecto de los cuales señaló expresamente que estarían exentos de esas cargas tributarias. Ahora bien, esa reforma constitucional fue interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que dicha exención era aplicable tanto a los tributos sobre propiedad inmobiliaria como a los demás ingresos obtenidos por los municipios por los servicios públicos a

su cargo, caso en el que se encontraban los derechos por el servicio de suministro de agua, emitiendo la jurisprudencia 2a./J. 22/97, de rubro: “Derechos por el Servicio de Agua Potable prestado por los municipios para bienes del dominio público. Quedan comprendidos en la exención del artículo 115 constitucional.”. Empero, la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada mediante decreto publicado en el indicado medio de difusión oficial el 23 de diciembre de 1999, a efecto de reiterar la intención de fortalecer la hacienda municipal, modificando la exención otorgada a los bienes de dominio público, al suprimir la alusión a las contribuciones previstas en los incisos a) y c) de esa fracción, además de aclarar que dicho beneficio fiscal es inaplicable si esos bienes son utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Así, del análisis de esa reforma constitucional se advierten cambios sustanciales que ameritan una nueva interpretación cuyo resultado revela que la exención analizada atiende sólo a la calidad del bien de dominio público y no al carácter del sujeto pasivo de la relación tributaria o a la función u objeto públicos; por lo que tal beneficio se circunscribe a la actualización de un hecho imponible que tenga como objeto la propiedad, posesión o detentación de un bien del dominio público, lo cual tiene singular relevancia, dado que únicamente en las contribuciones sobre alguna conducta relacionada con bienes raíces, el aspecto objetivo del hecho imponible se vincula directamente con la propiedad, posesión o detentación de un bien inmueble de ese tipo; en cambio, en los derechos por servicios el supuesto generador de la obligación tributaria es la recepción del servicio público y, por tal motivo, la calidad de un bien inmueble, ya sea de dominio público o no, es indiferente para la configuración del tributo. Sobre tales premisas, se colige que suprimida la alusión que el Texto Fundamental reformado hacía a las contribuciones previstas en los incisos a) y c) de la citada fracción IV del artículo 115, en relación con la remisión del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso b), último párrafo, se concluye que la exención relativa sólo opera respecto de los tributos sobre la propiedad inmobiliaria precisados en el inciso a) del primer precepto invocado, por ser el único caso en el que la calidad de bien de dominio público es determinante para el surgimiento de la obligación fiscal, no así en relación con las contribuciones a que se refiere el inciso c) de la propia fracción IV, como son los derechos por el servicio de suministro de agua potable, que se causan sin atender a la calidad del bien del dominio público, sino por la simple prestación del servicio público que amerita, por regla general, una contraprestación.

Contradicción de tesis 43/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 17 de marzo de 2010. Cinco votos. El Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano votó con salvedades. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: David Rodríguez Matha.

Tesis de jurisprudencia 40/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de marzo de dos mil diez.

Nota: La tesis 2a./J. 22/97 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 247.

No obstante la reinterpretación que hiciera la SCJN de este precepto, precisando los alcances del beneficio fiscal y favoreciendo las facultades recaudatorias de los municipios, lo cierto es que éste en su redacción actual, **resulta sólo parcialmente justificado, presentando una deficiencia que a su vez se ha tornado en uno de tantos factores que han mermado las facultades recaudatorias de los municipios e incidido negativamente en el monto de sus “ingresos propios”**.



Para arribar a tal conclusión, es menester “diseccionar” el párrafo del artículo 115, fracción IV de la Constitución federal, que establece la exención en el pago del impuesto predial respecto de ciertos bienes de dominio público. De dicho precepto se advierte lo siguiente:

1. Todos los bienes inmuebles deben pagar el impuesto predial, pues ni las leyes federales o locales pueden o deben establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna;
2. Los bienes inmuebles sujetos a dominio público de la federación, de los estados o los municipios destinados a un objeto público, estarán exentos del pago del impuesto predial;
3. Sólo se pagará ese impuesto cuando los bienes inmuebles -sin perder el carácter de bienes sujetos al régimen de dominio público-, sean utilizados por “entidades paraestatales” o por “particulares”, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

La identificación de cada uno de los elementos que integran la exención en comento, permite advertir la deficiencia que presenta, a saber: que *contrario sensu*, **estarán exentos del pago** aquellos bienes inmuebles de dominio público que **aún siendo utilizados para meros fines administrativos o distintos de su objeto público**, tal uso sea realizado por “dependencias”, esto es por los órganos que integran la administración pública federal centralizada (APFC), o por otros poderes (legislativo y judicial), o bien por órganos constitucionales autónomos, lo cual evidentemente, **es contrario a la intención perseguida por el poder revisor de la Constitución, a saber: exentar del pago del impuesto predial “sólo” a aquellos bienes inmuebles de dominio público que efectivamente se destinen a un objeto público.**

En efecto, al incluir en el enunciado normativo constitucional la expresión “*utilizados por entidades paraestatales o por particulares*”, **se vulnera gravemente la finalidad perseguida por el propio constituyente**, consistente en que todos los bienes inmuebles paguen el impuesto predial, inclusive, los bienes inmuebles sujetos a dominio público cuando se destinen a fines administrativos o distintos de su objeto público, **pues en forma ilógica y absurda posibilita que los bienes inmuebles utilizados por los órganos de la APF que por su naturaleza jurídica no constituyen ni pueden catalogarse como “entidades paraestatales”, así como los bienes inmuebles que poseen otros Poderes y órganos autónomos -que tampoco pueden calificarse como entidades paraestatales- no paguen impuesto predial, aun cuando sean destinados a fines meramente administrativos o distintos de su objeto público, lo que a todas luces es inadmisibile.**

Esto es así, ya que del precepto constitucional se advierten **dos condiciones básicas o medulares para que operen la exención** en comento, por un lado, que se trate de un bien de dominio público; y por otro, que se destine a un objeto público.

Así lo entendió la SCJN en la sentencia ya referida, al señalar que “Lo que se buscó con esta reforma (se refiere a la de 1999) fue evitar, que la federación y sus organismos descentralizados tuvieran que pagar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria por las grandes obras, presas, refinerías y, puertos, entre otras, pero no dejar de pagar por el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”, de donde se advierte que a juicio del alto tribunal, **con dicho beneficio fiscal se pretende evitar que paguen predial aquellos inmuebles destinados a un objeto (servicio) público, de ahí que deben pagarlo**

**aquéllos que aún siendo de dominio público se destinen a fines meramente administrativos o distintos de ese objeto público.**

Asimismo, esa intención perseguida por el constituyente se puede advertir con claridad del dictamen de 15 de junio de 1999, emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, del que se desprende que **la exención del impuesto predial debe otorgarse únicamente respecto de los bienes inmuebles cuando estén sujetos al régimen de dominio público y además, estén destinados a un objeto (servicio) público** y no meramente administrativo. Dicho documento señala en lo que interesa:

“Consideraciones — (...)

— 4.4. La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

(...)

— Por tal razón, (deben pagar) **los bienes del dominio público de los tres órdenes del gobierno ... mediante los cuales... hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público .**

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

— Además del principio equidad, se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse en contrapartida un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios, (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes. ...”

Por ello, se estima que lo más congruente con el propósito constitucional, es que tratándose de los bienes inmuebles sujetos al régimen de dominio público, **paguen el impuesto predial “todos” cuando se utilicen para fines preponderantemente administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público** , con independencia de que tal utilización la realice una dependencia o entidad paraestatal de la APF, un particular, otro poder (legislativo y judicial) o un órgano constitucional autónomo.

Lógicamente, en respeto al propósito perseguido por el revisor de la Constitución, seguirían quedando exentos de ese pago aquellos bienes de dominio público que se destinen efectivamente a un objeto (servicio) público, mismos que se identifican en los artículos 3, 6 y 7 de la Ley General de Bienes Nacionales-, tales como playas, fuertes, cuarteles, almacenes de depósito, presas, carreteras, caminos, puentes, refinerías, puertos, monumentos arqueológicos; plazas y parques públicos, y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público y al uso común, en términos de las leyes aplicables.

Esto es, en general, todos aquellos bienes inmuebles de la federación, estados y municipios **cuyo destino no sea preponderantemente administrativo o distinto de su objeto público .**

**Contrario sensu** , los bienes inmuebles –con independencia de la persona o institución que lo use- destinados a un fin meramente administrativo o distinto de su objeto público, deberán pagar el impuesto predial, sin que sea obstáculo lo expuesto por la SCJN hace algunos años al interpretar el artículo 115, fracción constitucional, en el sentido de que “los bienes del dominio público son propiedad de la nación y resultaría ocioso que ella se cobre y se pague a sí misma aquellas contribuciones que el uso o goce de dichos bienes generen”<sup>17</sup> ; argumento con el cual justificó la exención en comento.

Esto es así, ya que por un lado, **tal interpretación se realizó antes de que dicho precepto fuera reformado nuevamente en 1999, redefiniendo el alcance de la excepción tributaria** , y precisando que sí podía ser cobrada a entidades paraestatales (que forman parte de la administración estatal) cuando el bien inmueble fuera usado para un fin meramente administrativo o distinto de su objeto público.

En segundo lugar, porque **existen muchas otras contribuciones que el estado tiene obligación de pagar -y ciertamente paga-, no obstante que dichos recursos también van a parar al erario** , caso en el cual resultaría igualmente “ocioso” que el estado -en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno- se cobrara y se pagara a sí mismo por aquellas contribuciones.

En este caso se encuentran, por ejemplo, las contribuciones por servicios públicos (agua, alcantarillado, drenaje, etcétera.) que, como se explicó, a partir de la reforma constitucional de 1999 al artículo 115, fracción IV constitucional, deben cubrirse aún tratándose de bienes de dominio público.

En efecto, al aprobarse en 1999 una diversa reforma al artículo 115, fracción IV de la Constitución federal, como ya se dijo, se precisó que -por excepción-, los bienes de dominio público no pagarán impuesto predial, pero sí las contribuciones por servicios públicos.

La precisión constitucional efectuada en 1999, permite concluir que hoy en día, las razones que –en su caso- soportan esta norma de excepción son muy distintas y ameritan ser revisadas, pues es innegable que existen distintas contribuciones –por ejemplo, las relativas a servicios públicos- que el Estado (en sus tres esferas de gobierno) **“se cobra a sí mismo” sin dificultad, de ahí que nada impide que entre ellas, se cobre el impuesto predial respecto de bienes de dominio público, y que dichos recursos sean administrados por el municipio.**

Por todo lo anterior, **se propone modificar** el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para precisar que **los bienes inmuebles –con independencia de la persona o institución que los use- destinados a un fin meramente administrativo o distinto de su objeto público, deberán pagar el impuesto predial.**

Con ello, además de terminar con una deficiencia palpable en el texto constitucional, se avanzará hacia el fortalecimiento de la descentralización fiscal que, como se sabe, tiene dos dimensiones, por un lado, la del ingreso y por otro, la del gasto. La primera implica que el gobierno Federal cede potestades tributarias a los gobiernos locales, permitiéndoles que obtengan ingresos propios y sean menos dependientes de las transferencias federales; y la segunda, ocurre cuando el gobierno central asigna a los gobiernos locales las principales responsabilidades de gasto, como educación, salud o seguridad pública.

Teóricamente, los procesos de descentralización hacen más eficiente la prestación de servicios públicos, pues se parte de la idea de que si las personas asocian su pago (de predial por ejemplo) con los servicios que por Ley debe proveer el municipio (agua, alumbrado público, cuidado de vialidades y áreas verdes, recolección de basura y seguridad pública, entre otros), y si dicho servicio se provee de manera satisfactoria, es posible que las personas estén más dispuestas a pagar el impuesto.

Con el esquema propuesto que permitirá a los municipios ampliar su espectro de bienes inmuebles sujetos al pago del impuesto predial, se busca consolidar el verdadero propósito que persiguió el Constituyente cuando dispuso que “Los municipios administrarán libremente su hacienda”, pues advirtió que sin la autonomía de esta esfera de gobierno, el esquema pierde efectividad. Dicho en breve: **sin potestad de libre administración hacendaria, es impensable una plena autonomía municipal y consecuentemente, un auténtico federalismo.**

Además, la propuesta abona al fortalecimiento del municipio entendido como expresión de autogobierno de una comunidad y como órgano potencialmente representativo de los intereses de ésta frente a los órganos estatales y federales en la determinación de las políticas públicas, habida cuenta que al posibilitar que cobre el impuesto predial respecto de un mayor número de bienes inmuebles, atiende uno de los principales problemas que enfrenta el Municipio, a saber, **la debilidad financiera** pues con independencia de los recursos que pueda obtener por ese concepto, permite **reactivar –y mejorar- la actividad recaudatoria que ha caído en un letargo o estancamiento derivado de las participaciones y transferencias federales.**

Debe tenerse presente que la debilidad financiera del Municipio no es un problema menor, pues como se indicó, con el paso de los años y diversas modificaciones constitucionales, se han ido incrementando sus responsabilidades, particularmente, los servicios públicos que debe garantizar este nivel de gobierno como son agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, rastros, panteones, calles, parques, jardines, limpieza, recolección y traslado de residuos, seguridad pública y tránsito, y otros definidos por las leyes estatales.

En mérito de lo anterior, se propone modificar el artículo 115, fracción IV, inciso c) párrafo segundo de la CPEUM, **para precisar que los bienes inmuebles sujetos al régimen de dominio público –con independencia de la persona o institución que los use- que estén destinados a un fin meramente administrativo o distinto de su objeto público, deberán pagar el impuesto predial.**

#### **IV. Fundamento Legal**

Lo constituyen los artículos 71 fracción II y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6 fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

#### **V. Denominación del proyecto de ley o decreto**

También fue precisado al inicio de este documento y lo es proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 115, fracción IV, inciso C), párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

## **VI. Ordenamientos a modificar**

Como lo indica el título referido, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **VII. Texto normativo propuesto**

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

### **Artículo 115. ...**

#### **I. a IV. ...**

a) a c)...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona 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 **para fines o propósitos preponderantemente administrativos o distintos a los de su objeto público.**

...

...

...

## **VIII. Transitorios**

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

### **Notas**

1. Al llegar a tierras mexicanas, Hernán Cortés fundó el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, para desvincularse jurídicamente de la capitanía de Cuba.

2. Merino, Mauricio, citado por Broid Krauze, Daniel Saúl, La evolución del predial en México: los incentivos cruzados de la descentralización fiscal y política, en la Revista de Finanzas Públicas, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, Volúmen 2, número 3-4, México, 2010, p. 99.

3. Se tiene conocimiento que entidades como Durango, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Sonora, han firmado convenios de este tipo con algunos de sus Municipios.

4. CFR. Broid Krauze, Daniel Saúl, Op. Cit., p. 92.

5. Conviene recordar que en esa época, 4 entidades (Distrito Federal, territorios de Quintana Roo y Baja California Norte y Sur) se encontraban bajo control federal.

6. Según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las transferencias federales representaron en promedio el 86 por ciento de los ingresos totales de las entidades federativas en 2005, en comparación con el 80.5 por ciento que significaron en 1994.

## Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3455-IV, martes 21 de febrero de 2012

7. Broid Krauze, Daniel Saúl, Op. Cit., pp. 103-104.

8. Ídem.

9. Fuente: Diagnostico de la Situación de las Finanzas Publicas de la SHCP, México, 2003.

10. Broid Krauze, Daniel Saúl, Op. Cit., p. 108.

11. Ídem.

12. Ibídem. p. 103.

13. Aunque nominalmente, Distrito Federal es la entidad federativa que más recauda por habitante, merece un trato diferente dado que en este caso, el impuesto predial se recauda como un impuesto estatal no municipal (delegacional), por lo que no existen datos desagregados por demarcación.

14. Ibídem. p. 105.

15. El artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacional reitera tal exención en los siguientes términos: *“Las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”*.

16. Así lo ponen de manifiesto las tesis de rubros “Derechos por el Servicio de Agua Potable Prestado por los Municipios para Bienes del Dominio Público. Quedan comprendidos en la exención del artículo 115 constitucional”, Semanario Judicial de la Federación, 9ª Época, Tomo V, mayo 1997, 2ª Sala, tesis de jurisprudencia núm. 22/97, pág. 247; “Bienes del Dominio Público. Exención del Pago de Contribuciones a los Organismos que los Detentan. (Artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso C)”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época, Tomo III, abril de 1996, pág. 352; y “Derechos por el Servicio de Agua Potable Prestado por los Municipios para Bienes del Dominio Público. Quedan comprendidos en la exención del artículo 115 constitucional. Novena época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. V, mayo, 1997, tesis: 2a. /J. 22/97, p. 247.

17. Así se advierte del último párrafo de la tesis citada de rubro “Bienes del Dominio Público. Exención del Pago de Contribuciones a los Organismos que los Detentan. (Artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso C), Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, tomo III, abril de 1996, página 352.

### Texto Vigente

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

I. a IV. ...

a) a c)...

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

...

...

...

### Texto propuesto

Artículo 115. ...

**Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3455-IV, martes 21 de febrero de 2012**

I. a IV. ...

a) a c)...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona 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 para fines o propósitos preponderantemente administrativos o distintos a los de su objeto público.

...

...

...

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.

Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 117 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LOS DIPUTADOS PEDRO JIMÉNEZ LEÓN, LAURA ARIZMENDI CAMPOS, MARÍA GUADALUPE GARCÍA ALMANZA Y MARÍA TERESA ROSAURA OCHOA MEJÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

La pluralidad política que caracteriza al México de nuestros días tiene un claro indicador en la diversidad de fuerzas políticas que han arribado al Congreso de la Unión desde finales del siglo XX hasta la actualidad.

Resulta claro que en una nación donde quedó atrás la visión monocromática que caracterizó una gran parte de la vida política del siglo XX, la competencia que realizan institutos políticos de reciente creación, viene a otorgar una oportunidad a electores que desean manifestarse por opciones que superan las visiones tradicionales.

La multiplicidad de temas de la agenda nacional, debe superar el frío cálculo que hacen algunos partidos y sus grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, al impedir o retrasar que se aborden y discutan materias como la protección a grupos vulnerables, asignar mayores recursos presupuestales a temas como la salud, educación y generación de empleos, además de posibilitar una verdadera cultura de mecanismos de rendición de cuentas, sólo por citar algunos ejemplos.

No obstante, existe la intención de los partidos tradicionales de inhibir, en algunas ocasiones con la omisión de los medios de comunicación, la difusión y, por ende, el conocimiento de los temas más sensibles en las agendas de los partidos emergentes.

De esta manera, observamos que, los partidos políticos emergentes o de nueva generación, enfrentan un sinnúmero de dificultades para poder llevar sus propuestas al electorado, lo que se traduce en serios obstáculos para participar en futuras elecciones, situación que provoca un riesgo para su permanencia en el escenario político nacional, pues en la realidad opera una estrategia que busca impedir su consolidación, en la que coinciden dificultades para mantener su registro, además de una representación en el Congreso de la Unión y en congresos locales que dificultan la realización de tareas legislativas.

Con ello, se está limitando, en el terreno de los hechos, la sostenibilidad de estos partidos de nueva generación, al enfrentar condiciones de inequidad que se consideraban erradicadas, propias de un sistema político excluyente, que se niega a dejar atrás las inercias de un pasado autoritario.

**En este contexto, hemos observado con preocupación hechos tan contradictorios como la exclusión de grupos parlamentarios en órganos sustantivos del Congreso de la Unión, como la Comisión Permanente, la cual está llamada a desempeñar tareas clave en los periodos de receso del Poder Legislativo.**

Contraviniendo la pluralidad política a la que hemos hecho referencia, misma que puede tener un formidable canal de expresión en el Congreso, donde confluyen las más diversas posiciones ideológicas, para debatir los temas nacionales, tanto para ser contrastadas frente a la sociedad, como para llegar al arribo de consensos, no plegando banderas, sino tratando de incorporar en éstos las



mejores propuestas para enriquecer el diseño y aplicación de las medidas que contribuirán a su pronta atención y solución, en la realidad se ha optado por la exclusión, a partir de supuestos derechos conquistados por la composición numérica de otras fuerzas políticas.

En este contexto, tienen lugar hechos que denotan una grave incongruencia, como el contar en la Comisión Permanente con la representación de un grupo parlamentario en lo que se refiere a una sola Cámara, pasando por alto, u omitiendo a la representación existente en la otra.

A fin de erradicar esta práctica que no satisface uno de los componentes de los supuestos teóricos de la democracia representativa, y tratando de establecer un criterio que supere la discrecionalidad con que se conforma la Comisión Permanente, a partir de una interpretación errónea de lo que establece tanto el texto constitucional, así como la Ley Orgánica del Congreso, en tanto que sólo se habla del número de integrantes que corresponde a cada Cámara, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano presenta esta iniciativa para erradicar las prácticas de exclusión que aún tienen lugar en el Congreso, particularmente en lo que concierne a la integración de la Comisión Permanente.

### **Argumentación**

Siendo el Congreso un espacio ideal para el debate y el intercambio de ideas en torno a los problemas que enfrenta la nación, resulta inaceptable que en él se lleven a cabo prácticas de exclusión que impidan la participación de determinadas fuerzas políticas en los procesos deliberativos que tienen lugar en su seno.

Como señala Luis Medina Peña “...podemos definir al Congreso como asamblea o sistema de asambleas, basadas en algún tipo de principio representativo, cuya naturaleza colegiada implica relaciones igualitarias y no jerárquicas de sus miembros, los cuales tienen como función primordial el debate y aprobación de leyes de observancia general, en virtud de poderes delegados por la nación de acuerdo con las normas constitucionales que ella misma se ha otorgado.”<sup>1</sup>

Los criterios para llevar a cabo esa práctica discriminatoria no tienen lugar bajo ningún concepto, pues son atentatorios contra la vida democrática a la que aspiramos construir a fin de mejorar el entramado institucional que nos permitirá avanzar en la concreción de mejores instrumentos jurídicos, así como el diseño de políticas públicas orientadas a la superación de los rezagos que aún nos aquejan en diversas materias.

Cancelar la posibilidad que tienen todas las corrientes políticas para expresarse y hacerse escuchar en un foro tan importante como lo es el Congreso, significaría una censura que resulta inadmisibles en una época donde, lejos de acallar algunas voces, se les debe otorgar la oportunidad de dar a conocer sus ideas, contrastándolas, no con el silencio o el inadmisibles *mayoriteo*, sino con la fuerza de los argumentos.

Por ello, consideramos indispensable impulsar una participación más activa de la sociedad en la vida política del país, creando las condiciones para un mayor interés en los temas públicos, a través de un mejoramiento de la representación política, mismo que supere las inercias de antaño, siendo sustituida por una nueva etapa en que todos los temas de la agenda nacional sean incorporados, sin desestimar su relevancia, como sucede, de manera equivocada muchas veces, a partir de criterios como el lugar que ocupen en las agendas de los partidos mayoritarios.

De esta manera, también desterraríamos las pretensiones antidemocráticas que desean instaurar no un sistema abierto de competencia entre varios partidos, sino una muy peligrosa y cuestionable reducción de las visiones en torno a los problemas nacionales, dando paso a un ejercicio que sabemos muy bien cómo terminaría, de implantarse el bipartidismo que algunos actores desean impulsar, sacrificando los incipientes logros que han acompañado a la pluralidad política, pero que una vez consolidados, pueden traducirse en un mayor peso del Poder Legislativo en la edificación de un mejor país.

#### Fundamento legal

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

#### Ordenamientos a modificar

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXI Legislatura con fundamento en lo dispuesto en la fracción 11 del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, así como el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 1.

#### Texto normativo propuesto

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo.

**Artículo 78.** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. **En la integración de la Comisión Permanente se deberá incluir cuando menos a una legisladora o legislador de los grupos parlamentarios que cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.**

...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 1. En la integración de la Comisión Permanente se deberá incluir cuando menos a una legisladora o legislador de los grupos parlamentarios con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

#### Artículo 117.

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

número de sustitutos. **En la integración de la Comisión Permanente se deberá incluir cuando menos a una legisladora o legislador de los grupos parlamentarios que cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.**

...

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1. Luis Medina Peña, en *Congreso, Léxico de la Política*, p.87 FCE. México. 2000

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.

**Diputados:** Pedro Jiménez León, Laura Arizmendi Campos, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, María Guadalupe García Almanza (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ANTONIO KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

**Problemática**

La educación como medio de reinserción social se fundamenta en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, la situación actual de la educación penitenciaria enfrenta problemas derivados del bajo interés de los internos, la carencia de materiales pedagógicos, inadecuadas e insuficientes instalaciones educativas y escaso personal docente. Además, falta apoyo de las autoridades hacia las actividades educativas, y hay un marcado retraso en los trámites de certificación estudios con el Instituto Nacional de Enseñanza Abierta.

**Argumentación**

Tradicionalmente, el país se ha preocupado por establecer ordenamientos para el correcto funcionamiento de los centros penitenciarios del país, locales y federales. Al respecto, se puede mencionar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la que se subordinan el resto de las leyes secundarias y reglamentos en la materia.

México ha suscrito diversos documentos internacionales promulgados por la Organización de las Naciones Unidas, así como con la Organización de Estados Americanos, y ha procedido a efectuar las adecuaciones necesarias, por lo que se puede afirmar que la legislación penitenciaria en nuestro país es respetuosa de los derechos humanos.

Sin embargo, no se puede decir lo mismo de la práctica en los centros de readaptación social, la cual por diversos factores, como la falta de presupuesto o de instalaciones adecuadas, está lejos del ideal propuesto por el Constituyente.

En ese sentido traemos a cuenta la reforma constitucional de junio de 2011, que inscribe en la suprema norma los derechos humanos. Lo que se traduce en reconocimiento por el Estado mexicano, tal y como se desprende de la nueva redacción del artículo 1o., que me permito citar textualmente.

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

El párrafo segundo del mismo precepto prescribe:

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

El escenario constitucional ahora, se basa en el derecho de convencionalidad, es decir, en materia de derechos humanos se aplicará el tratado que mas beneficie a la persona humana.

El párrafo tercero del precitado artículo primero establece:

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

El principio referido atañe al derecho denominado *in dubio pro reo*, que dispone la aplicación del principio de *in dubio pro homine*: en caso de duda, la norma se aplicará en favor del ser humano.

Conviene traer a cuenta el artículo 3o. del texto constitucional, que en el segundo párrafo consigna:

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

El criterio que se sustenta en la educación es que 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 del pueblo, como se desprende del inciso a) de la fracción II del artículo en comento.

Puesto en contexto lo anterior es oportuno comentar que el diverso párrafo del artículo 18 de la ley suprema establece:

El sistema penitenciario se organizará sobre la base **del respeto de los derechos humanos**, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.

En cuanto al sistema penitenciario conviene acotar que entre las aportaciones relevantes que tuvo la reforma penitenciaria mexicana de finales de la década de los sesentas para la humanización del trato de las personas privadas de la libertad ésta, sin duda la incorporación de personal técnico al trabajo cotidiano de la prisión.

Las reformas constitucionales de junio de 2008 incorporaron el concepto de “reinserción social” de los internos en las cárceles del país y que ésta será sobre la base del trabajo, la capacitación del mismo, la educación, la salud y el deporte. En tanto, las reformas del mismo texto constitucional de abril y junio del año pasado inscribieron el concepto de “derechos humanos”.

En síntesis, las reformas citadas en la sustancia sustituyeron el concepto de “readaptación social” por el de “reinserción social”, lo que parece adecuado apegado a la realidad del sistema penitenciario mexicano, luego entonces, para el logro de la reinserción social los ejes rectores son el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, el deporte y, por supuesto, el respeto de los **derechos humanos**.

Como se observa, los derechos humanos son el eje rector sobre los cuales el Estado debe gravitar empezando por protegerlos y respetarlos en busca siempre a favor del bienestar social.

Ahora bien, y para efectos de mayor comprensión citaremos un concepto de lo que debemos entender por derechos humanos. Como su nombre indica, son todos los derechos que tiene cada hombre o mujer por el simple hecho de serlo y formar parte de la sociedad en que vive.

Para reforzar lo anterior otro concepto señala:

Los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, los reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

Por tanto, los titulares de estos derechos son todos los seres humanos (incluidos los internos), un factor indispensable para que nos desarrollemos en todos los planos de nuestra vida, de manera individual y como miembros de la sociedad. Sin estos derechos es imposible vivir como ser humano. La importancia de los derechos humanos radica en su finalidad de proteger principalmente la vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, la seguridad, la integridad física y la propiedad de cada ser humano.

En ese contexto se puede afirmar que una de las grandes conquistas de la humanidad ha sido la consagración de los derechos humanos en declaraciones y pactos internacionales, igual que el pueblo mexicano lo ha hecho, en particular, se inscriben en nuestro texto constitucional, esto es de destacarse, porque su reconocimiento jurídico proporciona los medios para su protección efectiva frente a eventuales violaciones. Por ello para poder disfrutar, respetar y defender los derechos humanos propios y de los demás es necesario conocerlos.

Conviene recordar que el sistema nacional de seguridad pública comprende distintas etapas que van desde la prevención y la investigación del delito, la procuración y administración de justicia y por último la ejecución de las sanciones penales. En ese acopio de ideas en Nueva Alianza hemos sostenido la tesis de que la educación es un factor de prevención del delito, es decir para lograr la disminución de la criminalidad, afirmamos que prevenir el delito es mejor que reprimirlo; la experiencia arroja que resulta más costoso la sanción que la prevención principalmente en aspectos, económicos, materiales y humanos.

El Estado debe involucrar la participación de la sociedad en los programas de prevención, dentro de los que se considera el educativo, la creación de fuentes laborales (sobre todo dirigido a los jóvenes) propiciar la convivencia familiar, generar espacios de recreación, entre otros.

La pena de prisión es una respuesta del Estado, al infractor del orden social, luego entonces, la cárcel tiene doble intencionalidad: que el reo expíe la culpa y que, además, con ello logre su reinserción social.

La situación general de los centros de reclusión –más allá de las condiciones propias del encierro, que por naturaleza implican en sí mismas un obstáculo para el ejercicio normal de la vida adulta de las personas allí reclusas– se ha constituido en un contexto adverso a la posibilidad real de ejercer tales derechos y por lo tanto en un elemento más de la paradoja irresoluble del ánimo readaptador que subyace a la práctica tradicional penitenciaria.

De conformidad con las leyes penales mexicanas, la privación de la libertad impuesta por un juez de ninguna manera implica la privación legal del acceso a otros derechos fundamentales tales como la salud, la educación, el trabajo, la recreación o la vinculación social de los internos.

A este argumento da sustento la presente expresión legislativa porque la educación como parte fundamental de los derechos del reo debe tender a lograr el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano en general y para el caso que nos ocupa a las internas e internos de las prisiones mexicanas, derecho que hasta en los momentos actuales les resulta nugatoria, por la problemática expuesta.

Para lograr el principal fin de la pena de prisión, que se traduce en una real y verdadera readaptación social, es imprescindible que los planes y programas de estudios se hagan extensivos hacia los centros de reclusión del país, pero en un sentido de obligatoriedad para el Estado mexicano en su conjunto, es decir, que exista vía constitucional el compromiso de los tres órdenes de gobierno para impartir educación en las cárceles en los términos y las condiciones que se imparten en las instituciones educativas a las que asisten las personas que no están privadas de la libertad.

La propuesta es que las autoridades gubernamentales asuman la obligación de edificar la estructura necesaria (recursos materiales y humanos), para que las internas y los internos de las prisiones del país cursen la educación, primaria, secundaria y nivel medio superior.

En materia de educación, como se hace en la actualidad, parece mas primeros auxilios educativos, cuando de lo que se trata es abordar con seriedad lo prescrito en el artículo 18 constitucional. Con ello se lograría un ejercicio basado en la necesidad de producir dentro de la prisión condiciones similares a las de la vida normal de cualquier persona en libertad, como práctica reintegradora por antonomasia.

Esto es así porque las personas que compurgan una pena se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad, por ello se plantean condiciones favorables para garantizar un trato acorde con la dignidad de persona que es imprescindible reconocer a quienes conforman una población tan heterogénea, en un contexto por demás complejo.

El punto de partida radica en reconocer que los presos no son esencialmente distintos de cualquier persona y como cualquier persona libre necesitan el factor educativo como forma de lograr su desarrollo personal y familiar.

La única diferencia, en todo caso, radica en que los presos están reclusos en una institución que les impide acudir a este servicio en el exterior.

El trato que reciben debe ser porque están presos, no porque son presos, en resumidas cuentas se les debe atender porque se desea obtener una instrucción pública, porque se esta siendo procesado, porque se es desviado, porque se es ignorante, en suma porque se es delincuente.

En consecuencia, la instancia gubernamental debe su actuación partiendo del respeto y reconocimiento de los derechos humanos de quienes perdieron un valioso bien jurídico como la libertad.

Para finalizar argumentaremos que un plan educativo eficiente sustentado en el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad redundará en

posibilidades mas amplias para el regreso del preso a la comunidad libre, lo cual es un hecho inevitable en el momento de la excarcelación, independientemente de que se trate de prisión preventiva o de una pena privativa de libertad.

Para ello se requiere una práctica basada en la necesidad de intentar reproducir, dentro de la prisión, condiciones similares a las de la vida normal de cualquier persona en libertad.

Desde el espacio carcelario se generan múltiples problemas como hacinamiento, corrupción, abuso de poder, pago de cuotas y sobre todo la violación sistemática de los derechos humanos, con lo que de ninguna manera es posible garantizar la reinserción social de los internos, al contrario, abundan la calamidad de quienes sufren ese tipo de maltrato, cuando lo que se pretende con la presente iniciativa es hacer efectiva la educación, aunada al trabajo, la capacitación para el mismo, el deporte, la salud y el respeto de los derechos humanos, para que así se conviertan en ciudadanos útiles a sí mismos y a la sociedad, respetuosos de la ley y del orden comunitario.

El nivel de contagio criminal y las dificultades que enfrentan los internos de cada centro de readaptación social, son tales que en la mayoría de los casos los procesados y sentenciados egresan mas “desocializados” que antes de ser reclusos, consideramos que la educación que reciban será el mejor instrumento para enfrentar la nueva realidad en libertad.

Toda persona que sufre en el encierro –y ello incluye tanto a procesados como a sentenciados– requiere un trato que le proporcione elementos para enfrentarse a la cárcel tanto como a la experiencia de la excarcelación.

Como se ha insistido, se trata de construir una práctica de respeto irrestricto de los derechos humanos en la cárcel. Ese el propósito y el sentir del legislador en las reformas constitucionales sobre derechos humanos publicadas en abril y junio del año pasado.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71.II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de

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

Único. Se **reforma** la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ...**

...

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

a) a c) ...

**III.** Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar,



primaria, secundaria y normal para toda la república. **Este principio también se aplicará en los centros de reclusión del país y deberá guiar el diseño para que las personas privadas de su libertad, que se encuentren en prisión preventiva o cumpurgando una pena, puedan acceder a los distintos niveles educativos.** Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

**IV. a VIII. ...**

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas de los estados contarán con un término de 180 días, a partir de la publicación del presente decreto, para hacer las adecuaciones correspondientes a las leyes de la materia.

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 28 de febrero de 2012.

Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS PÉREZ ESQUER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Marcos Pérez Esquer, 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, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los párrafos quinto y sexto al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para tal efecto, procedo a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

**I. Encabezado o título de la propuesta**

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

**II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver**

La presente iniciativa tiene por objeto mejorar el diseño constitucional al explicitar la facultad de la que goza el titular del Ejecutivo para formular observaciones (veto) al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que haya sido aprobado por la Cámara de Diputados, esto para el supuesto de que no coincida o no comparta las modificaciones que hubiere incorporado la Cámara baja al proyecto de presupuesto que para tal efecto hubiese puesto el Ejecutivo a su consideración.

**III. Argumentos que la sustenten (exposición de motivos)**

El Estado es la institución formada para asegurar a la sociedad, las condiciones y relaciones para la vida en colectivo. Con ese fin, el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para alcanzar la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, según lo establece el artículo 26 de la Constitución Federal.

La planeación del desarrollo nacional lleva implícita una fase de programación y otra de presupuestación. Si bien la Carta Magna no contiene alguna norma que indique expresamente tal vinculación, es innegable que ésta existe. Así lo corrobora la Ley Federal de Presupuesto y

Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) –ordenamiento que reglamenta la fracción IV del artículo 74 Constitucional en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos–, habida cuenta que contiene múltiples disposiciones que articulan las actividades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PEF. <sup>1</sup>

De no ser así, los objetivos, metas, estrategias, programas y prioridades contenidos en el PND, correrían el riesgo de quedar desprovistos de recursos necesarios para cumplimentarlos. Luego, el PEF debe elaborarse y aprobarse siempre bajo el enfoque de cumplimiento de los objetivos

planteados en el PND, lo cual además, contribuye a restar discrecionalidad al uso de los recursos públicos.

Para la debida comprensión de la fase de “presupuestación”, es menester tener claro lo que debe entenderse como “Presupuesto de Egresos”.

Sobre el término “Presupuesto”, autores como María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trujillo señalan que un presupuesto –para cualquier persona, empresa o gobierno– es ante todo un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles.<sup>2</sup>

Para otros como Inocencio Sánchez, el Presupuesto es una herramienta de planificación, coordinación y control de funciones que presenta en términos cuantitativos las actividades a ser realizadas por una organización, con el fin de dar el use más productivo a sus recursos, para alcanzar determinadas metas. “En otras palabras, es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas”.<sup>3</sup>

El término, llevado al ámbito del sistema de planeación nacional, permite definir al PEF como aquel documento jurídico, contable y de política económica –aprobado en el caso de nuestro país por la Cámara de Diputados a iniciativa del presidente de la República–, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Rafael de Pina define al Presupuesto de un Estado como “la previsión de los ingresos y gastos públicos para un ejercicio anual, autorizada en la forma constitucionalmente predeterminada”.<sup>4</sup>

Cecilia Licona Vite al abordar el tema, señala que el PEF es un importante instrumento de fijación de políticas públicas y un desglose de los gastos necesarios para el gobierno del país; precisando que es el mecanismo primordial del Estado para la organización de las funciones encomendadas a todos los órganos que lo integran, los que sólo pueden operar y asumir sus responsabilidades cuando cuentan con recursos financieros a su disposición, por lo que a su juicio, es el componente fundamental de la Hacienda Pública Federal y es la autorización indispensable para que se lleve a cabo el gasto público federal.<sup>5</sup>

Partiendo de esos conceptos, puede decirse que el PEF es el documento legal aprobado por la Cámara de Diputados, a través del cual se prevén y autorizan los gastos que durante un ejercicio fiscal puede llevar a cabo el gobierno en ejecución de los planes y programas preestablecidos.

Tal definición obliga a examinar la naturaleza jurídica que reviste este documento, pues siendo emitido (aprobado) por un órgano legislativo (Cámara de Diputados) –lo que le da el carácter de un acto “formalmente” legislativo– al no tener una finalidad estrictamente normativa, sino en todo caso, prever o contemplar los gastos públicos para un ejercicio anual, pudiera cuestionarse si desde el punto de vista “material” es un acto legislativo o de naturaleza diversa, verbigracia, administrativo.

Sergio Francisco de la Garza señala al respecto que “la doctrina extranjera ha discutido de manera abundante si (el Presupuesto de Egresos) tiene el carácter de acto legislativo, tanto en su aspecto formal como en su aspecto material”.<sup>6</sup>

Sobre el particular, comenta María de la Luz Mijangos que en Alemania fue el primer país en donde tuvo lugar este debate. Paul Laband elaboró toda una teoría para dar respuesta a esta discusión y concluyó que el Presupuesto tenía la naturaleza de un “acto administrativo” y no “materialmente legislativo”. Esta conclusión permitió a Guillermo I de Prusia eludir la intervención del Parlamento en el análisis y aprobación de este documento; lo cual resultaba relevante en ese momento, pues el órgano legislativo se negaba a autorizar ciertos gastos militares pretendidos por el rey.

En opinión de María de la Luz Mijangos, considerando la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene la aprobación del presupuesto, carece de sentido y lógica que sólo la Ley de Ingresos tenga el rango de ley material y que el PEF sea calificado como un acto de autorización o condición.

Agrega la autora considera que las leyes no son formales o materiales, simplemente son leyes porque resultan de la actividad de los órganos del Estado investidos por la Constitución de las facultades para hacer leyes. En su concepto, no existen elementos esenciales para distinguir una ley de otro tipo de normas tales como la generalidad o la abstracción, ya que la reciente Teoría General del Derecho señala que la generalidad y la abstracción son “requisitos” no de la norma jurídica “como es”, sino como “debería ser” para corresponder a un ideal de justicia.<sup>7</sup>

Oscar Nava Escudero por su parte, sostiene que el PEF reviste la naturaleza jurídica de una “ley”, tanto formal como materialmente hablando, sin que pueda ni deba considerarse como un “acto administrativo” toda vez que ello significaría desconocer el poder presupuestario que ostenta constitucionalmente la Cámara de Diputados. Agrega que en muchos países se acepta el presupuesto como un acto legislativo en sentido formal y material, pues amén de ser aprobado por la Cámara de Diputados (aspecto formal) responde a las particularidades intrínsecas del acto legislativo (aspecto material), pues reúne las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad que reviste todo documento jurídico que se precie de ser una ley.<sup>8</sup>

Lo cierto es que, como lo reconoce el propio Nava Escudero, **no existe una doctrina dominante sobre la naturaleza jurídica del PEF**, y lo más relevante –cuando menos en nuestro país– es que la SCJN se ha inclinado por considerar que el Decreto de PEF **no es una ley** sino “un acto de aplicación de la ley”, es decir, es **un acto materialmente administrativo**,<sup>9</sup> bajo la premisa de que aunque lo aprueba un órgano legislativo, **su contenido es materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización de gasto público.**

Como puede apreciarse de lo antes expuesto, establecer la naturaleza jurídica del PEF no es un tema nuevo ni tampoco de fácil solución y lamentablemente, nuestro más alto tribunal, no ha profundizado en el tema, no obstante haber tenido oportunidad con motivo de la resolución recaída a la citada Controversia Constitucional 109/2004, en la cual la Cámara de Diputados expuso diversos argumentos sobre el particular.

Ahora, tal discusión no es estéril sino que tiene su valía, pues **de considerarse que se trata de un acto formal y materialmente legislativo, entonces –sin duda alguna– puede ser objeto de “veto”** por parte del Ejecutivo como cualquier otra ley; empero, **de considerar que su naturaleza es distinta, la posibilidad de “veto” no resulta igualmente clara.**

Esto es así, ya que el “veto” se ha entendido –según definición de la SCJN– como “la facultad que tiene un órgano ejecutivo **dentro del proceso legislativo** para objetar, expresando su desaprobación y falta de consentimiento por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente el decreto que se le envía para sanción, promulgación y publicación”. Así se desprende de la tesis de

jurisprudencia de rubro “Controversia constitucional promovida por el gobernador de un estado en contra de un decreto dentro de cuyo proceso legislativo no hizo valer el derecho de veto. Es improcedente por no agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, así como por consentimiento”<sup>10</sup>

Como se aprecia, el más alto tribunal del país **circunscribe su definición de “veto” al “proceso legislativo”**, el cual se conceptualiza como el “procedimiento seguido para la formación de las leyes”,<sup>11</sup> y que tradicionalmente consta de seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Luego, en el supuesto de que considerar que la naturaleza jurídica del PEF es distinta de una ley, entonces –siguiendo esta definición– tendría también que concluirse que el “veto” del Ejecutivo no tiene cabida respecto del PEF.

Ello explica que diversos tratadistas hayan destinado esfuerzos encaminados a desentrañar y establecer por un lado, cuál es la naturaleza jurídica del PEF; y por otro, si existe la facultad de “veto” a favor del Ejecutivo una vez aprobado por la Cámara de Diputados (“veto presupuestal”).

Lógicamente, esta discusión no acaparó mayor atención en nuestro país, sino hasta que tuvo lugar la “transición democrática” que se identifica con la llegada al Poder Ejecutivo del Partido Acción Nacional, terminando así con más de setenta años de hegemonía priísta.

En efecto, ante la prevalencia –en otras épocas– dentro del Congreso y especialmente en la Cámara de Diputados, del mismo partido político del que surgía el presidente de la República, resultaba prácticamente imposible que la Cámara modificara el proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo y lógicamente, también se anulaba la posibilidad de que el Ejecutivo pretendiera observarlo o vetarlo.

De hecho, ni siquiera el texto constitucional confería como atribución de la Cámara de Diputados la modificación del PEF; empero al darse una mayor pluralidad política en la Cámara y al no existir un partido con mayoría absoluta, se fueron procesando modificaciones constitucionales y legales que permitieron, en un momento, que la Cámara de Diputados quedara en aptitud de modificar el Proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo.

Doctrinariamente, el “veto” presidencial –explica Luis Carlos Ugalde– es “un medio de defensa y moderación de los poderes ejecutivos frente a decisiones de las asambleas legislativas”.<sup>12</sup> Cecilia Licona Vite lo describe como “un acto del Poder Ejecutivo de no aprobación del proyecto de ley o decreto que le envía el Congreso. Ese acto impide que el proyecto –mientras no sea superado el veto– se convierta en ley o decreto; asimismo, impide la publicación del mismo”.<sup>13</sup>

La figura así entendida está claramente establecida en la Constitución respecto de las leyes y decretos que ordinariamente aprueba el Congreso de la Unión, empero, tal claridad no se aprecia tratándose del PEF que aprueba –en ejercicio de un facultad exclusiva– la Cámara de Diputados.

Esto es así, ya que nuestro texto constitucional regula el veto presidencial en su título tercero, capítulo II, sección II, “De la Iniciativa y Formación de las Leyes”, en los términos siguientes:

**“Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

**A.** Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

**B.** Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

**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 ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará 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.

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 desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período 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, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

...”

Como se aprecia, la figura del “veto presidencial” se encuentra situada en un marco general que delimita los supuestos en los cuales se puede ejercer esa facultad, particularmente tratándose de leyes o decretos que son aprobados por el Congreso de la Unión, esto es, por ambas Cámaras, de tal suerte que si conforme al artículo 74, fracción IV, de la propia Constitución Federal, el PEF es un acto cuya resolución compete “en exclusiva” a la Cámara de Diputados, entonces, en una lectura literal y aislada de estos preceptos tendría que concluirse que el “veto” puede ser ejercido respecto del PEF, pues no se trata de un acto aprobado por el Congreso de la Unión, sino por una sola de sus Cámaras.

Vistos dichos preceptos en sentido estricto, la facultad de veto y por ende, la posibilidad de formular observaciones a los actos del Poder Legislativo, se circunscribe a las leyes o decretos del Congreso de la Unión.

La propia SCJN, al resolver la citada controversia constitucional 109/2004, planteada en diciembre de 2004 por el titular del Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados, consideró que **las normas constitucionales –en su literalidad– no consignan con claridad y especificidad dicha atribución a favor del Ejecutivo, de ahí que se hizo necesario efectuar una interpretación a través de distintos métodos para arribar a la conclusión de que sí goza de la facultad de “veto” también respecto del PEF.**

En aquella ocasión, el Ejecutivo federal demandó la invalidez de diversos actos emitidos por el órgano legislativo, entre ellos: a) el acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha, mediante el cual se desestimaron las observaciones formuladas por el Ejecutivo al PEF aprobado por la Cámara; y b) el decreto de PEF para el Ejercicio Fiscal de 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2004, únicamente en cuanto a ciertas disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallaron en la demanda constitucional.

Previos los trámites de ley, la SCJN resolvió el conflicto planteado mediante ejecutoria de 17 de mayo de 2005, en la que **reconoció la atribución del titular del Ejecutivo para formular observaciones (“vetar”) el PEF aprobado por la Cámara de Diputados**; y partiendo de ello, declaró la invalidez del acuerdo de la Cámara de Diputados por el que se negó dar trámite a las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al PEF de 2005; y consecuentemente, requirió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que convocara a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados, a fin de que se discutieran las referidas observaciones; finalmente, declaró la nulidad parcial del PEF de 2005, únicamente en cuanto a las partidas a que se referían dichas observaciones.

Aquella controversia constitucional y el fallo que le recayó resultan torales para comprender debidamente esta propuesta, pues como se desprende de la ejecutoria, la litis en aquel asunto se circunscribió, precisamente, en determinar si el presidente de la República se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones (vetar) al decreto de PEF aprobado por la Cámara de Diputados.

Al respecto, el más alto tribunal del país estableció que **el “veto” es un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo** y un mecanismo que impide que un poder se sobreponga a otro. Visto de esa forma, “el veto permite neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo”, señaló la SCJN en la sentencia referida.

El veto, a juicio de la Corte permite al Ejecutivo participar en el procedimiento legislativo, puesto que el proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter sino hasta después de que fenece el plazo que tiene el Ejecutivo para emitir sus observaciones, o bien porque habiéndolas presentado no fueron aceptadas; o aceptándolas, dan lugar a la modificación del proyecto original.

“La facultad de veto es una prerrogativa del órgano ejecutivo consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento

legislativo respectivo; en este sentido, el veto, es un medio de participación para una colaboración efectiva entre poderes” razonó el alto tribunal en su sentencia.

Expuesto lo anterior, la SCJN hizo notar que las partes en conflicto (Ejecutivo federal y Cámara de Diputados) esgrimieron “interpretaciones divergentes” de lo previsto en los artículos 70, 71, 72 y 74 de la CPEUM, pues mientras a juicio del presidente de la República el texto constitucional sí consigna la posibilidad de formular observaciones (vetar) el PEF, en concepto de la Cámara, esto no tiene cabida conforme al diseño constitucional.

Cabe apuntar que la Cámara de Diputados arribó a tal conclusión de una interpretación “literal” (y aislada) de dichos preceptos constitucionales, pues adujo que el artículo 74, fracción IV, párrafos primero a cuarto y octavo, establecen un procedimiento específico para la presentación, discusión y aprobación del decreto de PEF, el cual es completamente distinto del procedimiento previsto en el artículo 72 para la iniciación y formación de leyes.

Empero, a juicio de la SCJN, de lo dispuesto por artículo 74 constitucional, en modo alguno se advierte que dicho precepto establezca –expresamente– alguna restricción a la facultad del presidente de la República para hacer observaciones al decreto del PEF aprobado por la Cámara de Diputados; y tampoco se advierte una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación; habida cuenta que no establece una forma sui generis de cómo habrá de llevarse a cabo su discusión, votación, aprobación y publicación.

Consecuentemente, la SCJN estimó necesario acudir a otros métodos de interpretación “ante la insuficiencia de los elementos que derivan del análisis literal del invocado artículo 74, fracción IV, respecto a las formalidades del procedimiento legislativo para la aprobación del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Una interpretación de los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Carta Magna –haciendo uso de distintos métodos de interpretación admitidos (“sistemática”, “histórica” y “genético-teleológica” e inclusive “literal)– permitió al Tribunal Constitucional concluir lo siguiente:

“De la **interpretación literal** deriva que el artículo 74, a más de no contener ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco contiene una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación, ya que no señala la forma en que la Cámara de Diputados debe proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, además de no referir que para la aprobación del decreto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72 de la norma fundamental.

La **interpretación sistemática** de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, además de confirmar la conclusión derivada de la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, evidencia que **el procedimiento legislativo, como tal, es uno sólo** ; esto es, que no existen diversos procedimientos que atiendan a la distribución constitucional de facultades, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que **el presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien del Congreso de la Unión**, y que las restricciones a este derecho se encuentran consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J del artículo 72, entre los que no se enumera el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.



De la **interpretación histórica** deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1874, se establece expresa y claramente en la norma fundamental, la facultad del titular del Poder Ejecutivo federal de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano legislativo.

De la **interpretación genético-teleológica** se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo se desprende que la finalidad de su inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión”.

Del “cruce” de esos métodos interpretativos, la SCJN decidió que **el presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al decreto de PEF**, las cuales una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes.

Como se observa, la SCJN arribó a esa conclusión mediante una interpretación menos restrictiva que la propuesta por la Cámara de Diputados y a partir del criterio de “pesos y contrapesos” establecido en la misma Carta Magna, garantizando así un mecanismo de colaboración y participación en asuntos de interés fundamental como es la creación del orden jurídico nacional y la aprobación del propio PEF.

Lo cierto es que esta decisión de nuestro más alto tribunal, puso de relieve que, tal como lo señaló Luis Carlos Ugalde, sobre los alcances del veto presidencial en México existen graves “ambigüedades” y “no se han dado pasos legislativos suficientes para clarificarlas”.

También el ex ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, al analizar el asunto de mérito, puso de manifiesto tal deficiencia constitucional, al señalar: “La Constitución es muy parca al establecer el marco normativo al que debe sujetarse el proceso presupuestario, o en términos más concretos, la creación del PEF. Son muchas las problemáticas que, idóneamente, debiera atender y no lo hace, y este tema es uno más de esos claroscuros. **No existe como sucede en otros países, una norma que de modo expreso autorice al Ejecutivo federal a formular observaciones al PEF**, como tampoco hay una que le niegue en forma categórica este derecho”.

Ciertamente, como lo hizo la SCJN en el fallo de mérito, pueden esgrimirse diversas razones para concluir el titular del Ejecutivo puede formular observaciones al PEF aprobado por la Cámara de Diputados, haciendo uso incluso de diversos métodos interpretativos; sin embargo, **es precisamente esa circunstancia la que obliga a revisar las normas vigentes a fin de buscar establecer con la mayor claridad posible bajo qué circunstancias y supuestos, el presidente de la República debe quedar facultado para oponerse ante las decisiones del Congreso de la Unión**, formulando observaciones mediante el mecanismo legalmente establecido.

Así lo consideró el Senado de la República, al aprobar el 14 de abril de 2011 el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos respecto de diversas Iniciativas con proyecto de decreto que reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, que

abordaron, entre otras propuestas, la del veto presidencial respecto del PEF. En el dictamen de mérito, el Senado señaló:

“Ha sido ampliamente explorado por los tratadistas e historiadores que la Constitución aprobada en Querétaro en 1917 dejó sin resolver algunas de las inconsistencias o contradicciones que presentaba la de 1857, las que era producto, entre otras causas, de que ésta última había previsto un sistema unicameral para el Poder Legislativo Federal, pero al aprobarse la reforma promovida por el Presidente Lerdo de Tejada, que restauró el Senado y volvió al sistema bicameral, los redactores del texto dejaron inconsistencia o lagunas que los constituyentes de Querétaro tampoco atendieron.

**Una de esas inconsistencias es la relativa al tratamiento que debe darse al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en relación a la facultad de observación (“veto”)** que el artículo 72 de la Carta de Querétaro dispone para el proceso de formación de las leyes. El debate se refiere tanto a la naturaleza constitucional del PEF (¿es una “ley”, es un decreto?) como a la duda que ha cruzado buena parte de la reciente historia constitucional de México.

El debate ha tenido como eje rector una pregunta: ¿Puede el titular del Poder Ejecutivo federal observar, “vetar”, el PEF aprobado por la Cámara de Diputados?

Aunque en los años posteriores a la promulgación de la Carta Magna de 1917 algunos presidentes de la República observaron el PEF y la Cámara de Diputados aceptó y atendió, conforme al artículo 72, esas observaciones, la práctica cayó en desuso al término de la época de inestabilidad interna. A partir de la instauración del nuevo régimen presidencialista, el asunto quedó fuera del debate político y legislativo; nunca más un Presidente de la República volvió a “observar” el PEF.

El tema quedó bajo la atención de los tratadistas que se pronunciaron de forma polarizada en torno a la pregunta antes planteada. Para unos, el PEF no es una “ley”, al ser de origen unicameral, y por tanto el Ejecutivo no puede observarlo. Para otros, una minoría, el asunto era discutible y cabía la interpretación contraria.

El asunto resurgió no como producto de la academia, sino por la ampliación de la pluralidad en la Cámara de Diputados, lo que en 1997 condujo a la primera legislatura de la historia contemporánea de México sin mayoría de ningún partido o grupo parlamentario en esa Cámara. Ante los anuncios de la alianza opositora, que sumada contaba con mayoría de votos, el entonces titular del Poder Ejecutivo anunció que podría hacer uso del “derecho de observación” respecto del PEF. Sin embargo, en los tres años de esa Legislatura prevaleció la negociación y el acuerdo entre Poderes; el Ejecutivo no hizo observaciones al PEF.

Correspondió al presidente Vicente Fox el primer, y hasta hoy único, acto de observación del PEF aprobado por la Cámara de Diputados; ésta acudió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que finalmente resolvió la controversia a favor del Ejecutivo. Aunque se trata de una sola sentencia, el tema volvió al debate legislativo y han sido varias las iniciativas de reforma constitucional que buscan aclarar el tema, en uno u otro sentido.

Después de analizar y estudiar las iniciativas al respecto, **estas comisiones unidas consideran que en pertinente dejar aclarado el tema del derecho de observación del Ejecutivo al PEF en un sentido positivo para ambos Poderes de la Unión y para beneficio de la sociedad.**

...”

Lamentablemente, aunque esta soberanía ha examinado con antelación diversas iniciativas encaminadas a ese propósito,<sup>14</sup> hasta la fecha no han prosperado por falta de los consensos políticos necesarios; empero, ponen de relieve el interés que los legisladores tenemos sobre el tema y la necesidad de normar ese supuesto, mediante la incorporación expresa de la figura del veto presidencial tratándose del PEF.

En mérito de lo anterior, se propone adicionar con dos párrafos (quinto y sexto) al artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal, a efecto de establecer expresamente la figura del veto presidencial respecto del PEF en los términos siguientes:

a) Dejar establecido que el Ejecutivo federal puede observar, dentro de un plazo improrrogable, el PEF aprobado por la Cámara de Diputados; y retomando la norma general prevista en el artículo 72, establecer que si no tiene observaciones deberá promulgar y publicar dicho Presupuesto; y

b) Establecer que si el Ejecutivo observa en todo o en parte el PEF, todo el proyecto deberá volver a la Cámara de Diputados, sin que exista la posibilidad de publicación y promulgación de la parte no observada. Con ello se busca que el procedimiento para superar las observaciones (“veto”) del Ejecutivo guarde correspondencia y congruencia con lo dispuesto en el artículo 72 constitucional.

#### **IV. Fundamento legal**

Lo constituyen los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

#### **V. Denominación del proyecto de ley o decreto**

También fue precisado al inicio de este documento y lo es “proyecto de decreto por el que se adicionan los párrafos quinto y sexto al artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

#### **VI. Ordenamientos a modificar**

Como lo indica el título referido, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **VII. Texto normativo propuesto**

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados lo siguiente:

#### **Artículo 74. (...)**

##### **I. a III. (...)**

**IV. (...)**

(...)

(...)

(...)

**El Ejecutivo federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación en un plazo de diez días naturales. Si el Ejecutivo no tuviera observaciones lo promulgará y publicará.**

**El Presupuesto de Egresos de la Federación observado, en todo o en parte, por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados para que sea discutido de nuevo por ésta en un plazo de diez días naturales; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, volverá de inmediato al Ejecutivo para su promulgación y publicación.**

(...)

(...)

**V. a VII. (...)**

### **VIII. Artículo Transitorios**

Sobre el particular, se proponen los siguientes:

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria, dentro de un plazo no mayor de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

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

### **IX, X y XI. Lugar, fecha y nombre y rúbrica del iniciador**

#### **Notas**

1 Ejemplo de tal vinculación son la fracción XXII del artículo 22 de la LFPRH indica que la estructura programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, que define las acciones que realizan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos; el artículo 16 de la misma ley, según el cual la Ley de Ingresos y el PEF se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, mismos que junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la administración pública federal, deberán ser congruentes con el PND y los programas que derivan del mismo.

En el mismo sentido, la fracción I del artículo 24 de la LFPRH, establece que la programación y presupuestación del gasto público comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias,

## Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3460-V, martes 28 de febrero de 2012

prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del PND y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación.

2 Casar Pérez María Amparo y Fausto Hernández Trujillo, “¿Qué es el Presupuesto federal?”, CIDE, consultable en [www.presupuestoygastopublico.org](http://www.presupuestoygastopublico.org)

3 Sánchez, Inocencio, “Presupuesto y control presupuestario”, consultable en [www.inosanchez.com](http://www.inosanchez.com)

4 De Pina, Rafael, *Diccionario de derecho*, Editorial Porrúa, México 1979, página 377.

5 Licona Vite, Cecilia, “¿Tiene facultad el presidente de la República para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados?”, *Quórum Legislativo 92*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, México enero-marzo de 2008, página 88.

6 Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, Porrúa, México, 1990, página 129.

7 Mijangos Borja, María de La Luz, “La naturaleza jurídica del Presupuesto, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXVIII, número 82, enero-abril, año 1995, páginas 206-207.

8 Nava Escudero, Óscar, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos”, en *Cuestiones Constitucionales*, número 17, julio-diciembre de 2007, páginas 181-183.

9 Así lo estableció al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/98.

Si bien hasta la fecha, este ha sido el criterio del pleno de la SCJN, conviene destacar el voto particular del ex ministro Genaro Góngora Pimentel, con relación a la ejecutoria aprobado por la mayoría de integrantes del pleno de la SCJN al resolver la controversia constitucional 109/2004 promovida por el Ejecutivo federal en contra de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2005, sección tercera, páginas 62-63.

Sobre la naturaleza jurídica del PEF, el ministro Góngora Pimentel concluyó que en nuestra historia constitucional se puede advertir que al PEF “nunca se le consideró acto administrativo, por el contrario, siempre reconoció su naturaleza de ley apoyada en un procedimiento legislativo. Inclusive cuando se estableció la diferencia entre ley y decreto, se consideró que la primera siempre sería aquella cuyos efectos fueran dirigidos a la regulación de un interés general”.

Góngora destacó en su voto particular que la Constitución reconoce al PEF, toda vez que en sus artículos 13, 75 y 126 establece el principio de reserva de ley en materia presupuestaria, asimismo afirma que el PEF es una ley que determina lo relativo al gasto público; señaló que el PEF es una ley con características singulares, porque la Constitución Federal le ha otorgado un periodo de vigencia anual y, por otra parte, en el procedimiento legislativo otorga un tiempo delimitado tanto a la Cámara de Diputados, como al Ejecutivo, para su aprobación, aún cuando su contenido temático está limitado a cuestiones relacionadas con los gastos públicos y su control.

10 Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, abril de 2001. Tesis P/J. 55/2001. Página 924.

11 García Celayo, Eduardo Felipe, *El proceso legislativo en México*, UNAM, 26 de febrero de 2010.

12 De la Garza, Sergio Francisco. Op. cit. página 129.

13 Licona Vite, Cecilia, Op. cit. página 118.

14 Entre ellas, pueden mencionarse la planteada por el titular del Ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2009; la iniciativa de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT, y de Movimiento Ciudadano, presentada por el senador Arturo Núñez Jiménez el 18 de febrero de 2010; la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera el 23 de febrero de 2010; y la iniciativa presentada por el senador Tomás Torres Mercado el 25 de febrero de 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.

Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, Omar Fayad Meneses, diputado por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 62 numeral 2, 68, 69 numeral 1, 76 numeral 1 fracción II, 77, 78, 89 numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Somete a consideración de esta asamblea iniciativa que reforma y adiciona los artículos 74, 78, 102, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar autonomía operativa y financiera a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Corresponde al estado el ejercicio de su potestad punitiva sobre aquellos gobernados que con sus conductas rompen el orden armónico de las relaciones sociales. Este atributo del estado es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia, como medio encargado de prevenir la transgresión del orden establecido. El ejercicio de esta potestad punitiva debe sujetarse a un orden jurídico en el que prepondere la protección de los derechos del hombre, característica propia de todo estado de derecho.

El estado de derecho se apoya en dos pilares fundamentales: la legitimidad y la legalidad, en el que la división de poderes entre los órganos de gobierno, proporciona el control mutuo de su actuación. El estado de derecho prevé una distribución de competencias entre los órganos públicos, y bajo ese contexto de distribución funcional estatal se sitúa al Ministerio Público, cuya función lleva a cabo actualmente la Procuraduría General de la República (PGR), cuya naturaleza jurídica es indefinida, como lo veremos más adelante, y dentro de la cual se inscribe con nivel de “subprocuraduría” la vigente Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Los procesos de reformas de la procuración de justicia penal exigen la discusión acerca del papel que debe desempeñar en la actualidad el Ministerio Público, y cómo se ve influenciado en su quehacer por la autonomía o dependencia de los poderes estatales. Las opciones que se han tomado en América Latina respecto a la independencia del Ministerio Público son dos: considerarlo como un organismo autónomo, es decir, desligado de cualquier relación de dependencia de cualquiera de los tres poderes tradicionales, o bien, regularlo como inserto en el Poder Ejecutivo o en el Judicial, pero otorgándole autonomía funcional.

A través de la autonomía e independencia del Ministerio Público, la cual ha sido adoptada por numerosos países, lo que se persigue es combatir la corrupción política y administrativa, así como evitar la propagación de la figura del juez instructor, la cual presenta como principales riesgos, el otorgamiento a los jueces de funciones persecutorias y su falta de independencia cuando se realizan investigaciones que comprometen a altas autoridades y, en ese caso, se puede limitar o coaccionar su actividad impidiendo el desarrollo coherente y objetivo de la misma. Entre las ventajas que se pueden mencionar de la autonomía del Ministerio Público se encuentra el hecho de que esta característica puede aminorar algunos problemas creados por la excesiva intervención de los

poderes ejecutivo y legislativo, además del surgimiento de casos de impunidad vinculados a corrupción política o administrativa.

La Fepade tiene funciones de Ministerio Público, pero circunscritas a las conductas tipificadas en la legislación penal como delitos electorales.

Pese a que se han realizado diversas reformas constitucionales y legales en materia de procuración de justicia en el país, a la fecha no se ha materializado ninguna que otorgue autonomía constitucional ni al Ministerio Público ni mucho menos a la Fepade. Aún cuando de ningún precepto constitucional se desprende expresamente la relación jerárquica entre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el procurador general de la República quien preside al Ministerio Público de la Federación y, por ende, quien designa libremente al titular de la Fepade, actualmente se le sitúa en el ámbito del Poder Ejecutivo federal.

La situación jurídica que guarda la figura del fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales en nuestro país toma real importancia, si consideramos que el sistema de justicia debe ser el instrumento para salvaguardar los derechos y garantías, de tal forma que tanto los gobernados como las autoridades deben someterse al imperio de la ley, sobre la base de un esquema de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia.

A fin de conseguir los objetivos anteriores, es necesario que la Fepade realice sus actividades y dicte sus resoluciones en forma autónoma para garantizar a la ciudadanía la imparcialidad que debe existir en su actuación, por lo que la tendencia en nuestro país debe dirigirse a transformar la Institución de la Fiscalía Especial, de una subprocuraduría dentro de la Procuraduría General de la República y, por ende, dentro del ámbito del Ejecutivo federal, a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones.

Previamente a la reforma publicada el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponía:

Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Artículo 4o. El procurador general de la República es el consejero jurídico del gobierno federal, en los términos que determine la ley.

Conforme a estos preceptos, era bastante claro que la Procuraduría General de la República formaba parte de la administración pública centralizada. Sin embargo, derivado del decreto de reformas antes señalado, se modifican entre otros artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 1o., segundo párrafo, y se deroga el artículo 4o., que a la letra disponían lo siguiente:

Artículo 1o. ...

La Presidencia de la República, las secretarías de estado y los departamentos integran la administración pública centralizada.

Artículo 4o. Se deroga.

Como consecuencia de estas reformas, formalmente la Procuraduría General de la República no forma parte de la administración pública federal. La tendencia anteriormente mencionada de transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo federal a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones se fortalece con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se dispuso que el procurador general de la República será designado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Por la evolución legislativa en materia de procuración de justicia, se puede observar que la tendencia en nuestro país se ha encaminado, igual que en el resto de América Latina, a transformar la institución de las fiscalías de dependencias del Ejecutivo federal a órganos que gocen de plena autonomía, de absoluta independencia, para que puedan cumplir libremente sus funciones, ajenos a injerencias de cualquier índole.

Los antecedentes directos e inmediatos de la Fepade son el acuerdo del Consejo General del IFE del 23 de marzo de 1994 por el que se encomendó al titular de dicho consejo, la posibilidad de gestionar ante la PGR la creación de una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, con rango de subprocuraduría. Consecuencia de lo anterior, el titular del Ejecutivo federal retomó la propuesta y por decreto publicado el 19 de julio del mismo año, que reformó los artículos 1o. y 43, así como adicionó los artículos 6o. y 6o. Bis del reglamento de la entonces vigente Ley Orgánica de la PGR, surge la Fepade actual.

De acuerdo con los razonamientos expresados a lo largo de la presente exposición de motivos, estimo que la evolución del sistema de justicia nacional e internacional, sobre todo en un tema tan importante y sensible como lo es la materia electoral, de cuyos procesos libres, periódicos, legales, se conforman al menos dos de los tres Poderes de la Unión –Ejecutivo y Legislativo–, en los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, reclama se fortalezca la figura del Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en México, mediante una reforma legislativa que le otorgue autonomía constitucional. Es decir, que las facultades de investigar y perseguir los delitos electorales, se ejerzan a través de un organismo constitucionalmente autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y presupuestaria.

El establecimiento de la Fepade como un organismo constitucionalmente autónomo, no constituye una ruptura al principio de división de poderes, ya que se ha argumentado que los organismos constitucionalmente autónomos forman parte de un cuarto poder. Que la existencia de organismos constitucionalmente autónomos no transgrede el principio de separación de poderes, sino que favorece la realización de determinadas funciones que deben ser ejecutadas de forma independiente, y ajenas a cualquier interés político. Asimismo, resulta oportuno señalar que al igual que los otros tres poderes, los organismos constitucionalmente autónomos están sujetos a un sistema de pesos y contrapesos como a continuación se señala:

El Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo encargado de calificar la legalidad de las elecciones presidenciales y del Poder Legislativo en el ámbito administrativo, pero sus resoluciones pueden ser revisadas por el Poder Judicial a través del tribunal, lo que resulta un verdadero contrapeso. Adicionalmente, se debe señalar que los consejeros electorales que forman parte del consejo general del instituto son elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, de la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios, según lo establecido por el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual limita la autonomía de nombramiento del organismo. La autonomía



financiera del IFE se encuentra establecida en el artículo 118, numeral 1, inciso v), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al facultar al consejo general del instituto para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos y enviarlo al Ejecutivo federal para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Ejecutivo pueda realizar modificación alguna al citado proyecto.

El Banco de México es el organismo regulador de la economía y las finanzas públicas; es catalogado por el artículo 28 de la Carta Magna como un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, pero carece de autonomía en el nombramiento de los integrantes de la junta de gobierno, ya que en términos del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, éstos son designados por el presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. La autonomía financiera se ve reflejada en la facultad para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos, dicha facultad se encuentra establecida en el artículo 46, fracción XI, de la Ley del Banco de México.

Otro organismo constitucionalmente autónomo, calificado así por la reforma constitucional publicada el 13 de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 102, apartado S, constitucional, que establece que la comisión contará con autonomía de gestión y presupuestal, personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior, a fin de hacer más expedito su funcionamiento, y con ello incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones, en beneficio de la protección de los derechos humanos. Al igual que los otros dos organismos carece de autonomía de nombramiento, ya que su titular será elegido por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de conformidad con el párrafo sexto del apartado B del artículo 102 constitucional. Asimismo, tiene la facultad de elaborar su propio presupuesto de conformidad con el artículo 15, fracción IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

De acuerdo con el enfoque desarrollado por Manuel García Pelayo,<sup>1</sup> las cuatro características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Rango constitucional;
- b) Participación en la dirección política del estado;
- c) Presencia constitutiva; y
- d) Relaciones de coordinación con otros poderes.

El ilustre académico y jurista Jaime Cárdenas Gracia, que enriquece con su presencia y participación la presente legislatura, define los organismos autónomos como los “inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.<sup>2</sup>

En México, el proceso ya añejo de reforma del estado se ha plasmado, básicamente, a través de la creación de organismos constitucionales autónomos o, cuando menos, “semiautónomos”: Instituto Federal Electoral (IFE), Banco de México, CNDH, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), Consejo de la Judicatura Federal, Auditoría Superior de la Federación, etcétera.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los organismos constitucionales autónomos: 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 con 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 alcances los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del estado que por su especialización e importancia social requeriría 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.

Las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son estas: a) Deben estar establecidos directamente en la Constitución federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del estado, relación 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.<sup>3</sup>

Este criterio se reforzó con la jurisprudencia dictada al año siguiente, en la cual añadió la característica de que el fin de los órganos constitucionales autónomos es “obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales”<sup>4</sup>.

Resultaría necesario realizar las siguientes modificaciones, que garantizarían la autonomía de la Fepade:

- Autonomía operativa y financiera: la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el titular del Ejecutivo federal pueda realizar cambio alguno.
- Nombramiento del titular, para un periodo de siete años, hecho por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente. Al igual que el proceso de elección de los consejeros del IFE, pero a diferencia de estos últimos, no sería cada nueve años sino cada siete.
- Incluir al titular de la fiscalía como sujeto de juicio político en términos del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente iniciativa propone adicionar los artículos constitucionales 74, fracción VII, para incluir como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados designar al titular de la Fepade; 102, apartado A, adicionando un séptimo párrafo, para establecer expresamente a la Fepade como un órgano constitucional autónomo, dotado de autonomía e independencia funcional y financiera; y 110 y 111, para incluir al fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales como sujeto de juicio político y para proceder penalmente en términos del título IV de la misma Carta Magna.

El 17 de febrero de 2011, presenté esta iniciativa por primera vez, misma que fue desechada sin haber sido dictaminada por la Comisión de Puntos Constitucionales ni en el plazo reglamentario ni en la prórroga, lo que impidió su discusión en el pleno, al haber sido desechada en paquete por la falta de dictamen

Desde el momento en que consideré presentar esta iniciativa, se contempló el riesgo de que hubiera injerencia discrecional y autoritaria por parte del Ejecutivo, a fin de intervenir en los procesos electorales; esto que no dejaba de ser un supuesto, desgraciadamente se ha convertido en una realidad con la remoción directa y sin mayor explicación del titular de la Fepade y el nombramiento de una persona a modo, cuya experiencia en el ámbito de los delitos electorales es nula y esto se da a unos cuantos meses de que inicie un proceso electoral que ante la situación que priva en el país, el ambiente enrarecido que han generado algunos precandidatos con acusaciones al aire fuera de toda legalidad y sin sustento alguno, lo que dificulta la elección.

Ello me motiva a presentar nuevamente la iniciativa, que estoy seguro será visto desde otra perspectiva ya que un supuesto que parecía poco probable se diera, se ha vuelto una realidad, por lo que se requiere que la Comisión de Puntos Constitucionales, le dé el valor e importancia que tiene y permita con su dictamen la discusión y decisión del pleno.

Con la confianza de que la presente iniciativa logrará contribuir a fortalecer nuestro estado de derecho y mejorar la procuración de justicia electoral en México, respetuosamente someto a la consideración de esa honorable representación popular y para su trámite parlamentario correspondiente, la siguiente iniciativa de

**Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

**Único** . Se reforman los artículos 74, fracción VII; 78, fracción IX; 102, apartado A; 110; y 111 para quedar como sigue:

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

I. a VI. ...

**VII. Designar para un periodo de siete años al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, con la mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes.**

Artículo 78.

I. a VIII. ...

**IX. Designar, en su caso, para un periodo de siete años al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.**

Artículo 102.

A. ...

...

...

...

...

...

**La ley organizará la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales como organismo con autonomía operativa y financiera y con la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, que será incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para un periodo de siete años. La misma Cámara podrá remover libremente al titular de la fiscalía mediante mayoría calificada.**

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales**, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales** 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.

### **Transitorios**

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

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

**Tercero.** Dentro de los 180 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3460-V, martes 28 de febrero de 2012**

**Cuarto.** El actual fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales continuará en el desempeño del encargo hasta que sea designado por la Cámara de Diputados quien deba ocupar la titularidad, una vez expedida la ley orgánica respectiva.

### **Notas:**

1 García-Pelayo, Manuel. “El estatus del tribunal constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, volumen I, número 1, 1981, páginas 11-34.

2 Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, segunda edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, página 244.

3 Tesis P/J 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta, tomo XXV, novena época, mayo de 2007, página 1647, número de registro IUS: 172456.

4 Tesis P/J 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta, tomo XXVII, novena época, febrero de 2008, página 1871, número de registro IUS: 170238.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.

Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ADOLFO ROJO MONTOYA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado Adolfo Rojo Montoya, perteneciente a esta LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente, **iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el artículo 105 de la Ley de Amparo y se adiciona el artículo 105 Bis del mismo ordenamiento legal bajo el siguiente**

**Planteamiento del Problema**

La presente iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Amparo que pretende puntualizar algunos de los problemas constitucionales y legales que obstaculizan el logro del cumplimiento de las sentencias de amparo.

Tales problemas afectan tanto a las partes como a los tribunales, y consisten en lo que se podrían considerar ineficiencias legales, o bien lo que algunos autores llamarían antinomias, es decir, inconsistencias entre el texto legal y la finalidad de la institución misma.

En ese sentido, se pretende cambiar el sistema de cumplimiento de sentencias de amparo para otorgarle mayores medios a los tribunales de amparo, para hacer efectivos sus requerimientos, tanto en tiempo como en forma. En concreto, la imposición de multas y arrestos a los titulares, en montos adecuados, antes de llegar al incidente de inejecución.

**Exposición de Motivos**

Con base en diversos estudios e investigaciones en las que intervino la **Barra Mexicana, Colegio de Abogados**, se considera oportuno presentar el proyecto de decreto que reforma la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el artículo 105 de la Ley de Amparo y se adiciona el artículo 105 Bis del mismo ordenamiento legal.

El cumplimiento de las ejecutorias de amparo presenta en gran medida el mismo problema que la ejecución de las sentencias de todos los procedimientos en que los particulares reclaman prestaciones de dar, hacer o no hacer. Concretamente, por lo que al cumplimiento de las obligaciones se refiere, existen obstáculos para dar una cabal ejecución a las sentencias, en virtud de múltiples razones, las cuales pueden ser clasificadas en dos grupos: imposibilidades jurídicas e imposibilidades materiales. Las razones para explicar el incumplimiento de una sentencia pueden tener su origen en situaciones que van desde la insolvencia de la parte condenada, hasta la simple rebeldía ante las órdenes judiciales, aun cuando las partes hayan sometido su conflicto a la potestad de un juzgador, recibido garantía de audiencia, y su responsabilidad haya sido demostrada en juicio.

De acuerdo con las leyes mexicanas que prevén los procedimientos encaminados a tutelar diferentes tipos de derechos, existen por un lado vías de ejecución de sentencia que se siguen a instancia de parte y otros procedimientos cuyo seguimiento se ordena practicar de oficio <sup>1</sup>. Ejemplos de estos extremos son la ejecución de las sentencias civiles y las sentencias de amparo.

Dependiendo del tipo de derechos que se encuentren en disputa, la ley ordena y prevé diferentes tipos de medidas para garantizar su cumplimiento. Incluso la ley misma, en algunos casos, ordena la intervención de los jueces y del Ministerio Público, para velar por el cumplimiento de ciertos deberes y la realización de situaciones que son consideradas por el estado como de suma importancia.

Asimismo, el sistema jurídico mexicano da a la ejecución de las sentencias de amparo una gran importancia y, por lo tanto, ordena en su ley reglamentaria que los jueces deben llevar a cabo todos los actos que sean necesarios para velar por el cumplimiento de las mismas, y que ningún expediente de amparo puede ser archivado sin que la sentencia se haya cumplido <sup>2</sup>.

En general, el efecto de las sentencias de amparo es el de restituir, o bien respetar la garantía violada, o, dicho en otras palabras, el de volver las cosas al estado que guardaban antes del acto de autoridad, el cumplimiento de las sentencias de amparo puede ser de la más diversa índole. Existen tantos cumplimientos de sentencia, como actos de autoridad violatorios de garantías. El juicio de amparo procede en contra de todo tipo de autoridades administrativas, legislativas y judiciales.

En ese sentido, las autoridades administrativas, aquéllas encargadas de cumplir con funciones ejecutivas, debido a la naturaleza de sus actos, producen con frecuencia actos que tienen efectos materiales directos sobre las personas. Por ejemplo, la autoridad, comúnmente, con fines que podrían llamarse de interés público, como la ejecución de políticas sociales, afecta intereses de particulares.

Los casos pueden ir desde los más simples –como, por ejemplo, el decomiso de mercancías importadas al país, en cuyo caso la autoridad considera que dicha importación está prohibida, y ordena su retención, causando graves pérdidas al quejoso, no sólo por la pérdida de la mercancía, sino también por los perjuicios que pudiera sufrir a causa de la cancelación de contratos con terceros, menoscabo en su reputación como comerciante, entre otras cosas, hasta casos en los que la autoridad administrativa decide expropiar una propiedad del particular con el objeto de emplearla para la realización de un proyecto para dar productos o servicios a la población, o para el gobierno mismo.

Entre estos dos casos, caben una gran cantidad de posibles situaciones que ocasionan desde la confiscación de sus bienes, la expropiación de sus casas, sus terrenos y todo lo que se encuentre en ellos, como lo podría ser una fábrica o planta de producción, con una gran variedad de finalidades, como la construcción de carreteras, presas, pozos petroleros, aeropuertos, hospitales.

Cuando se concede el amparo en contra de actos de este tipo, a menudo dicha concesión se halla en condiciones de ejecutarse mucho tiempo después de haberse llevado a cabo el acto de autoridad. Esto se debe a que, en principio, las cargas de trabajo de los tribunales de amparo provocan que, para llegar a una sentencia firme, el quejoso tenga que esperar como mínimo algunos meses. Sin embargo, en muchas ocasiones los casos son muy complicados y la etapa de ejecución es lo que toma más tiempo.

En esa tesitura, el transcurso del tiempo y el descuido en el manejo de los bienes mencionados por parte de la autoridad, puede ocasionar deterioro en éstos. Asimismo, estos bienes pueden haber dejado de existir en virtud de la acción de la autoridad, o bien de algún caso fortuito o fuerza mayor. Igualmente, puede suceder que los bienes del quejoso no han dejado de existir; sin embargo, se da una franca rebeldía por parte de la autoridad para cumplir la sentencia. También puede ocurrir que la autoridad responsable haya invertido cuantiosos recursos en la propiedad del quejoso y esto le haya generado incluso mejoras que hagan que la posible restitución no sólo volviese las cosas al estado en el que encontraban, sino que aumentara el patrimonio del quejoso.

Por ende, todas estas circunstancias se ven involucradas en el problema del cumplimiento de la sentencia de amparo. Como se ha dicho, ningún expediente puede archivarse hasta que se haya verificado el cumplimiento de la sentencia.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias de amparo una vez que se le ha notificado a la autoridad sobre la sentencia definitiva de amparo, en el mismo oficio el juez debe requerirle para que en el término de veinticuatro horas informe sobre el cumplimiento que le ha dado. La autoridad responsable puede emitir un acto en cumplimiento a la sentencia, o bien, puede permanecer pasivo ante el requerimiento. Si emite un cumplimiento, obviamente este acto no puede calificarse como válido hasta que es revisado y calificado por el juez de amparo. De manera que, de entrada, dependiendo de la existencia de una respuesta de la autoridad o no, el quejoso se encuentra ante varios caminos que lo llevan a diferentes tipos de acciones.

En el caso en el que sí exista una respuesta de la autoridad, el juez debe dar vista al quejoso para que manifieste lo que a su interés convenga. El quejoso puede manifestar su inconformidad ante el juez y pedirle que vuelva a requerir a la autoridad responsable, o bien, manifestar que está de acuerdo con el cumplimiento dado a la sentencia. En ambos casos el juez, de oficio, debe estudiar el cumplimiento y emitir un auto en el cual determine si la sentencia se encuentra cumplida o no. Independientemente de la opinión del quejoso, el juez puede determinar si la sentencia se ha cumplido.

En el caso contrario, el juez puede volver a requerir a la autoridad responsable o bien a su superior jerárquico cuantas veces sea necesario para lograr el cumplimiento de la sentencia. Si el quejoso no está de acuerdo con la resolución con la cual el juez tuvo por cumplida la sentencia, puede acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con la tramitación de un incidente de inconformidad. La SCJN debe decidir, sin ulterior recurso, si, en efecto, la sentencia se encuentra cumplida o no <sup>3</sup>.

Ahora bien, ante el cumplimiento de la autoridad, dependiendo muchas veces de los efectos del amparo, el quejoso puede promover la queja como incidente, por considerar que el cumplimiento se dio en exceso o en defecto. Es decir, que el acto con el que la autoridad pretende dar cumplimiento a la sentencia se queda corto o sobrepasa los efectos del amparo. El tribunal de amparo que conoce del cumplimiento es el encargado de resolver dicho incidente y, contra la resolución, el quejoso puede interponer el recurso de queja, el cual será resuelto por un tribunal colegiado. Igualmente, en algunos casos, cuando el acto emitido en cumplimiento es idéntico al acto que dio origen al juicio de amparo, el quejoso puede promover un incidente de repetición de acto reclamado. El juez es el encargado de resolver y, en su caso, el quejoso puede promover un incidente de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación <sup>4</sup>.



Finalmente, existe la posibilidad de que, ante el cumplimiento, lo que proceda sea la promoción de un nuevo juicio de amparo. Lo cual, obviamente, vuelve a iniciar todo un procedimiento nuevo y distinto.

No se pretende abundar en los diferentes efectos de los juicios de amparo que dan lugar a todas estas clases de procedimientos. Sin embargo, respecto de la queja, sólo diré como regla general que si el efecto de la sentencia de amparo es muy específico, la queja como incidente será con mayor probabilidad el recurso correcto a promover, mientras que si el amparo fue como lo suelen llamar “para efectos”, en general lo procedente será un nuevo amparo. Asimismo, si el cumplimiento es un acto idéntico, o al menos basado en la misma fundamentación y motivación, el incidente de repetición de acto reclamado será el procedimiento a iniciar.

Por otro lado, en el supuesto del incumplimiento total, como se mencionó, el juez se encuentra obligado a ordenar a la autoridad responsable, incluso por conducto de su superior jerárquico, el cumplimiento de la ejecutoria. En caso de que la autoridad responsable no haga caso a los requerimientos del juez y se muestre rebelde en contra de la obligación de cumplir con la sentencia, el quejoso puede promover el incidente de inejecución de sentencia, el cual debe ser resuelto por la SCJN. En caso de que el incidente sea fundado, la consecuencia es la remoción de la autoridad y su consignación<sup>5</sup>.

Además de la rebeldía de la autoridad, el incumplimiento de la sentencia puede deberse a la imposibilidad material o jurídica del cumplimiento de la sentencia. Diversas situaciones como la destrucción, la transformación o la ocupación por terceros de los bienes del quejoso pueden tener como consecuencia que se actualicen estas imposibilidades materiales y jurídicas.

Ante esta circunstancia, el quejoso puede solicitar la tramitación del incidente de daños y perjuicios o cumplimiento sustituto. Igualmente, si el asunto se encuentra en trámite de cumplimiento ante la SCJN, ésta puede ordenar, de oficio, el cumplimiento sustituto de la sentencia, si considera que de cumplirse ordinariamente los perjuicios que sufriría la sociedad serían mayores que los beneficios económicos que percibiría el quejoso. En el diagrama se ubican los diferentes caminos que puede seguir el cumplimiento de la sentencia.

En ese sentido, se señalan algunos problemas en cuanto a la ejecución de las sentencias de amparo a la luz de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución.

El problema del cumplimiento de la sentencia de amparo trae aparejadas cuestiones debatibles, como lo son la eficiencia de la destitución y consignación de la autoridad responsable, la vaguedad sobre el concepto de excusabilidad del incumplimiento de la sentencia, la facultad de la SCJN de determinar oficiosamente el cumplimiento sustituto y, finalmente, la dificultad de dicho tribunal para evaluar la afectación de la sociedad y los beneficios económicos del quejoso en el caso de cumplimiento.

En cuanto a la amenaza de la destitución y consignación, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, así como el artículo 105 de la Ley de Amparo, prevén la posibilidad de la destitución y la aplicación de sanciones penales a las autoridades responsables que no cumplan con la sentencia de amparo.

En términos prácticos, la posibilidad de destitución y consignación de la autoridad responsable que no acata lo ordenado en una sentencia de amparo parece ser una amenaza no creíble. En toda la historia del juicio de amparo, el total de autoridades destituidas y consignadas es muy bajo. De

entrada, la dificultad que implica la destitución de una autoridad responsable, va ligada directamente con el poder jurídico y político que ésta tiene. La posibilidad de dichas sanciones se concreta únicamente a través de los incidentes de denuncia de repetición de acto reclamado e incidente de inejecución.

De lo antes mencionado, el supuesto más relevante es el previsto en el incidente de inejecución de sentencia. En este procedimiento, la SCJN ha emitido ciertos criterios interesantes, sobre los cuales hablaremos más adelante. Pero primero creo que es más conveniente hablar de la destitución y consignación por sí solas, en ausencia de supuestos como lo son la excusabilidad y el principio de cumplimiento.

La amenaza de destitución y consignación pierde fuerza y, por lo tanto, eficacia mientras más alto sea el nivel jerárquico de la autoridad responsable. Tal vez, la destitución de un policía o de un agente aduanal no parece ser tan descabellada.

Sin embargo, la destitución de un juez, de un secretario de estado o de un presidente municipal, parece muy difícil de ordenar. De entrada, la destitución del titular de un órgano de elección popular, o bien de uno designado por un funcionario electo popularmente, puede convertirse en un problema político.

En los casos en los que las autoridades responsables son funcionarios de alto nivel, la destitución y consignación se convierte en una amenaza no creíble. Al no ser aplicada, la sanción se vuelve ineficaz, puesto que no es capaz de obligar a la autoridad a cumplir con la sentencia de amparo. Si la amenaza de destitución y cárcel parece una sanción demasiado grave como para ser cumplida, tal vez en lugar de que la Constitución previese una sola sanción para estos casos sería conveniente que se regulase y se facultase a los tribunales de amparo para imponer sanciones pecuniarias muy altas al funcionario, a pagar de su patrimonio. Así las cosas, tal vez se resolverían los casos en los que el incumplimiento se da por tozudez o desidia. Los casos en los que el incumplimiento se debe a problemas políticos de gran alcance parece ser que la solución legal es todavía más difícil de alcanzar.

Por otro lado, la SCJN ha determinado que la destitución solamente procede cuando existe franca rebeldía por parte de la autoridad responsable. Así pues, si del expediente se desprende que la autoridad responsable ha llevado a cabo ciertos actos con la finalidad de cumplir o iniciar el cumplimiento de la sentencia, la destitución no es factible, no obstante que haya transcurrido mucho tiempo, o bien parezca que la autoridad responsable ha sido negligente y dilatado la ejecución<sup>6</sup>. Este criterio de la SCJN contribuye al retraso del cumplimiento de las sentencias de amparo, puesto que permite a la autoridad responsable demorarse mucho en la ejecución de la sentencia con el simple hecho de mostrar un principio de ejecución. Creo que este criterio debería revisarse para asegurar la pronta expedición de justicia.

Por último, la destitución de la persona titular del puesto no conlleva necesariamente el cumplimiento de la sentencia. Si el funcionario es destituido, la persona que venga a ocupar el puesto vacante será la nueva encargada de cumplir y si concurren los problemas apuntados anteriormente, no importa cuántas autoridades sean destituidas, la sentencia no será cumplida.

En esa tesitura, la determinación oficiosa del cumplimiento sustituto por la SCJN anteriormente a la reforma que facultó a la SCJN para ordenar de oficio el cumplimiento sustituto, sólo el quejoso estaba legitimado para solicitar la tramitación del incidente de daños y perjuicios o cumplimiento

sustituto. Se dejaba a elección de éste el soportar cuanto tiempo fuese necesario para el cumplimiento de la sentencia, o bien, optar por el cambio de obligación.

La razón de la reforma a la Constitución obedece en primera instancia a la necesidad de acelerar el cumplimiento de las sentencias de amparo y evitar una causa más del rezago del Poder Judicial de la Federación. Igualmente, la necesidad de contar con una alternativa para poder satisfacer la pretensión del quejoso ante posibles circunstancias que harían nugatoria la sentencia de amparo, impulsó la necesidad de contar con un procedimiento de daños y perjuicios.

Otra de las causas, es la realidad a la que muchas veces se han enfrentado las partes y los jueces, al ver que el cumplir las sentencias de amparo pudiese resultar socialmente más costosos que una segunda alternativa en la que se indemnizara al quejoso, pagándole con otra prestación equivalente a su derecho.

Las razones apuntadas para la introducción del cumplimiento sustituto son muy válidas; sin embargo, dejar al arbitrio de la autoridad la determinación oficiosa de una elección que en principio es un derecho del quejoso, es ineficiente al menos para el propio quejoso. Lo es puesto que el propio quejoso es quien conoce mejor que nadie sus preferencias y lo que le puede ser más beneficioso. Es aventurado pensar que la SCJN es capaz de calcular la mejor decisión, y tomarla en lugar del propio particular.

El problema es que en algunos casos, cumplir la sentencia legalmente puede afectar intereses de terceros determinados o, inclusive, indeterminados que pueden ser valorados contra los intereses del quejoso. El problema en sí, también implica la evaluación de los perjuicios de la sociedad y los beneficios económicos del quejoso.

A menos que la SCJN fuese capaz de conocer o calcular las necesidades y preferencias del quejoso, una decisión de este tipo corre el riesgo de compensar al quejoso con menos de lo que éste desearía recibir. Aun cuando esta facultad está poco explorada, lo ideal sería que tomada la decisión del cumplimiento sustituto por la SCJN, hubiera garantía de audiencia para el particular en cuanto a los daños y perjuicios sufridos y en ese caso el quejoso podría manifestar lo que considera ideal para indemnizarlo.

Sin embargo, para este entonces, la SCJN ya habría decidido que el cumplimiento ordinario no sería posible, situación que lo dejaría, de entrada, únicamente con una segunda mejor opción. La reforma al artículo 105 de la Ley de Amparo no es clara en este aspecto. Únicamente indica que una vez que la SCJN haya determinado el cumplimiento sustituto, enviará los autos al tribunal de amparo que haya conocido del asunto para la determinación de la cuantía y el método con el que se vaya a cumplir la sentencia.

Concepto de beneficios económicos: La Constitución no prevé, por supuesto, la manera de calcular los beneficios económicos del quejoso, ni la afectación de la sociedad o de terceros. Sin embargo, la intención de la reforma parece ser clara. No se debe ejecutar la sentencia de amparo cuando socialmente esto implique más perjuicios que beneficios. Habrá casos en los que sea evidente la afectación, por el número de personas involucradas, o bien por las posibles prestaciones que para la sociedad implique a cambio de la violación de garantías.

Pudiese ser que a simple vista dichas diferencias sean notorias. Sin embargo, puede haber casos en los que el quejoso genere con el ejercicio de su derecho violado beneficios adicionales a la sociedad y que en el presente, o incluso a futuro, éstas sean más valiosas que los beneficios para la sociedad

como consecuencia de la no ejecución del cumplimiento ordinario. Este tipo de evaluaciones por parte de la SCJN no pueden ser menores ni superficiales.

Por lo tanto, aun cuando ni la Constitución ni la Ley de Amparo sean explícitas en ese sentido, y en observancia a las formalidades del procedimiento, considero que antes de que la Corte decidiese oficiosamente ordenar el cumplimiento sustituto, la ley debería ordenar a la Suprema Corte dar garantía de audiencia al quejoso. La tramitación de un incidente bastaría para que se cumpliera con esto. En dicha oportunidad de defensa, el quejoso podría exponer las razones por las cuales consideraría más beneficioso para la sociedad el cumplimiento ordinario de la sentencia.

Asimismo, podría argumentar simplemente por qué considera que no se causa afectación a la sociedad o a terceros. Si lograra demostrar la ausencia de afectación a estos grupos, ni siquiera tendría que argumentar sobre sus beneficios económicos puesto que, evidentemente, desde el punto de vista social el beneficio sería positivo. Finalmente, tal vez el quejoso tendría que demostrar que con el cumplimiento ordinario y la continuación del ejercicio de su derecho, los resultados serían más beneficiosos para la sociedad que el cumplimiento sustituto.

Por lo que, se refiere al concepto de incumplimiento inexcusable, éste se analizará dentro del siguiente inciso, el cual comprende el estudio del incidente de cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios, según su regulación en la Ley de amparo. En realidad, lo regulado por la fracción XVI del artículo 107 constitucional, relativo al incidente de inejecución de sentencias, está íntimamente relacionado con el cumplimiento sustituto.

El incumplimiento de las sentencias de amparo, el incidente de inejecución y el cumplimiento sustituto. Habiendo puntualizado algunas cuestiones que son capaces de causar incertidumbre respecto de la ejecución de las sentencias de amparo en los casos en los que la autoridad responsable no cumple con la sentencia de amparo, así como la posibilidad de que la Suprema Corte, ante la contumacia de la autoridad, decida ordenar el cumplimiento sustituto, en las siguientes líneas haremos una breve revisión y explicación específicamente de las reglas más relevantes del cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios, a la luz de la Ley de Amparo y algunos criterios de los tribunales, en particular del criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre la manera de compensar al quejoso en el cumplimiento sustituto, definido en la jurisprudencia P./J. 99/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la Contradicción de tesis 23/97, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, del mes de diciembre de 1997, página 8 de rubro y texto:

**“Ejecución de sentencias de amparo. Reglas para cuantificar el pago en el incidente de daños y perjuicios para su cumplimiento sustituto.** El incidente de daños y perjuicios previsto en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, en cuanto constituye un procedimiento a través del cual se logra el cumplimiento sustituto de la sentencia, no concede al quejoso más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, como si ésta se hubiera realizado puntualmente, sin que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia, como sería el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo del acto reclamado (perjuicios), pues la creación de esta vía incidental no obedeció a la intención legislativa de conferir al quejoso una acción de responsabilidad civil por naturaleza distinta de la acción de amparo, sino la de permitir a quienes no han podido lograr la ejecución de la sentencia de amparo, acceder a una situación de reparación equiparable a la de quienes han logrado el

acatamiento ordinario del fallo, razón por la cual la cuantificación del pago en esta vía debe efectuarse analizando cuidadosamente la naturaleza del acto reclamado y de la prestación debida por la autoridad, ya que en ocasiones no es fácil distinguir entre el valor económico de esta última y el de otras prestaciones, como sería el lucro dejado de obtener, considerando, por ejemplo, que no es lo mismo acatar una sentencia de amparo concedida en contra de un acto de apoderamiento o destrucción de una cosa, en que la prestación debida es la devolución de la cosa o, en vía sustituta, el pago de su valor al momento de ejecutarse el fallo, que cumplir una sentencia que otorga el amparo en contra del cese de un servidor público, en el que la prestación debida es su restitución en el cargo con el pago de los haberes que debió devengar o, en vía sustituta, el pago de tales haberes y de una cantidad adicional que represente el valor económico que para el quejoso ocasione ser separado del cargo.”

Como se dijo en el apartado anterior, en el capítulo XII de la Ley de Amparo, del artículo 104 al 113, se regula el cumplimiento de las sentencias de amparo. En particular, el artículo 105 regula el procedimiento que debe seguir el tribunal de amparo para lograr el cumplimiento de la sentencia. El último párrafo de dicho numeral, permite al quejoso solicitar que se dé por cumplida la sentencia mediante el pago de daños y perjuicios. En este punto es preciso aclarar que aunque la SCJN tiene la facultad de ordenar el cumplimiento sustituto en los casos que ella conoce, la facultad de solicitarlo le corresponde originalmente al propio quejoso y, excepcionalmente, el juez de distrito podrá determinarla cuando la imposibilidad de cumplimiento sea evidente.

La reforma del artículo 105 de la Ley de Amparo, de diecisiete de mayo de dos mil uno, prácticamente repite lo ya ordenado por el artículo 107, fracción XVI de la Constitución. El texto de la reforma parece dejar al tribunal de amparo que conoce del cumplimiento, la facultad para determinar el monto y el modo como se dará el cumplimiento sustituto. En este sentido, la jurisprudencia ha determinado que el incidente de cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios se tramita conforme a lo previsto para los incidentes en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Puede considerarse que en el incidente se oíría a las partes únicamente para que argumentasen sobre el modo o la cuantía del cumplimiento. Sin embargo, la decisión de la Suprema Corte ya estaría tomada sin garantía de audiencia para el quejoso respecto de la opción del cumplimiento sustituto.

Por ende, el quejoso es el titular del derecho violado, en principio le corresponde a él, ante la posibilidad de un incumplimiento por razones de diversa índoles, el optar por cambiar el deber de hacer o dar una cosa en particular, por el de dar una suma de dinero.

Y es que en el sistema de derecho mexicano, el procedimiento de ejecución de sentencia en el juicio de amparo es sumamente *sui géneris (propio genero)*, ya que en el mismo no existe una vía de apremio como tal. La ejecución en contra del estado es difícil de ser lograda por medios coactivos<sup>7</sup>. Sin embargo, dada la importancia y particular naturaleza del juicio de amparo, su capítulo de cumplimiento de sentencias permite, incluso, ante la pasividad de la autoridad responsable, que sea el mismo juez de amparo quien la ejecute, si la naturaleza del cumplimiento lo permite<sup>8</sup>.

Sin embargo, como se ha dicho, existen casos en los que el cumplimiento de la sentencia de amparo se dificulta para la autoridad responsable, y el mismo juez de amparo no puede ejecutarla por sí mismo, ya que la particularidad de la violación de garantías implica obligaciones de dar o hacer íntimamente relacionadas con la autoridad responsable.

Asimismo, este tipo de situaciones en las que existe imposibilidad material y jurídica que hacen el cumplimiento de la sentencia sumamente difícil, y en las que la imposibilidad de la autoridad

responsable es excusable, precisamente debido a dichas imposibilidades, se ha dado la creación en la Ley de Amparo del cumplimiento sustituto de las sentencias, o bien, cumplimiento por daños y perjuicios.

Los elementos relevantes para lograr un somero conocimiento de dicha figura se resumen en cuándo se puede o debe promover dicho incidente, los sujetos legitimados para promoverlo, qué debe entenderse por la imposibilidad de incumplimiento por parte de la autoridad responsable y finalmente cómo debe hacerse la resolución judicial en la que se determinan la fijación de daños y perjuicios.

Podríamos considerar que las reglas básicas sobre los requisitos para la procedencia del incidente de cumplimiento sustituto son los siguientes:

- a. La existencia de una sentencia que haya concedido el amparo y protección de la justicia federal.
- b. La existencia de una dificultad jurídica o de hecho para realizar la prestación debida por la autoridad al quejoso, y que la naturaleza del acto permita que en lugar de las obligaciones derivadas de la ejecutoria de amparo, se paguen al quejoso daños y perjuicios, pues entonces se justifica la entrega a éste de una prestación diversa a la que obtuvo en el amparo.
- c. La exteriorización de la voluntad de la parte quejosa, quien finalmente es la titular de la acción constitucional, de optar por el cumplimiento sustituto del fallo de amparo, a pesar de la facultad de la SCJN de determinarlo oficiosamente.
- d. Para la procedencia del incidente de cumplimiento sustituto no se requiere de la substanciación previa del incidente de inejecución de sentencia, o del recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución, ni tampoco el transcurso de un lapso determinado. Su apertura puede efectuarse en cualquier momento, siempre y cuando concurran todos los requisitos apuntados.<sup>9</sup>

Según se advierte de la interpretación que los tribunales han hecho del artículo 105 de la Ley de Amparo, lo regular es que quien solicite el cumplimiento sustituto, o daños y perjuicios, sea el propio quejoso<sup>10</sup>. Sin embargo, esto no impide que sea el propio tribunal que conoce del juicio, quien dé vista al quejoso requiriéndole, si opta por el cumplimiento mediante el incidente de daños y perjuicios, o bien si desea seguir adelante con el procedimiento regular de cumplimiento de sentencia. Inclusive, ante la evidente imposibilidad de la ejecución ordinaria de la sentencia, el juez de distrito podría hacer ver al quejoso que la única opción que le queda es la promoción del incidente de cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios<sup>11</sup>.

De igual forma, los tribunales han interpretado que la misma autoridad responsable en el juicio debe manifestar la imposibilidad material o jurídica de cumplir con la sentencia, e inclusive pueden demostrar dichos impedimentos para efectos de liberarse de una posible destitución y consignación, en términos de los artículos 105 de la Ley de Amparo y 107, fracción XVI, de la Constitución<sup>12</sup>.

El criterio de los tribunales no es claro sobre la posibilidad de que sea la misma autoridad quien inicie el incidente de daños y perjuicios al demostrar su imposibilidad de cumplimiento. Sin embargo, parece ser que la misma debería ser, al menos, suficiente para instar al tribunal para que diese vista al quejoso en los términos descritos, y éste pudiese optar por dicha forma de cumplimiento<sup>13</sup>.

Aun así, de la interpretación que los tribunales han hecho de los dos artículos citados anteriormente, parece ser que debe existir, en principio, una imposibilidad, o bien, como la constitución lo llama, un obstáculo insuperable para que sea procedente el cumplimiento sustituto. El concepto de insuperabilidad no se encuentra definido ni en la Ley de Amparo ni en la propia Constitución. Tampoco la jurisprudencia ha definido qué debe entenderse por tal. Parece ser que se deja al criterio del tribunal de amparo el determinar si en efecto existe dicho obstáculo insuperable.

La misma jurisprudencia no indica con claridad los pasos a seguir por el juez de amparo, por el quejoso y por la propia autoridad para la procedencia del cumplimiento sustituto. Según se advierte de los criterios analizados, no es necesario agotar el procedimiento de incidente de inejecución de sentencia ante la SCJN, para poder dar inicio al incidente de daños y perjuicios<sup>14</sup>. Esto es así, puesto que basta que se haga el manifiesto de la imposibilidad jurídica o material, el obstáculo insuperable, y que el quejoso lo pida, para que proceda la tramitación del incidente.

Quedará al arbitrio del juez de amparo determinar sobre la procedencia del incidente al resolver sobre el mismo. Aunque la jurisprudencia no es clara, considero que no es carga del quejoso el demostrar la procedencia del incidente en este sentido, sino que dichos elementos se deben desprender del propio expediente en relación con los diversos requerimientos hechos a la autoridad responsable, su contestación a la vista con el planteamiento del incidente y, por supuesto, a los informes que en particular rinda ésta para tratar de demostrar la imposibilidad ante la que se enfrenta para cumplir.

Por otro lado, la mencionada fracción XVI del artículo 107 constitucional, reformado en mil novecientos noventa y cuatro, reforma que entró en vigor el diecisiete de mayo de dos mil uno, faculta a la SCJN para la determinación oficiosa del cumplimiento sustituto. Esta forma de cumplimiento de las sentencias de amparo podrá ser ordenado por este máximo tribunal siempre y cuando la naturaleza del acto reclamado lo permita, se hubiese determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, si es que la ejecución de la sentencia como tal afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

La imposibilidad del incumplimiento es difícil de determinar. La interpretación de la SCJN indica que no importa si la imposibilidad radica en un problema jurídico o material. Del estudio de la fracción XVI de la Constitución, se puede inferir que el incumplimiento deber ser excusable.

De lo contrario, a la luz de dicha norma, lo único que procedería sería no el cumplimiento sustituto sino el incidente de inejecución de sentencia con efectos de destitución del cargo y consignación para la autoridad responsable. De acuerdo con nuestra interpretación, la mera rebeldía o falta de voluntad de la autoridad responsable no es capaz de dar lugar a la procedencia del incidente de daños y perjuicios. Ante la ausencia de la imposibilidad material o jurídica, el juez de distrito debería agotar todos los medios a su alcance para lograr el cumplimiento de la sentencia de amparo, a pesar de lo que el propio quejoso pudiese solicitar.

De otra forma, si se dejase la procedencia del cumplimiento sustituto a la mera voluntad del quejoso, el incidente podría tomarse como una acción independiente de la acción generada por la sentencia de amparo, lo cual no puede aceptarse como tal, sino como lo ha dicho la SCJN, sólo como un medio para lograr el cumplimiento cuando éste se encuentra imposibilitado.

Aun así, el concepto de imposibilidad requiere de análisis e interpretación por parte del juez de amparo. Ni la Ley de Amparo, ni la jurisprudencia, definen lo que debe entenderse por este

concepto. Las leyes civiles y penales, y su interpretación, proporcionan en general conceptos menos vagos respecto de lo que constituye una imposibilidad jurídica.

Existen figuras llamadas caso fortuito y fuerza mayor. La característica de ambas, estriba en la ausencia de actos imputables a las partes sobre las cuales recae la obligación de cumplimiento. El caso fortuito implica la liberación de una obligación debido al acontecimiento de un hecho impredecible de la naturaleza que hace imposible o sumamente oneroso el cumplimiento. La fuerza mayor reúne los mismos requisitos. La única diferencia es que la fuerza mayor no es consecuencia de un fenómeno natural, sino de situaciones provocadas por la conducta humana, generalmente independientes de las acciones de las partes contratantes.

Las dos figuras anteriores, en principio, no alteran las condiciones del mercado y, por lo tanto, el valor de mercado de las prestaciones a ser pagadas. La imposibilidad deviene generalmente de la destrucción o inaccesibilidad de las mismas. Sin embargo, también existen casos en los que ciertos hechos o actos externos impredecibles tienen influencia sobre las condiciones de mercado y por ende existe afectación sobre el valor de las prestaciones, haciéndolas sumamente onerosas. En tales casos, el cumplimiento se vuelve imposible.

En ese sentido, no existen conceptos definidos legalmente en cuanto a las figuras de caso fortuito, fuerza mayor y la cláusula *rebus sic stantibus*<sup>15</sup>.

La ley y la jurisprudencia únicamente se refieren a este tipo de situaciones cuando permiten la existencia del cumplimiento sustituto. La simple falta de voluntad de la autoridad responsable no es capaz de dar la procedencia al mismo.

No hay criterios claros sobre lo que debe entenderse para los casos en los que el incumplimiento es inexcusable. La determinación de esta circunstancia queda al arbitrio de la SCJN dependiendo de cada caso. Sin embargo, aún para resolver casuísticamente, la SCJN debe basarse en criterios más claros y predeterminados respecto de lo que se debe entender por la desobediencia inexcusable de un deber, en general.

Al respecto, existen criterios del derecho civil que, para el caso de responsabilidad civil objetiva, definen los casos de culpa o negligencia de la víctima. Se ha determinado que existe culpa o negligencia cuando el obligado ejecuta actos contrarios a la conservación de la cosa, o deja de ejecutar los que son necesarios para ello. Dichas acciones u omisiones serán inexcusables cuando, de acuerdo a las circunstancias personales de la víctima (edad, capacidad, raciocinio), no le sea perdonable la inobservancia de un deber de cuidado<sup>16</sup>.

Este criterio ilustrativo, ordena que para proveer sobre la excusabilidad de una obligación, se debe atender a las circunstancias particulares de la víctima.

Evidentemente, el caso que nos ocupa no es el de una responsabilidad objetiva en el que la víctima pudo haber dado lugar al daño con motivo de su negligencia o culpa. Sin embargo, por analogía, me parece que el mismo criterio puede aplicarse a las autoridades responsables respecto del cumplimiento de una sentencia de amparo.

Sin embargo, la cuestión a valorar no sería las circunstancias particulares de la persona física titular, sino las características del órgano en sí mismo.



Por ende, el carácter de autoridad, como órgano del estado, encargado de desempeñar funciones públicas, le confiere al análisis de la actuación de la autoridad responsable un grado de exigencia más alto. No puede considerarse por igual el grado de responsabilidad de un particular que el de una autoridad. Hay que tomar en cuenta que lo ordinario es que las autoridades ejercen sus funciones no a capricho sino en cumplimiento de deberes y objetivos previstos en ley.

Regularmente, las metas y finalidades ordenadas por las leyes son consideradas socialmente valiosas. En este sentido, la responsabilidad en el actuar de los funcionarios públicos exige un deber de cuidado mucho más importante que el de un particular. Por lo tanto, el análisis de su actuación ante el incumplimiento de la sentencia de amparo no puede limitarse a estudiar las circunstancias particulares de la persona o de los hechos independientemente de su voluntad, sino también se deben valorar, en primer término, las facultades y deberes propios del órgano, para estar en aptitud de emitir una resolución más eficiente al respecto.

Cabe considerar si el caso fortuito y la fuerza mayor, como circunstancias ajenas a la voluntad de la autoridad responsable, serían excluyentes de su responsabilidad en el caso de un incumplimiento. El caso fortuito como excluyente de responsabilidad se configura legalmente cuando, a pesar de que la conducta del agente activo es lícita, cuidadosa y precavida, surge el daño imprevisible por la concurrencia de una causa ajena a la actuación no encaminada a producir el hecho<sup>17</sup>.

Parece ser que, para efectos de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la autoridad estaría exenta de responsabilidad penal, cuando concurriese el caso fortuito o la fuerza mayor. Sin embargo, resulta interesante pensar en el cumplimiento sustituto cuando concurren dichas circunstancias imprevisibles. ¿Estará obligada la autoridad a llevar a cabo un cumplimiento sustituto, o desaparecerá la obligación?

En principio, los artículos que regulan el cumplimiento sustituto parecen ordenarlo independientemente de cuál sea la causa que da origen a la imposibilidad del cumplimiento de la sentencia de amparo, sean éstas jurídicas o materiales. En el derecho civil y penal, el caso fortuito excluye de responsabilidad al causante del daño siempre y cuando su actuar sea lícito. En este sentido, si consideramos que la concesión del amparo deriva precisamente de una ilicitud de la conducta de la autoridad responsable, entonces, aún el caso fortuito no es capaz de liberar a la autoridad responsable del cumplimiento de la sentencia de amparo. Por lo tanto, si el caso fortuito o inclusive la fuerza mayor hacen imposible el cumplimiento ordinario de la sentencia, entonces dichos supuestos deben dar origen necesariamente a la posibilidad del cumplimiento sustituto.

En cuanto a la resolución judicial, en sentido de de la fijación de daños y perjuicios. Una vez que la parte quejosa manifieste que opta por el cumplimiento sustituto o el pago de daños y perjuicios, o bien la SCJN lo ordene, el tribunal de amparo que conoce de la ejecución abrirá el incidente relativo.

Durante la tramitación del incidente, el tribunal aplicará las reglas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, principalmente aquéllas que contemplan los artículos 358 al 364, relativo a los incidentes.

El monto que se fije por concepto de indemnización, no concederá al quejoso más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las obligaciones de dar, hacer o no hacer, que la sentencia imponga a la responsable o la autoridad encargada de la ejecución, como si ésta se hubiera cumplido puntualmente, sin incluir conceptos o prestaciones distintas de las

comprendidas en la sentencia, como sería el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo del acto reclamado, esto es, los perjuicios que pudo haber sufrido <sup>18</sup>.

Una vez que la resolución en el incidente de cumplimiento sustituto haya adquirido firmeza, el juez de distrito deberá vigilar que las autoridades responsables acaten y cumplan con exactitud lo resuelto en la interlocutoria respectiva y que, en el supuesto de que no se acate, abra el incidente de inejecución de sentencia y remita el expediente a la SCJN, para los efectos de la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución.

En particular, sobre el monto de la indemnización, se puede fijar por convenio entre las partes, o bien por el incidente respectivo tramitado ante el juez de distrito, o, en su caso, por lo decidido en definitiva por el tribunal colegiado a través del recurso de queja. <sup>19</sup>

El hecho consistente en que el monto de la indemnización sólo concede al quejoso el valor económico de las prestaciones a las que se encuentra obligada la autoridad responsable en virtud de la sentencia de amparo, se debe a que la SCJN ha interpretado en la jurisprudencia mencionada que el derecho al cumplimiento sustituto no es equiparable a una acción de daños y perjuicios por responsabilidad civil cuya naturaleza es distinta a la de amparo, sino únicamente es una alternativa para lograr el cumplimiento de la sentencia.

En ese sentido, la SCJN en sus sentencias no define lo que debe entenderse por el valor económico de las prestaciones. Sin embargo, siguiendo la línea de interpretación del máximo tribunal y de la propia Ley de Amparo, el cual considera que la concesión del amparo tiene por efecto la restitución del goce de la garantía violada, entonces, el valor económico debería ser el valor de mercado presente de las prestaciones a las que se encuentra obligada la autoridad.

Asimismo, se debe entender, puesto que dicha interpretación es congruente con la finalidad de las sentencias de amparo, la cual es restablecer, restituir, volver las cosas al estado en el que se encontraban hasta antes de la ejecución del acto de autoridad que dio lugar a la violación de garantías.

En sus mismas ejecutorias, la SCJN indica con ejemplo, que en el caso de despidos injustificados, sobre los que la sentencia conceda el amparo, el cumplimiento sustituto sí debe comprender los salarios dejados de percibir.

Este último caso, parece ser una excepción a la regla, puesto que los salarios no percibidos desde el despido injustificado, no pueden ser otra cosa más que ganancias lícitas dejadas de percibir, también conocidos por el derecho civil como Perjuicios <sup>20</sup>.

Con este criterio la SCJN establece propiamente una regla de compensación para transformar las obligaciones de las autoridades. Dicha regla, aunque vaga respecto a lo que se debe entender por valor económico, sí es precisa en cuanto a que el valor de las prestaciones no debe comprender cuestiones ajenas a lo que sería equivalente al cumplimiento puntual de la sentencia.

Por ende, la interpretación sugiere que la intención del legislador fue la de conferir al quejoso una acción supletoria a la del cumplimiento exacto de la sentencia de amparo, capaz de restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, o al menos volver exactamente las cosas al estado en el que se encontraban, con una prestación distinta a la que por naturaleza le hubiese conferido la sentencia de amparo.

Dicha regla de compensación plantea de entrada, el problema sobre la posibilidad de determinar el valor económico de las prestaciones, y, además, la dificultad de evaluar la medida en que el cumplimiento sustituto es capaz de restituir al quejoso en el goce de sus garantías violadas.

Desde el punto de vista jurídico, pareciera ser que la interpretación de la SCJN es acertada. Sin embargo, pudiera ser que el análisis de la SCJN sea superficial en cuanto a la finalidad, tanto de las sentencias de amparo, como del cumplimiento sustituto mismo.

Después del breve análisis respecto de la Constitución y la Ley de Amparo, en particular sobre el cumplimiento sustituto, me parece que lo relevante es lo siguiente:

Por un lado, se puede considerar que las sanciones previstas para el incumplimiento de la sentencia de amparo, son insuficientes o, mejor dicho, ineficientes. Como consecuencia de ello, es posible asumir que en un momento dado, ante la impotencia de los jueces de amparo para hacer cumplir la sentencia, la autoridad responsable puede disponer de los bienes del quejoso por tiempo indefinido.

Además, se puede considerar que la facultad de la SCJN para ordenar de oficio el cumplimiento sustituto es capaz de generar incertidumbre, tanto para el quejoso como para la autoridad responsable, respecto del tipo de cumplimiento que se le dará a la sentencia de amparo. En cierta forma, esta consideración, sumada a la diversa del párrafo anterior, pareciera favorecer más a la autoridad responsable que al quejoso. Es posible suponer esto, en atención a la simple razón consistente en que la autoridad responsable es quien tiene la posesión de los bienes.

Otro elemento relevante es el hecho de que, de acuerdo con la jurisprudencia analizada, el cumplimiento sustituto, no tiene el carácter propiamente de un incidente de daños y perjuicios, sino que su finalidad es únicamente constituirse como una acción subsidiaria a la del cumplimiento ordinario.

En este sentido, la acción sólo le confiere al quejoso poder para reclamar el valor económico de la cosa de la que fue privado, más no los perjuicios y daños que pudiera haber sufrido en razón de la privación. Esto tiene como consecuencia, que el cumplimiento sustituto pueda verse como una fracción o porcentaje menor de lo que sería el cumplimiento ordinario y, por ende, inferior en cuanto a su capacidad de restitución.

Nuevamente, esto favorece a la autoridad responsable, puesto que ella será capaz de percatarse de que, en principio, el cumplimiento sustituto será menos oneroso que el cumplimiento ordinario, y que el paso del tiempo en la ejecución de sentencia no le ocasiona mora.

Finalmente, también podemos considerar como incertidumbre que la SCJN se encuentre facultada para poder determinar los casos en los que con el cumplimiento de amparo se causen mayores perjuicios a la sociedad que los posibles beneficios para el quejoso.

Por ende, las conclusiones serían que tanto la Constitución como la Ley de Amparo, permiten que la autoridad responsable se retrase en el cumplimiento de las sentencias de amparo. Esto se debe principalmente a que los medios de los cuales se pueden valer los tribunales de amparo para el logro del mismo son pocos e inofensivos.

La restitución en el goce de la garantía violada debe ser integral. El sistema de amparo se encuentra atrasado en este aspecto.

El cumplimiento sustituto es una alternativa valiosa para lograr el cumplimiento de aquellas ejecutorias difíciles o imposibles de cumplir debido a imposibilidades jurídicas o materiales. Sin embargo, esta alternativa es una segunda mejor opción.

Debido a circunstancias que van del simple hecho consistente en que el derecho violado puede ser difícil de substituir, hasta los criterios de los tribunales de amparo que consideran que el incidente de cumplimiento sustituto no es una acción de daños y perjuicios.

La facultad de la SCJN para ordenar el cumplimiento sustituto es una responsabilidad que requiere de reflexión y comparación de valores. Mientras más claros sean los lineamientos de esta facultad, mejores serán las decisiones de este tribunal.

A pesar de que la Constitución ordena que este poder sólo le compete al máximo tribunal, las diversas circunstancias que el cumplimiento implica, pueden conducir a los demás tribunales de amparo encargados de ejecutar las sentencias, que en los hechos tengan que ordenar o bien inducir al propio quejoso a esta alternativa.

Como en todas las leyes, el cumplimiento sustituto, es una figura jurídica que regula la observancia de normas. Dadas las reglas que la operan, existen circunstancias que pueden contribuir a que se actualicen sus supuestos. En concreto, la autoridad responsable, ante su existencia como alternativa al cumplimiento de una obligación, es capaz de llevar a cabo actos tendientes a forzar la actualización de sus alcances.

Para mejorar esta situación deben adoptarse cambios legales, como la introducción de medidas de apremio en el procedimiento de ejecución de sentencia. En el caso de las multas, éstas deben ser lo suficientemente altas como para poner en riesgo el ingreso de la autoridad responsable, y además ser suficientes como para sumar costos para que los posibles beneficios de la autoridad responsable sean disminuidos.

Igualmente, se debe cambiar el criterio respecto de la concepción del incidente de daños y perjuicios, de tal manera que esta alternativa de reparación sea lo más cercana a un cumplimiento ordinario. Con esto se debe disminuir la probabilidad de que la autoridad responsable destine recursos ineficientemente a sus proyectos y que el quejoso tenga acceso a una reparación más eficiente.

Los criterios de la Suprema Corte de Justicia sostienen básicamente que el cumplimiento sustituto, o bien el incidente de daños y perjuicios, no es una acción de daños y perjuicios como tal, sino únicamente un procedimiento sustituto para hacer efectiva la sentencia de amparo y, por lo tanto, el quejoso tiene derecho únicamente al valor económico del bien del cual fue privado.

Conforme al cumplimiento sustituto, el quejoso sólo tiene derecho al valor económico de la prestación sustituida, sin contar el tiempo transcurrido entre el plazo de las veinticuatro horas y el momento en el que se cumple la sentencia a través de daños y perjuicios, el cumplimiento sustituto resulta ser peor aun. Esto no debería de ser así.

Pareciera ser que el sistema de amparo mexicano considera suficiente que el efecto de las sentencias sea el de volver las cosas al estado en el que se encontraban antes de la violación de garantías. Si se considera el efecto de manera parcial, es decir, únicamente respecto al derecho violado y la restitución se concreta a la reincorporación del mismo al patrimonio del quejoso, entonces el efecto es adecuado.

Sin embargo, creo que también puede estimarse que el acto de autoridad y la violación de garantías no sólo implican la pérdida o la violación de un derecho, sino también la pérdida de otros derechos y la privación de la adquisición lícita de otros tantos.

Tenemos, entonces, que el criterio de la SCJN se acerca más a lo que sería una restitución parcial en el goce de la garantía violada. A diferencia de otros ordenamientos <sup>21</sup>, el sistema legal de amparo tiende a orientar este criterio, ya que la ley no contempla la acción de daños y perjuicios en el juicio de amparo.

En el caso del cumplimiento sustituto, el artículo 105 de la Ley de Amparo, ordena claramente la posibilidad de tener por cumplida la sentencia a través del pago de daños y perjuicios. Y es que, de entrada, como la misma jurisprudencia lo determina, este tipo de cumplimiento supone el cambio de obligación, generalmente de hacer, por uno de dar. Además, supone la imposibilidad material o jurídica del cumplimiento de la ejecutoria. Dicha imposibilidad, en muchos casos, conlleva el paso del tiempo y, por consiguiente, quebrantos patrimoniales para el quejoso. Todas estas circunstancias parecen favorecer más a la autoridad responsable, que al propio quejoso. Si consideramos que el objeto del juicio de amparo es la tutela de derechos fundamentales, una interpretación que parece beneficiar a la autoridad en una etapa del juicio en el que ya se determinó la ilegalidad de su acto, no suena congruente con la finalidad de la ley.

Todas estas conclusiones encuentran sustento en las normas descritas en los primeros apartados, particularmente en la fracción XVI del artículo 107 constitucional y el capítulo XII de la Ley de Amparo, en concreto del artículo 104 al 113. Como respuesta a todas estas conclusiones, se propondrán entonces algunas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Amparo, con el objeto de tratar de eliminar los problemas apuntados.

Vistos los problemas que dan origen a esta ineficiencia que podría imputarse a la ley y a su interpretación, creo que éstas podrían ser algunas soluciones al problema.

- a) Sanciones económicas para los titulares de los órganos que se constituyen como autoridades responsables.

Como ya lo manifesté en el apartado dos, la existencia de una sanción única y definitiva como producto de la rebeldía de la autoridad responsable, en el caso de la ejecución de sentencia, no resulta efectivo. En consecuencia, mi propuesta es la posibilidad de que el juez de amparo encargado de la ejecución de la sentencia imponga medidas de apremio.

Dichas medidas, serían básicamente multas o, inclusive, tal vez el arresto administrativo. El monto de las multas debe ser alto y aplicado a la persona física titular del órgano. Dirigir la sanción en contra de la persona y no del órgano asegura, en principio, que los casos en que la contumacia se debe simplemente al capricho o ineficiencia de la autoridad, se vean disminuidos.

En los casos en los que la rebeldía tiene su fundamento en el problema que se analiza principalmente en este artículo, es decir, la intención de la autoridad de llevar a cabo alguna política pública, tal vez la multa al titular del órgano no sea suficiente. Esto nos lleva a la cuestión sobre la determinación del monto de las multas. En el caso en el que la rebeldía se debe sólo a la ineficiencia de la autoridad, el monto de la multa se debería determinar, como un porcentaje del ingreso del titular, es decir, como si fuera una especie de sanción laboral. De esta forma, si la autoridad ve puesto en riesgo su ingreso, tal vez se empeñará más en cumplir con la sentencia de amparo.

En el segundo caso, o sea, cuando la rebeldía obedece a la preferencia de la autoridad responsable por la ejecución de su política, sin importar el interés del quejoso, pudiera resultar que la multa directa al titular no sea suficiente para obligar su cumplimiento. En este caso, es evidente que el móvil de la autoridad se rige únicamente por la intención de que el acto de autoridad subsista.

En este caso, las multas deberían calcularse según el monto del derecho reclamado y según el monto de la política pública llevada a cabo. La multa debe ser tal que sumada a cualquier cumplimiento sustituto, el monto total rebase el valor de la política pública de la autoridad. De esta forma, la multa puede causar que la autoridad responsable pierda incentivos para acudir al cumplimiento sustituto si es que el total de multas aplicadas durante su retraso en el cumplimiento haga más onerosa finalmente la llegada al cumplimiento sustituto.

b) El aumento del monto del cumplimiento sustituto.

A pesar de la rebeldía de la autoridad, debido a circunstancias como la imposibilidad material o jurídica del cumplimiento de la sentencia de amparo, o bien debido a que la SCJN lo ordene, el cumplimiento sustituto puede ser inevitable. En este caso, se propone que el criterio de la SCJN se modifique y que se establezca legalmente cuál es el alcance del incidente de cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios.

Para lograr esto, lo más razonable es permitir que en el incidente de cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios, el quejoso reclame el pago de daños y perjuicios adicionales al valor económico del derecho perdido. De esta forma, la restitución en el goce de la garantía violada se acercaría más al resultado de un cumplimiento ordinario. Tal vez incluso podría ser mejor.

Por supuesto, abrir la posibilidad del cobro de los daños y perjuicios sufridos como producto del acto de autoridad siempre estará sujeto al criterio del tribunal de amparo. Sin embargo, creo que sería conveniente regular también el límite de lo que tendría derecho a reclamar el quejoso. De otra forma, al abrir esta posibilidad, habría incentivos para que éste incurriera en gastos excesivos a cuenta del incidente de daños y perjuicios.

En este sentido, los daños y perjuicios que pretenda demostrar el quejoso en el incidente, deberían reunir estos requisitos:

I. Haber incurrido en ellos durante el tiempo que transcurrió entre el primer requerimiento a la autoridad responsable y el momento de la promoción del incidente.

II. Que dichos montos sean una consecuencia necesaria e inmediata del incumplimiento de la autoridad responsable.

III. Que el monto no rebase la suma de los intereses que hubiese generado el valor del derecho violado, contado a partir del momento en el que debió ser cumplida la sentencia de amparo. Que la tasa de interés de dicho monto sea al menos igual al producto marginal que dicho bien devengaría con un nivel de inversión eficiente, al momento de la ejecución del acto reclamado.

Los primeros dos requisitos obedecen al principio básico de la responsabilidad civil. Entre la acción de la responsable y el daño causado debe haber un vínculo lógico, inmediato y necesario que permita tener a la acción como la causa del daño.

Se requiere, por tanto, que los daños y perjuicios sean consecuencia del incumplimiento.

Asimismo, es necesario que los daños se ocasionen durante el lapso comprendido entre el primer requerimiento o notificación de la ejecutoria a la responsable y el momento de la presentación del incidente o su determinación por la SCJN, puesto que, como ya dije antes, me parece que el sistema de amparo no prevé el pago de daños y perjuicios respecto del tiempo transcurrido entre la emisión del acto de autoridad y la declaración de su inconstitucionalidad.

Por lo tanto, para efectos de este trabajo, consideramos que sólo hay mora de la autoridad una vez que la sentencia definitiva ha causado ejecutoria.

De esta forma, mientras más se logre acercar el cumplimiento sustituto al ordinario, la autoridad responsable tendrá menos incentivos para continuar con su proyecto y la intención de incumplir con la sentencia de amparo.

Especialmente para el caso en el que el derecho o el bien es una empresa o negocio en marcha, es probable que los tribunales determinen como valor el monto que sumen los activos, pero no el bien como productor de flujos.

Lo ideal, obviamente, es que el quejoso fuese compensado por todas las pérdidas y privaciones de ganancias lícitas. Sin embargo, eso dependería de cada caso en particular, sujeto a las pruebas que el quejoso pudiera aportar.

En atención a todo lo expuesto y razonado con anterioridad, se proponen las siguientes modificaciones y adiciones a la Constitución y a la Ley de Amparo.

Por lo anteriormente expuesto, y habiendo fundado y motivado la presente, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto**

**Único. Se reforma la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

#### **Artículo 107.**

Fracción XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima 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 SCJN requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación procederá en los términos primeramente señalados. **Para determinar la excusabilidad del cumplimiento, la SCJN valorará circunstancias como el acto reclamado, el tipo de autoridad responsable, su nivel jerárquico y las circunstancias particulares de hecho y de derecho que le impiden cumplir con la sentencia.**

**Segundo. Se reforma el artículo 105 de la Ley de Amparo y se adiciona el artículo 105 Bis del mismo ordenamiento legal**, para quedar como sigue:

**Artículo 105.** Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se

encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el tribunal colegiado de circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo, requerirán de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el tribunal colegiado de circuito, **podrá aplicar la multa y el arresto a la persona que funge como autoridad responsable, en montos y plazos adecuados para lograr el cumplimiento de la sentencia. Si agotados estas medidas de apremio, la autoridad responsable continuase en rebeldía, el tribunal de amparo** remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos de destitución y consignación en términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley.

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución.

**Artículo 105 Bis. La sola rebeldía de la autoridad responsable no es suficiente para la iniciación del incidente de daños y perjuicios a menos que éste sea solicitado por el quejoso. En los casos en los que la Suprema Corte de Justicia determine de oficio la procedencia del cumplimiento sustituto, deberá dar vista a las partes con su análisis de la valoración de perjuicios sociales y beneficios económicos, para que éstas manifiesten lo que a su interés convenga.**

**Tanto la Suprema Corte de Justicia, como el tribunal de amparo encargado de la ejecución, fijarán el monto del cumplimiento sustituto, con base en las pruebas aportadas por las partes. Dicho monto, no podrá rebasar el valor económico del derecho del cual fue desposeído el quejoso, más los intereses que el mismo hubiese generado durante el tiempo que dure la ejecución de la sentencia. La tasa de interés será como máximo, el equivalente al producto marginal o la renta del derecho perdido, utilizado de manera óptima.**

**Las partes podrán sustituir el cumplimiento de la sentencia por un convenio que deberá ser aprobado por el tribunal de amparo encargado de la ejecución de la sentencia.**

#### **Transitorio**

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

Notas



## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3460-V, martes 28 de febrero de 2012**

1. Artículos 529 y 531 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
2. Ver artículo 113 de la Ley de Amparo.
3. Ver el Acuerdo General 5/2001 de veintiuno de junio de dos mil uno del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los tribunales colegiados de circuito.
4. Idem.
5. Idem .
6. Inejecucion de Sentencia. Es improcedente este incidente si a la fecha de su formulación existe principio de ejecución. Jurisprudencia, octava época, tercera sala.
7. Artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.
8. Artículo 105 de la Ley de Amparo.
9. Ver Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las Sentencias de Amparo, Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias, México 1999.
10. Incidente de Inejecución 41/93, Manuel de Jesús González Gálvez.
11. Juicio de Amparo 382/99 promovido por Anita Vargas Martínez, del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal.
12. Recurso de Reclamación en el Incidente de Inejecución 143/94, relativo al Juicio de Amparo 9/88 promovido por Jesús Aguilar Miranda y otro.
13. Ib Idem.
14. Incidente de Inejecución 328/99, Silvestra Ortiz Moreno y coags
15. Ernesto, Gutiérrez y González, Derecho de las Obligaciones, Editorial Porrúa, México 1995.
16. Amparo directo 366/95, Transportes Urbanos y Suburbanos Avalos de Guanajuato, S.A. de C.V. 4 de agosto de 1995, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito.
17. Caso fortuito, excluyente de. Jurisprudencia, sexta época, primera sala.
18. Contradicción de Tesis 23/97, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito.
19. Ver Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo. *Op. cit.*
20. Ver artículo 2109 del Código Civil Federal.
21. El artículo 1949 del Código Civil Federal permite demandar el cumplimiento o bien la resolución de la obligación, en ambos casos, con el pago de daños y perjuicios.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.

Diputado Adolfo Rojo Montoya (rúbrica)

**QUE DEROGA EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS PÉREZ ESQUER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito diputado Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6 fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presenta para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo cuarto del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); para tal efecto, procedo a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

### **I. Título de la propuesta**

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

### **II. Planteamiento del problema**

La presente iniciativa tiene por objeto mejorar el diseño constitucional al contribuir a transparentar el proceso de presupuestación, mediante la eliminación de la posibilidad que actualmente consigna el texto constitucional de incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) “partidas secretas” cuyos recursos eventualmente pueden ser ejercidos en forma discrecional por los secretarios de estado, previo acuerdo del presidente de la República; figura que si bien no se ha actualizado a partir de 1998 y que ha caído en la obsolescencia, constituye un “espacio de discrecionalidad” que resulta intolerable e inaceptable en un estado democrático en el que la transparencia es, por tanto, pieza fundamental.

### **III. Exposición de Motivos**

El estado es la institución formada para asegurar a la sociedad, las condiciones y relaciones para la vida en colectivo. Con ese fin, el estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para alcanzar la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, según lo establece el artículo 26 de la Constitución federal.

La planeación del desarrollo nacional lleva implícita una fase de programación y otra de presupuestación. Si bien la Carta Magna no contiene alguna norma que indique expresamente tal vinculación, es innegable que ésta existe. Así lo corrobora la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) –ordenamiento que reglamenta la fracción IV del artículo 74 Constitucional en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos–, habida cuenta que contiene múltiples disposiciones que articulan las actividades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PEF.<sup>1</sup>

De no ser así, los objetivos, metas, estrategias, programas y prioridades contenidos en el PND, correrían el riesgo de quedar desprovistos de recursos necesarios para cumplimentarlos. Luego, el PEF debe elaborarse y aprobarse siempre bajo el enfoque de cumplimiento de los objetivos

planteados en el PND, lo cual además, **contribuye a restar discrecionalidad al uso de los recursos públicos** .

Sobre el término “Presupuesto”, autores como María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trujillo señalan que un presupuesto –para cualquier persona, empresa o gobierno–, es ante todo un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles. <sup>2</sup>

Para otros como Inocencio Sánchez, el Presupuesto es una herramienta de planificación, coordinación y control de funciones que presenta en términos cuantitativos las actividades a ser realizadas por una organización, con el fin de dar el use más productivo a sus recursos, para alcanzar determinadas metas. “En otras palabras, es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas”. <sup>3</sup>

El término, llevado al ámbito del sistema de planeación nacional, permite definir al PEF como aquel documento jurídico, contable y de política económica, –aprobado en el caso de nuestro país por la Cámara de Diputados a iniciativa del presidente de la República–, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Rafael de Pina define al Presupuesto de un Estado como “la previsión de los ingresos y gastos públicos para un ejercicio anual, autorizada en la forma constitucionalmente predeterminada”. <sup>4</sup>

Cecilia Licona Vite al abordar el tema, señala que el PEF es un importante instrumento de fijación de políticas públicas y un desglose de los gastos necesarios para el gobierno del país; precisando que es el mecanismo primordial del estado para la organización de las funciones encomendadas a todos los órganos que lo integran, los que sólo pueden operar y asumir sus responsabilidades cuando cuentan con recursos financieros a su disposición, por lo que a su juicio, es el componente fundamental de la Hacienda Pública Federal y es la autorización indispensable para que se lleve a cabo el gasto público federal. <sup>5</sup>

Partiendo de esos conceptos, puede decirse que el PEF es el documento legal aprobado por la Cámara de Diputados, a través del cual se prevén y autorizan los gastos que durante un ejercicio fiscal puede llevar a cabo el gobierno en ejecución de los planes y programas preestablecidos.

Por la naturaleza de este documento, es innegable que **una parte fundamental del PEF es la llamada “clasificación del gasto público”**, misma que se realiza a través de diversos criterios, según la perspectiva o finalidad que se persiga.

Así por ejemplo, la “clasificación administrativa” permite identificar a las agencias gubernamentales que ejecutan y operan el gasto, de ahí que resulta de suma importancia para el control administrativo del gasto y la identificación de los responsables de ejecutarlo, ya que asigna responsabilidades en el manejo de los recursos públicos a las autoridades competentes de cada institución para su administración; a su vez, muestra los gastos correspondientes a cada organismo público para la ejecución de los programas y proyectos plasmados en el PND.

Ese criterio de clasificación del gasto se distingue de la “clasificación económica” y la “clasificación funcional” por sus objetivos y sus criterios de distribución. La “clasificación económica” responde a la pregunta de ¿cómo se gastan los recursos públicos? y divide al gasto en

corriente (gasto de operación) y de capital (gasto de inversión); en tanto que la “clasificación funcional” determina los objetivos del gasto público por funciones, sub funciones, programas, proyectos y actividades, es decir responde a la pregunta de ¿para qué se gastan los recursos públicos? <sup>6</sup>

Como se puede apreciar, las tres clasificaciones son complementarias y en su conjunto, **permiten analizar la totalidad del gasto público, mostrando las instituciones que lo ejercen, los diferentes rubros en donde se gasta, así como los proyectos y programas para los cuales se gasta.**

Juan Pablo Guerrero Amparán explica que estas clasificaciones pueden utilizarse como herramienta de análisis de la estructura del gasto público, pues: “1) A través de éstas se descompone, se fragmenta, se ordena en partes el gasto de acuerdo a diversos criterios que facilitan su estudio de una manera particularizada. Los grandes agregados de gasto son demasiado complejos y dicen poco sobre los impactos de la distribución de recursos en la sociedad; 2) se usan criterios específicos de análisis, como quién es responsable del gasto, cómo se gasta, cuánto es para el funcionamiento del gobierno, cuánto se transfiere a la sociedad, qué se busca y a través de qué programas. El uso de estos criterios específicos y su complementariedad facilita el análisis y evaluación de los impactos del gasto 3) Asimismo, se puede facilitar el estudio de la evolución del gasto desde diversas perspectivas que proporcionan información para el análisis global de los programas y de las políticas públicas a través de una categorización ordenada de la distribución del gasto.” <sup>7</sup>

El mismo autor agrega que las clasificaciones presupuestarias **deben perseguir cuatro finalidades básicas :**

1. Facilitar el análisis de los efectos económicos del gobierno, el impacto del ingreso y el gasto público a través de las cuentas presupuestarias.
2. Permitir la preparación de programas, una vez que se conoce la composición de los gastos. Deben mostrar las decisiones programadas y los cambios recomendados de año en año, así como las diversas fuentes de financiamiento fiscal.
3. Facilitar la ejecución del presupuesto. Los administradores de programas deben conocer la suma de recursos de que dispondrán y las responsabilidades que le corresponden.
4. Facilitar la contabilidad fiscal, para poder llevar con claridad el registro completo de las operaciones fiscales y para establecer las responsabilidades de los funcionarios en la administración de los recursos públicos. <sup>8</sup>

Lamentablemente, **hasta antes de 1997, poco se hizo en México para incorporar métodos adecuados de “clasificación” del gasto en el PEF, que permitieran transparentar el gasto público y favorecer la rendición de cuentas.**

Es bien conocido que la politización de la administración generó en muchas ocasiones que los compromisos e intereses políticos orientaran la asignación de los recursos; ello sumado a la falta de controles efectivos y **la ausencia de rendición de cuentas provocó corrupción, impunidad y discrecionalidad** en la asignación y operación de los recursos públicos.

Estos efectos negativos eran favorecidos con la existencia de un marco normativo abigarrado y aunque se dispusieron algunos controles orientados hacia el control del gasto, esto sólo logró eliminar los desequilibrios fiscales, **pero no evitó la discrecionalidad en el gasto, transferencias de unas partidas hacia otras, deficientes controles en gastos operativos, desviación e ineficiencia,** etcétera. <sup>9</sup>

Sólo al final de su mandato, el gobierno de Ernesto Zedillo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) impulsó una reforma presupuestaria que tuvo como principal propósito aumentar la productividad del gasto.

La propuesta se enfrentó a la necesidad de flexibilizar el sistema presupuestario y orientarlo hacia los resultados y la eficiencia, en mucho derivado de las crecientes demandas sociales y la incapacidad del régimen de fortalecer sus ingresos tributarios.

Lamentablemente, desde su planteamiento, **la propuesta de reforma tenía una deficiencia: colocaba en según lugar la transparencia y la rendición de cuentas como parte indispensable del proceso de presupuestación.**

Tal situación reviste la mayor importancia, pues si bien las modificaciones resultaron útiles para los funcionarios encargados de las cuestiones presupuestales, **poco favorecieron a la transparencia**, a fin de facilitar su transmisión a la sociedad y el entendimiento del presupuesto, lo cual es necesario en un régimen que se precia de ser democrático.

Una vez implementadas dichas modificaciones, por vez primera fue posible el registro de todos los gastos para el conjunto de facultades, tareas y funciones del gobierno, cuestión elemental que no se hacía en el gobierno federal hasta 1998.

A partir de entonces, a cada una de las subdivisiones o categorías analíticas, corresponden elementos programáticos que en teoría sirven para valorar el desempeño gubernamental.

Pese a las bondades de la reforma, ésta resultó insuficiente para mejorar el diseño institucional, máxime ante la resistencia, tácita y explícita, de las instancias controladoras del gasto, que fueron las áreas más afectadas por la reforma.

Uno de los principales defectos de la reforma lo fue el hecho de que no se modificó radicalmente el marco institucional, y que la modificación no se ligó claramente con la transparencia y los mejores resultados; empero, es innegable su relevancia, ya que a partir de entonces nuestro país inició un camino hacia una profunda transformación de la administración pública.

Fue hasta el año 2001, cuando al darse la alternancia en el poder, el gobierno panista del presidente Vicente Fox impulsó una reforma de carácter fiscal que acompañó de propuestas de reforma sobre el proceso presupuestario, mismas que englobó en un paquete de reformas denominadas “Hacienda Pública Distributiva” compuesto por tres iniciativas. <sup>10</sup>

Como parte del paquete de reformas a diversas disposiciones constitucionales en materia presupuestaria, la propuesta involucraba modificar de manera importante los artículos 72, 74, 75 y 126. <sup>11</sup>

Con estas propuestas, el Ejecutivo buscó entre otros aspectos relevantes, establecer la figura del “veto presupuestal”, mediante el cual el presidente pudiera rechazar las modificaciones efectuadas por la Cámara de Diputados al proyecto de PEF, así como la facultad de los legisladores para superar el veto con una mayoría calificada.

Asimismo, planteó también incorporar al texto constitucional la figura de la “reconducción presupuestal”, para el caso de que no fueran aprobados la Ley de Ingresos o el PEF, caso en el cual seguirían vigentes los del año anterior, con el apuntamiento que tratándose del PEF sólo seguiría rigiendo en lo referente a los gastos obligatorios como la deuda pública y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores mientras no se apruebe el nuevo.

Pero quizá la mayor aportación del paquete de reformas planteado, es que **buscó transparentar el proceso de elaboración y aprobación del PEF.**

Sobre el particular, la propuesta buscó que las modificaciones de la Cámara al PEF se rigieran por un “**principio de transparencia**”, de tal forma que resultara claro que tales cambios obedecen a un interés social.

Con ese mismo propósito, **planteó una nueva categoría de gasto con carácter “confidencial” exclusivamente en materia de seguridad pública y nacional, en sustitución de las llamadas “partidas secretas”**

Como se aprecia, la nueva administración surgida de la oposición **buscó promover la transparencia en el manejo de los recursos públicos y hacer más eficiente el proceso de aprobación del presupuesto**, estableciendo las bases para que las finanzas públicas y el equilibrio presupuestario se puedan presentar en el ejercicio.

También se advierte que una pieza clave de la propuesta de mérito consistía en **eliminar la discrecionalidad en el uso de los recursos y especificar el destino de los gastos públicos, limitando a casos excepciones los gastos “confidenciales”.**

Lo anterior encuentra explicación en que durante las administraciones priístas anteriores, **el uso indiscriminado, arbitrario y discrecional de recursos públicos fue una constante, no sólo a través de “partidas secretas” sino de cualquier modalidad de gasto público.**

**Lamentablemente, la propuesta** foxista que pretendía limitar desde el texto constitucional el uso de las “partida secretas” **no prosperó**<sup>12</sup>, lo que motivo que hoy en día, se siga discutiendo sobre el tema, así como se hace respecto de la reconducción y el veto presupuestal, muestra de ello es que si bien esta soberanía ha examinado con antelación diversas iniciativas encaminadas a ese propósito<sup>13</sup>, hasta la fecha no han prosperado por falta de los consensos políticos necesarios.

A la fecha, el párrafo cuarto del artículo 74, fracción IV constitucional dispone textualmente “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”.<sup>14</sup>

La figura de la “partida secreta” en los presupuestos de egresos –por muchas ya olvidada por su desuso– permitía al titular del Ejecutivo utilizar discrecionalmente recursos públicos, dado que no

estaba programado su monto ni tipo de erogación, así como tampoco esos gastos estaban sujetos a comprobación y rendición de cuentas.

No existen cifras verificadas y ciertas sobre el monto total de recursos erogados con cargo a esa partida, aunque algunos sostiene que en sus seis años de gobierno, Miguel de la Madrid erogó 408 millones 272 mil 781 dólares, al tipo de cambio promedio de cada año. Asimismo, se sostiene que entre 1989 y 1994, Carlos Salinas de Gortari dispuso de 854 millones 670 mil 645 dólares. En ambos casos, con cargo a la llamada “partida secreta”.<sup>15</sup>

En 1997, Sergio Aguayo Quezada publicó un estudio sobre la partida secreta<sup>16</sup> que arrojó datos aún más impactantes, pues con base en los datos a los que tuvo acceso, concluyó que de 1983 a 1997, los presidentes gastaron “a discreción” casi mil 342 millones de dólares. Miguel de la Madrid ejerció **diariamente** en promedio 160 mil dólares; Carlos Salinas de Gortari 390 mil y Ernesto Zedillo lo redujo a 145 mil por día, durante 1995 y 1996.

Antes esos datos, se pregunta el analista: ¿para qué quieren los presidentes una partida secreta tan cuantiosa?<sup>17</sup> ¿Cómo y en qué la utilizan?<sup>18</sup> Y lo más grave, ¿por qué no se fiscalizan? De acuerdo con Luis Carlos Ugalde, jamás se ha fiscalizado a la oficina de la Presidencia de la República que es la encargada de manejar esta partida.<sup>19</sup>

Por ello, aunque las “partidas secretas” o “fondos reservados” no son ilegales en la mayoría de los países de América Latina, pues se mantienen bajo la premisa de que ese tipo de recursos son necesarios para afrontar problemas de seguridad nacional –sin estar sujetos a ningún tipo de fiscalización del legislativo y mucho menos de la ciudadanía– muchos actores se han pronunciado en contra de su existencia.

**Los excesos en el manejo de la partida secreta** que mantuvieron los presidentes de la República, los reclamos de la ciudadanía exigiendo más transparencia en el uso de los recursos, así como la grave situación económica del país, finalmente **llevaron a dejar en “ceros” este rubro** a partir del PEF de 1998<sup>20</sup> durante la gestión de Ernesto Zedillo, lo que se repitió en los años siguientes hasta el final de su mandato.

Esta misma situación se ha observado en las administraciones panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, en congruencia con el postulado de máxima publicidad, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas que siempre ha enarbolado el Partido Acción Nacional, tanto en la oposición como siendo gobierno.<sup>21</sup>

Si bien este actuar es loable, lo cierto es que en el diseño constitucional existe una norma (el artículo 74, fracción IV, cuarto párrafo) que **actualmente posibilita al Ejecutivo en turno determinar si hay o no un gasto discrecional, lo que evidentemente constituye un “espacio de discrecionalidad” que resulta intolerable e inaceptable en un Estado que aspira a ser democrático y en el que la transparencia es, por tanto, pieza fundamental.**

En este punto es conveniente tener presente que, como se indicó al inicio de esta propuesta, cualquier erogación del gobierno debe encontrarse respaldada en planes y programas específicos y acorde al Plan Nacional de Desarrollo, de ahí que **no tiene cabida ni justificación una “bolsa” que posibilite un gasto discrecional o arbitrario.**

Por ello, a partir de las administraciones panistas se ha puesto mayor énfasis en el valor y principio de la transparencia en el sector público, pues mejora significativamente la rendición de cuentas y contribuye a mejorar la confianza en el gobierno. Es claro que **un esquema de procesos presupuestarios cerrados, gastos imprevistos, confidenciales o secretos**, y sistemas débiles de contabilidad y auditoría, **son signos de falta de transparencia y de una débil rendición de cuentas.**

Luego, sin desconocer que una de las áreas del funcionamiento del gobierno mexicano que mayor número de cambios ha sufrido en los últimos años ha sido la presupuestaria, se estima necesario modificar el esquema constitucional a fin de suprimir la figura de las partidas secretas que en nada abonan con la transparencia que debe permear todo el sistema nacional de planeación, incluida su etapa de presupuestación.

Como lo ha señalado Juan Pablo Guerrero Amparán, un aspecto clave de la gobernabilidad es que las decisiones y operaciones gubernamentales deben ser hechas en forma abierta y pública –por oposición a cerrada y secreta– y con la activa participación de los grupos que son afectados por ellas.

Ello implica que la sociedad tiene el derecho elemental de tener información sobre el presupuesto y que sus puntos de vista y preferencias deben ser tomados en cuenta por el presupuesto, fundamentalmente porque:

- La transparencia es un prerequisite para el debate público, sin el cual no se ofrece la posibilidad de incorporar las preferencias de los grupos sociales afectados, ni la oportunidad de mejorar las decisiones presupuestarias al someterlas al escrutinio y discusión de diversos actores sociales;
- La transparencia permite que los gobiernos sean imputables (que la responsabilidad pública pueda ser atribuida) y por lo tanto, que rindan cuentas;
- La transparencia reduce las posibilidades de actuaciones contrarias a la ley o los programas, así como el oportunismo y la corrupción;
- La transparencia incrementa la confianza en el gobierno y por ende, la legitimidad. Dicha confianza proviene del simple hecho de que la transparencia facilita que la gente comprenda mejor lo que los gobiernos están haciendo, con sus alcances y limitaciones; y
- La transparencia exhibe las debilidades de los gobiernos por lo que facilita la adopción de las reformas necesarias. Ello es por ejemplo claro en el caso de las crisis financieras de los gobiernos que podrían evitarse o minimizar sus costos si se manejan con apertura y transparencia desde el principio.

Esas bondades son las que han llevado al gobierno federal a impulsar la llamada “Nueva Estructura Programática” (NEP); que incorporar entre sus vertientes, por un lado, una mayor necesidad de transparentar el PEF hacia la sociedad; y por otro, la **necesidad de controlar mejor el gasto y eficientarlo, para lo cual requiere conocer mejor cómo y en qué se gasta el dinero**, lo que evidencia la imposibilidad de hablar o mantener “partidas secretas o confidenciales”.<sup>22</sup>



José María Morelos y Pavón, escribió en su tiempo que “El funcionario público, Siervo de la Nación, está obligado a transparentar sus ingresos, su origen, su monto frente a los mexicanos... escamotear esa información mediante el cobijo de la ley que ampara el secreto implica necesariamente un agravio”.

En congruencia con ese ideal, es que se propone derogar el párrafo cuarto del artículo 74 fracción IV de la Constitución federal, a efecto de proscribir la posibilidad de incorporar “partidas secretas” en el PEF, cuyos recursos pudieran eventualmente ser ejercidos en forma discrecional y arbitraria por los gobernantes.

#### **IV. Fundamento Legal**

Lo constituyen los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6 fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

#### **V. Denominación del proyecto de ley o decreto**

También fue precisado al inicio de este documento y lo es proyecto de

**Decreto por el que se deroga el párrafo cuarto del artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

#### **VI. Ordenamientos a modificar**

Como lo indica el título referido, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **VII. Texto normativo propuesto**

En mérito de lo anterior, someto a consideración del honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

##### **Artículo 74. (...)**

I a III. (...)

IV. (...)

(...)

(...)

**Se deroga.**

(...)

(...)

(...)

(...)

V. a VIII. (...)

## **VIII. Transitorios**

Sobre el particular, se proponen los siguientes:

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

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

### **Notas**

1. Ejemplo de tal vinculación son la fracción XXII del artículo 22 de la LFPRH indica que la estructura programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, que define las acciones que realizan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos; el artículo 16 de la misma Ley, según el cual la Ley de Ingresos y el PEF se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, mismos que junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el PND y los programas que derivan del mismo.

En el mismo sentido, la fracción I del artículo 24 de la LFPRH, establece que la programación y presupuestación del gasto público comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del PND y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación.

2. CFR. Casar Pérez María Amparo y Fausto Hernández Trujillo, ¿Qué es el Presupuesto Federal?, CIDE, consultable en [www.presupuestoygastopublico.org](http://www.presupuestoygastopublico.org)

3. Sánchez, Inocencio, Presupuesto y Control Presupuestario, consultable en [www.inosanchez.com](http://www.inosanchez.com)

4. De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1979, p. 377.

5. CFR. Licon Vite, Cecilia, ¿Tiene facultad el Presidente de la República para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados?, *Quórum Legislativo* 92, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México Enero-Marzo 2008, p. 88.

6. CFR. Guerrero Amparán, Juan Pablo, Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México, Centro de investigación y docencia económicas AC (CIDE), consultable en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/Admon-Manual.pdf>

7. Ídem.

8. Ídem.

9. Ídem.

10. Véanse Guerrero, Juan Pablo y Revilla Eduardo, Paquete fiscal y posibilidades de recaudación para el año 2002. CIDE, 2002; así como Eduardo Revilla Martínez y Andrés Zamudio Reforma fiscal y distribución de la carga impositiva en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.

11. Fuente: Textos Íntegros de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, página electrónica de la SHCP, abril de 2001.

## Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3460-V, martes 28 de febrero de 2012

12. Derivado de ello, en 2006 -último año de gobierno de la administración encabezada por Vicente Fox, se impulsó una reforma en el 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar en los siguientes términos: “*Las partidas secretas a que se refiere el artículo 75, fracción IV de la Constitución Política, que se incluyan en el Presupuesto de Egresos, únicamente podrán destinarse a gastos de seguridad nacional y estarán sujetas a la fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La información utilizada, así como la derivada de sus resultados, tendrá el carácter de reservada y confidencial*”.

13. Entre ellas, pueden mencionarse la Iniciativa presentada en septiembre de 2007 por la diputada Susana Monreal Ávila (PRD); la de los grupos parlamentarios del PRD, PT, y Convergencia presentada por el Senador Arturo Núñez Jiménez el 18 de febrero de 2010; la Iniciativa del grupo parlamentario del PRI presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera el 23 de febrero de 2010; la Iniciativa presentada por el Senador Tomás Torres Mercado (PRD) el 25 de febrero de 2010; y la iniciativa de la Diputada Gabriela Cuevas Barrón (PAN) presentada el 14 de diciembre de 2010.

14. Cabe apuntar que este texto proviene de la redacción original de la Constitución Federal de 1917.

15. Véase Granados Chapa, Miguel Ángel, Los Salinas y la partida secreta, en El Mañana de Nuevo Laredo, 22 de junio de 2008; Gómez, Pablo, Partida secreta, en Milenio, 15 de mayo de 2009 consultable en <http://impreso.milenio.com/node/8575646>; y Aristegui, Carmen, Aristegui, Los Ex presidentes y la partida secreta, en CNN México, 24 de febrero de 2011, consultable en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/02/24/los-ex-presidentes-y-la-partida-secreta>.

16. Aguayo Quezada, Sergio, El presupuesto federal bajo la lupa, La Partida Secreta, en Reforma 18 de agosto de 1997, consultable en <http://www.sergioaguayo.org/biblioteca/ElPresupuestoFederalBajoLaLupa.pdf>

17. Según la Constitución, las partidas secretas autorizadas por la Cámara deben ser ejercidas por los secretarios de Estado, con la firma del Presidente de la República. Pero se dice que durante los regímenes priístas, las partidas secretas fueron erogadas desde Los Pinos, bajo decisión exclusiva del Ejecutivo. Siempre bajo la especulación, se dice que ese dinero servía para gastos “extraordinarios” en artículos para la familia del presidente: el reloj del hijo menor de Miguel de la Madrid o los autos Jetta blindados que dicen regaló Carlos Salinas de Gortari al final de su mandato, así como los 746.2 millones de dólares que repartió entre sus empleados (“colaboradores”) bajo el rubro de “bonos de productividad y cumplimiento laboral”.

18. Uno de los estudiosos del tema, el Senador Pablo Gómez, ha escrito que probablemente, la partida pueda ser utilizada para entregar dinero a cuenta de favores o premios de desempeño por actividades políticas y la creación de un fondo personal o familiar del presidente. Véase Gómez, Pablo, Los gastos secretos del Presidente. Caja negra del presupuesto nacional, México, Grijalbo, 1996, pág. 56.

19. Ugalde, Luis Carlos, Los aspectos legislativos del gasto público en México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, junio de 1997, pág. 85.

20. Dado que el texto constitucional sí permite la existencia de partidas secretas, en el decreto de PEF 2009, la Cámara decidió incluir un párrafo para acotar la discrecionalidad en el gasto estableciendo: “*Para el presente ejercicio fiscal no se incluyen recursos para el Programa Erogaciones Contingentes, correspondiente a la partida secreta a la que se refiere el artículo 74 fracción IV párrafo cuarto de la Constitución*”.

21. Así lo puso de manifiesto con el impulso y aprobación durante la administración foxista de la primer Ley Federal en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

22. Guerrero Amparán, Juan Pablo, Consideraciones sobre la transparencia en el Gasto Público en México, consultable en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/transparencia/DT%20115.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.

Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica)

### Texto Vigente

#### Artículo 74. (...)

I a III. (...)

IV. (...)

(...)

(...)

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.

(...)

(...)

(...)

(...)

V. a VIII. (...)

### **Texto Propuesto**

#### **Artículo 74. (...)**

I a III. (...)

IV. (...)

(...)

(...)

#### **Se deroga.**

(...)

(...)

(...)

(...)

V. a VIII. (...)

### **Transitorios**

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

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

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO SARACHO NAVARRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los que suscriben, diputados federales del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, integrantes de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que les confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la fracción I del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto que modifica la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

A pesar de que algunos sectores de la sociedad mexicana han mejorado en su concientización respecto al trato y respeto hacia los animales, debemos resaltar que aún persisten conductas negligentes y tratos inhumanos para ellos, no sólo por una buena parte de la sociedad, sino incluso por las mismas autoridades, creándose un círculo de corrupción al respecto, en el que tiene mayor valía los intereses económicos que la vida y salud de los mismos animales.

Existen ordenamientos legales en la materia, tanto federales, como generales, cuyo objetivo es el proteger los derechos de los animales, así como el entorno en donde se desarrollan, tales como lo son la Ley Federal de Sanidad Animal, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como la norma oficial siguiente:

1. NOM-EM-135-SEMARNAT-2001. Para la captura, transporte, exhibición, manejo y manutención de mamíferos marinos en cautiverio;

No obstante la amplitud de toda la normatividad en comento, la misma puede resultar estéril ante la falta de políticas gubernamentales tendientes a proteger los derechos de los animales y a su entorno, lo que provoca que las autoridades competentes omitan darle cumplimiento a esas disposiciones legales debido a la carencia de una estructura o de los instrumentos necesarios para ello, lo que termina por beneficiar a los intereses económicos de particulares involucrados en el comercio y demás actividades lucrativas relacionadas con la diversidad animal.

Esas disposiciones antes citadas, tienen como principal objetivo, el proteger a los animales que se encuentran en cautiverio, ya sea en zoológicos o en circos, o a los silvestres que se encuentren en alguna categoría de riesgo, así como su entorno, sólo que en los hechos pocas veces se aplica la ley a los infractores, por lo que, si tal situación ocurre con ese tipo de fauna, existen peores escenarios respecto de otro tipo de animales como los de compañía, los utilizados en las corridas de toros, los de consumo humano y los utilizados para el desempeño de algún tipo de trabajo de carga, los cuales son menospreciados y agredidos recurrentemente en las entidades federativas, en virtud a la falta de una protección efectiva en el ámbito local.

De acuerdo al artículo 124 constitucional, la protección de este tipo de animales actualmente esta conferida a las entidades federativas en virtud de la clausula residual, <sup>1</sup> existiendo ese tipo de leyes en Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Michoacán, Morelos,

Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como diversas normas oficiales, tales como las siguientes:

1. NOM-033-ZOO-1995. Sacrificio humanitario de los animales domésticos y silvestres;
2. NOM-051-ZOO-1995. Trato humanitario en la movilización de animales;
3. NOM-062-ZOO-1999. Sobre Especificaciones Técnicas para la Producción, Cuidado y Uso de los Animales de Laboratorio;
4. NOM-194-SSA1-2004. Establece las especificaciones sanitarias en los establecimientos dedicados al sacrificio de animales para abasto, almacenamiento, transporte y expendio;
5. NOM-051-ZOO-1995. Trato humanitario en la movilización de animales;
6. NOM-148-SCFI-2008. Prácticas comerciales-Comercialización de animales de compañía o de servicio, y prestación de servicios para su cuidado y adiestramiento;
7. NOM-024-ZOO-1995. Especificaciones y características zoonosológicas para el transporte de animales, sus productos y subproductos, productos químicos farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos;
8. NOM-054-ZOO-1996. Establecimientos de cuarentenas para animales y sus productos;
10. NOM-008-ZOO-1994. Para la construcción y equipamiento de establecimientos para el sacrificio de animales y los dedicados a la industrialización de productos cárnicos;
11. NOM-009-ZOO-1994. Para el establecimiento de los procedimientos que deben cumplir los establecimientos destinados al sacrificio de animales; y
12. NOM-011-SSA2-1993. Para la prevención y control de la rabia.

Sin embargo, toda esa normatividad no ha solucionado tal problemática, ya que es importante mencionar que independientemente de que no se cumplan tales disposiciones, las mismas son limitadas en lo que hace a los alcances de la tutela que proporcionan a los derechos de los animales de compañía, los utilizados en las corridas de toros, los utilizados en laboratorios, los de consumo humano y utilizados para el desempeño de algún tipo de trabajo de carga.

Ante ese vacío de legalidad y de autoridad en las entidades federativas, tal problemática puede llegar a convertirse en una verdadera contingencia de salud pública, ya que el descuido, maltrato e indiferencia que la sociedad y las mismas autoridades muestran hacia los derechos de los animales, pueden generar en éstos, altos niveles de estrés por las condiciones a que son sometidos, lo que llega a deteriorar su salud <sup>2</sup> y por consiguiente, convertirse en un foco perjudicial para los humanos, ya que por citar algún caso en específico, los animales de consumo humano son sometidos a traslados en condiciones deplorables, lo que les genera temor, dolor y ansiedad, lo que finalmente merma la calidad de su carne, sin omitir las inhumanas formas de sacrificio, o bien, debido al alterado estado emocional que se les genera a los animales de compañía por las precarias condiciones de vida a que son sometidos, puede provocar graves agresiones físicas hacia las personas con las que convive habitualmente. <sup>3</sup>

Es una situación cotidiana, el observar que por irresponsabilidad, negligencia e inconsciencia de buena parte de la sociedad, existen miles de animales de compañía que deambulan por las calles, mismos que son capturados y trasladados a los centros antirrábicos en donde son sacrificados de forma inhumana, al carecer este tipo de instituciones de la capacitación necesaria y de los instrumentos adecuados para realizarla de manera digna y sin dolor. Además debe mencionarse que los animales de compañía suelen ser reproducidos sin control alguno, por individuos sin escrúpulos que se benefician con su explotación, lo que es fomentado por las tiendas especializadas en la venta de mascotas al realizar la venta de éstas.

Existen otro tipo de problemáticas en torno a los animales que son utilizados para experimentos en laboratorios, los utilizados en trabajo de carga excesivos, los utilizados en las corridas de toros, situaciones que son igualmente de preocupantes, ya que la salud o la vida de esos animales son sacrificadas en virtud de las prácticas comerciales de quienes los tienen en custodia, o utilizados para la diversión como ocurre en las corridas de toros, sin que se les proporcione un trato o condiciones de vida dignas.

Ese menosprecio y agresiones hacia este tipo de animales se acentúan cuando desde la misma legislación civil, se les considera como cosas u objetos susceptibles de ser propiedad de los individuos y, por lo tanto, se tiene la falsa idea de disponer libremente de los mismos.

Lo anterior ha contribuido a que se disemine en nuestra sociedad, una especie de subcultura encaminada hacia el maltrato de los animales, en la que el menosprecio para ellos es visto como algo normal e incluso hasta justificado, <sup>4</sup> lo que ha sucedido por generaciones; los ordenamientos legales y normas oficiales que hemos hecho mención, además de ser incapaces para poder regular esa problemática y proteger eficazmente los derechos de los animales de compañía, los utilizados en las corridas de toros, los utilizados en laboratorios, los de consumo humano y utilizados para el desempeño de algún tipo de trabajo de carga, contiene normas que no cuentan con los alcances necesarios para tal efecto, ya que se dejan sin considerarse aspectos importantes de la salud animal, como el emocional, lo que redundara no sólo en el bienestar de los mismos animales, sino también en el de los seres humanos.

Recientemente han surgido activistas y diversas organizaciones civiles que protegen los derechos de los animales a lo largo del territorio nacional, brindándoles todo tipo de ayuda, adopción y asistencia médica, sólo que al ser impulsado por un pequeño sector de la sociedad, tal función es desempeñada con escasos recursos económicos o con donaciones, destacando que tal medida surge como una inquietud social que trata de subsanar la incapacidad de las autoridades competentes y la falta de políticas encaminadas a la protección de ellos.

En ese sentido, es imperioso considerar de forma amplia, a la protección de los derechos de los animales, pensando no sólo en satisfacer sus necesidades básicas, sino en proporcionarles condiciones dignas de vida, ya sean animales de compañía, de los utilizados en las corridas de toros, de los utilizados en laboratorios, de los de consumo humano y de los utilizados para el desempeño de algún tipo de trabajo de carga.

Por bienestar animal, entenderemos aquel “estado en que el animal, como ser vivo, tiene satisfechas sus necesidades de salud, de comportamiento y fisiológicas frente a cambios en su ambiente, generalmente impuestos por el ser humano”, <sup>5</sup> es decir, la sanidad animal tan sólo será un componente del bienestar animal, ya que éste postulado persigue una protección más amplia, lo que implicara una forma o modalidad en la que los animales, independientemente de su especie, deben ser atendidos por los individuos que los tengan bajo su cuidado, postulado que es más específico

dentro de lo que es la conservación del medio ambiente, además de ser más proteccionista de lo que podría representar un simple resguardo, lo que ha sido considerado en el estado de Quintana Roo al promulgar su Ley de Protección y Bienestar Animal con ese contenido.

La Organización Mundial de la Sanidad Animal, de la que nuestro país es parte, emitió un plan estratégico de protección animal para el periodo de 2001 a 2005, considerando al bienestar animal como una de sus prioridades. Así, cada uno de los miembros de ésta organización, le dieron el liderazgo a ésta, con la idea de que asumiera la directriz de ese plan y tuviera todas las facilidades para cumplimentarlo y de emitir recomendaciones a sus miembros en el ejercicio y práctica del llamado bienestar animal.

La Asamblea Mundial de Delegados de la Organización Mundial de la Sanidad Animal adoptó siete directrices para proporcionar el bienestar animal, de las que tienen aplicación a la problemática que se narra las siguientes medidas:

1. Transporte de animales por vía terrestre;
2. Sacrificio de animales para consumo humano;
3. Matanza de animales con fines profilácticos;
4. Control de las poblaciones de perros vagabundos;
5. Utilización de animales en la investigación y educación. <sup>6</sup>

De ese modo, “no debemos preguntarnos si los animales pueden razonar, ni tampoco si pueden hablar, lo importante es que son capaces de sufrir”. <sup>7</sup> El saber que los animales pueden sufrir por una conducta humana irresponsable, es razón suficiente para tener la obligación moral de no inferirles en su integridad física algún daño, lo que corresponde al principio de no maleficencia. <sup>8</sup>

Como podemos observar, es evidente la inoperancia de toda la normatividad antes mencionada, de la que se deriva una protección sumamente limitada para los animales de compañía, los utilizados en las corridas de toros, los utilizados en laboratorios, los de consumo humano y utilizados para el desempeño de algún tipo de trabajo de carga, misma que se ha visto viciada por la corrupción e indiferencia de las autoridades competentes y la falta de políticas encaminadas a su protección, por lo que ante la imposibilidad de que tales disposiciones satisfagan las directrices y los estándares mínimos de protección animal requeridos a nivel internacional, resultaría necesario hacer evolucionar la tutela de este tipo de animales en nuestro sistema jurídico, al elevar a nivel constitucional la posibilidad de que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia de bienestar animal, como una facultad concurrente de la federación, entidades federativas y municipios.

Con la inserción del postulado de bienestar animal en la Carta Magna, se complementaría la regulación que actualmente existe en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, ya que en el texto vigente sólo se regula la protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a ciertas especies de animales, por lo que muchas veces se ha dejado de lado la protección adecuada de los derechos de los animales de compañía, los utilizados en las corridas de toros, los de consumo humano y utilizados para el desempeño de algún tipo de trabajo de carga, emitiendo ordenamientos ineficaces y con poco alcance jurídico.



Por todas las consideraciones y argumentos que contiene ésta iniciativa de reforma a la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, resulta indispensable legislar sobre dicha temática, ya que ello permitirá que el Congreso de la Unión, en forma concurrente, pueda emitir leyes más eficaces en la defensa y protección de los derechos de los animales de compañía, los utilizados en las corridas de toros, los utilizados en laboratorios, los de consumo humano y utilizados para el desempeño de algún tipo de trabajo de carga, que las que actualmente existen en las entidades federativas, y sobre todo, ampliar la tutela de sus derechos, lo que también puede contribuir al cambio paulatino de la idiosincrasia de los mexicanos respecto de la protección de este tipo de animales.

Por las anteriores consideraciones proponemos a esta soberanía el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se modifica la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 73...**

I a XXIX-F...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia **de bienestar animal** , de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H a XXX...

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 Ver Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

2 Broom, DM, Johnson, KG, *Stress and animal welfare*, Chapman and Hall. Animal behaviour series. London, 1993, páginas 57 a 86.

3 *Etología Clínica Veterinaria del Perro y del Gato* , segunda edición, Multimédica: Barcelona, 2002, página 261.

4 <http://www.eluniversal.com.mx/notas/788654.html>, de 25 de agosto de 2011, nota relativa al maltrato inferido por dos policías de la Agencia de Seguridad Estatal del Estado de México, cuando colgaron de un asta bandera a un perro con amnés, lo que causó su suspensión de la corporación en el Municipio de Nezahualcoyotl.

5 Ver la fracción XIX del artículo 4 de la Ley de Protección y Bienestar Animal del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial el 30 de marzo de 2010.

6 <http://www.oie.int/es/bienestar-animales/temas-principales/>

7 Bentham, Jeremy, *Introduction to the principles of morals and legislation* , 1789, capítulo 17.

**Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3462-IV, jueves 1 de marzo de 2012**

8 Beauchamp, TL, y Childress JF, *Principios de ética biomédica*, cuarta edición, Masson, SA, Barcelona, 1999, página 522.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2012.

Diputado Francisco Saracho Navarro (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDGARDO CHAIRE CHAVERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Edgardo Chaire Chavero, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el presente proyecto de Iniciativa que reforma el artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su segundo párrafo, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Constituyente del 5 de Febrero de 1917, estableció el derecho de petición en el artículo 80., la voz petición denota una solicitud (del latín *petere* , dirigirse hacia un lugar, solicitar). Es considerado como un verdadero derecho democrático, que implica el ejercicio de otros derechos públicos subjetivos consagrados en la Constitución, a favor de los habitantes de la República Mexicana, como una consecuencia inmediata de la exigencia jurídica y social en el Estado de Derecho. Por consiguiente el derecho de petición se encuentra establecido en nuestra Constitución Política vigente en los artículos 80., 9, párrafo segundo, y 35, fracción V.

El artículo 80. establece lo siguiente:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los Ciudadanos de la República.

A Toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en **breve término** al peticionario”.

Por su parte el artículo 9 de nuestra Norma Suprema en su Párrafo Segundo establece: “...No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

Por otro lado, el artículo 35 constitucional, Fracción V establece: “ Son prerrogativas del ciudadano: ...V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición”.

Ahora bien, dentro del marco de los antecedentes históricos, se destaca principalmente lo siguiente:

- En el año de 1814, por primera ocasión se estableció en el artículo 37 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de José María Morelos y Pavón, lo siguiente: a ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, por su parte estableció lo siguiente: “Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de manera pacífica y respetuosa: pero en materia política solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República, A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario”.
- El artículo 1006 del Código Penal para el Distrito Federal del 20 de diciembre de 1871, determinaba las penas y sanciones para los funcionarios públicos al no contestar una solicitud ó de comunicar el resultado al peticionario.
- Venustiano Carranza presentó el 6 de diciembre de 1916 su proyecto de Constitución, al Congreso Constituyente referente al artículo 8o., se aprobó por 168 votos. La Comisión de Corrección y Estilo presentó modificaciones que fueron aprobadas el 25 de enero de 1917, finalmente el artículo establece desde entonces que: los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.
- A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. (Publicación 5 de febrero de 1917)

En cuanto al breve término, el Constituyente de 1916 no incorporó un plazo específico en el artículo 8o. para que la autoridad dé respuesta por la amplia naturaleza de las peticiones y por ende lo difícil que sería para una autoridad tener un tiempo específico para contestar una solicitud que pudiera llevar más del tiempo establecido en la Constitución.

Argumentos del ciudadano Calderón y del ciudadano Recio, respecto a la inclusión de breve término en el artículo 8o. constitucional en el Congreso Constituyente de 1916:

Ciudadano Calderón: Comenzaré por llamar vuestra atención sobre la segunda parte del artículo citado, en la forma que lo propone la comisión dictaminadora.

Indudablemente que la Comisión, al proponer esta condición, en breve término, tuvo el propósito loable de que en el menor tiempo posible recaiga acuerdo sobre cualquier petición, y que el funcionario que la reciba, deba comunicarla sin pérdida de tiempo al interesado.

Indudablemente que nada conseguiríamos en fijar un término de unos cuantos días para dar a conocer esa contestación en unos seis, ocho o diez días, puesto que los negocios no todos requieren igual cantidad de tiempo para poder ser resueltos.

En consecuencia, toda recomendación que se haga a este respecto sería inútil. Si un estado tiene mal organizada su administración de justicia, saldría sobrando de aquí, en la Constitución, se dijese a los jueces: tienes veinticuatro o cuarenta y ocho horas para contestar. Si en la secretaría de Gobierno de un estado o en la Dirección de rentas,

Por ejemplo, no tienen el personal suficiente y la organización no responde a las necesidades de la oficina, los documentos pueden rodar en el despacho o hasta perderse.

El ciudadano Recio: Señores diputados:

... Tampoco como dijo el señor Calderón, puede señalarse un plazo determinado para contestar, pues depende de los intereses o del motivo que origine la petición; pero puede ser un asunto grave, sobre el cual haya necesidad de tomar datos en poblaciones distintas y, naturalmente, se requiere determinado lapso de tiempo para contestar...

Este artículo constitucional no ha sido reformado desde 1917 y también carece de Ley reglamentaria. Las circunstancias en comparación al constituyente de 1916 son distintas tomando en cuenta el cambio tecnológico que permite un mayor dinamismo en la Administración Pública por lo que es prudente retomar el concepto de “Breve Terminó” por el cual la Corte ya se pronunció al respecto y dice que no puede ser mayor el tiempo de contestación al peticionario mayor a cuatro meses.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 17 establece que “salvo en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de *tres meses* el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda”.

Conforme a los criterios de jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación los elementos del derecho de petición son los siguientes:

1. La petición: Debe de formularse de manera pacífica y respetuosa; ser dirigida a una autoridad, y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta.
2. La respuesta: La autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por este el que racionalmente se requiera para estudiar la petición; la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señalo para tales efectos; no existe obligación de resolver en determinado sentido, esto es el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea necesariamente de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos legales que resulten aplicables al caso; y, la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicado precisamente por la autoridad ante quien se ejerció el derecho, y no por autoridad diversa, sin que sea jurídicamente válido considerar que la notificación de la respuesta a que se refiere el segundo párrafo del artículo 8o. constitucional se tenga por hecha a partir de las notificaciones o de la vista que se practiquen con motivo del juicio de amparo. El derecho de petición es fundamental pues es inherente a la persona humana, pero esta tiene que formular dicha petición de manera respetuosa. Este derecho faculta a las personas a dirigirse a los Poderes Públicos.

En el ámbito de aplicación del referido derecho, se da principalmente en el sector de la Administración Pública por lo que se le considera como un derecho administrativo por cuanto aparece entorno de la relación que se da entre el ciudadano y los órganos de la administración.

El derecho de respuesta se debe considerar como un segundo acto dentro del derecho petitorio el cual se contempla en el segundo párrafo del artículo 8o. constitucional.

Consiste en una serie de elementos con la actuación del órgano o servidor Público al conocer y decidir sobre la petición que se les formule y consiste en:

1. La obligación de los órganos o servidores públicos de acordar la petición.

2. Que éste acuerdo sea por escrito.
3. Que se haga conocer al peticionario en breve término del acuerdo recaído.

El derecho de respuesta, opera como una garantía al peticionario de que el órgano o servidor público ha conocido de la petición y ha dictado un acuerdo sobre tal conocimiento de la misma.

Este acuerdo ofrece los más variados contenidos dependiendo del tipo de petición: proporcionar información, expedir documentación, realizar una inscripción, eliminar un registro, otorgar una prestación, conceder un permiso o una licencia, restringir una actividad pública o privada, otorgar un beneficio, conocer de una queja, que se adopte de una posición respecto a un ámbito de interés público. El derecho de respuesta, la cual debe entenderse como la facultad que tienen los ciudadanos de, una vez ejercido el derecho de petición, recibir una respuesta en los plazos legalmente establecidos, es necesario aclarar que "el derecho de petición no se satisface si no se da una respuesta oportuna y congruente con lo solicitado, independientemente del sentido de la contestación".

La Respuesta debe ser *congruente*, en muchas ocasiones las respuestas de las autoridades constituyen evasivas o ambiguas, o bien, son carentes de congruencia con lo solicitado, por lo que no se satisface el derecho del gobernado; Cabe señalar que con ello no se obliga a contestar en sentido favorable, sino a que la actuación sea acorde a lo pedido o solicitado. Este elemento normativo potencializa y máxima el derecho de petición, además que es acorde con diversas tesis de jurisprudencia, que a continuación se citan:

Quinta Época Registro No. 309322, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, LXIV, Tesis Aislada, Materia(s): Penal, Página: 1280.

#### **Derecho de petición.**

No puede estimarse cumplido lo dispuesto por el artículo 8o. constitucional, si **no hay congruencia entre lo pedido y lo acordado**, concediéndose o negándose lo que se solicita. Ahora bien, si uno de los indiciados en una averiguación penal, solicita del juzgado que sobresea, por no haber delito que perseguir, o que la continúe por sus trámites legales, para que en definitiva resuelva lo procedente y se determine la situación jurídica del propio indiciado, previa vista que se dé con la promoción, al Ministerio Público; y habiéndose dado la vista, el representante de aquella institución no formuló pedimento alguno; el indiciado hizo nueva promoción para que se acordara lo anterior; y el Juez, en vez de decidir sobre aquella, ordenó se diera conocimiento del escrito al Ministerio Público, como es indudable que en materia penal la secuela de los procesos no puede quedar a merced del representante de la sociedad, cuando no cumple con su misión, porque eso daría lugar a que se conculcara en perjuicio de los acusados la garantía que consigna la fracción VIII del artículo 20 constitucional, si el Ministerio Público no contesta oportunamente la vista que se le mandó dar para que promueva lo que a los intereses de su representación convenga, o no la conteste dentro del término legal, el tribunal respectivo está obligado a resolver aquellas, ya que de no ser así, se dejaría en manos de la parte acusadora la administración de justicia. Sin que sea de aceptarse el argumento de que sólo compete al Ministerio Público la persecución de los delitos y que, por tanto, el Juez no está capacitado para continuar los procedimientos, sin que el acusador lo solicite, porque aunque al Ministerio Público compete al ejercicio la acción penal, la petición del quejoso para que se continúen las averiguaciones, no invade la esfera de actividades del representante social, ya que el indiciado no hizo más que pedir se activara la causa o se diera por concluida, en atención a que, en su

concepto, no existía delito que perseguir, y debe concederse el amparo contra la resolución que mandó dar la segunda vista al Ministerio Público, concesión que tiene por efecto, que la autoridad responsable, teniendo en cuenta el estado de la consignación y las constancias que obran en autos, resuelva sobre lo pedido, accediendo a ello o negando lo que se le pidió.

Novena Época Registro No. 173716, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Diciembre de 2006, Tesis: 2a./J. 183/2006, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Página: 207

**Petición. Para resolver en forma congruente sobre lo solicitado por un gobernado la autoridad respectiva debe considerar, en principio, si tiene competencia.**

Conforme a la interpretación jurisprudencial del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a toda petición de los gobernados presentada por escrito ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, **éste deberá responderla por escrito y en forma congruente**, haciéndolo del conocimiento de aquéllos en breve plazo, sin que el servidor esté vinculado a responder favorablemente a los intereses del solicitante. Ahora bien, en virtud de que las autoridades únicamente pueden resolver respecto de las cuestiones que sean de su competencia, en términos que fundada y motivadamente lo estimen conducente, la autoridad ante la que se haya instado deberá considerar, en principio, si dentro del cúmulo de facultades que le confiere el orden jurídico se encuentra la de resolver lo planteado y, de no ser así, para cumplir con el derecho de petición mediante una resolución congruente, deberá dictar y notificar un acuerdo donde precise que carece de competencia para pronunciarse sobre lo pedido.

Novena Época, Registro No. 162603, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, Marzo de 2011, Página: 2167, Tesis: XXI.1o.P.A. J/27, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional

#### **Derecho de petición. Sus elementos.**

El denominado “derecho de petición”, acorde con los criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, es la garantía individual consagrada en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en función de la cual cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, tiene derecho a recibir una respuesta. Así, su ejercicio por el particular y la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos siguientes: A. La petición: debe formularse de manera pacífica y respetuosa, dirigirse a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta. B. La respuesta: la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla, que tendrá que ser congruente con la petición y la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos, sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que resulten aplicables al caso, y la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicada precisamente por la autoridad ante quien se ejerció el derecho, y no por otra diversa.

Séptima Época, Registro No. 252257, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 115-120 Sexta Parte Página: 123, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa

**Petición, derecho de. Respuestas ambiguas.**

El artículo 8o. constitucional garantiza, como derecho constitucional de los gobernados, que a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacer conocer ese acuerdo en breve término al peticionario. Ahora bien, si ese derecho constitucional debe tener algún sentido y no ser una mera norma hueca e inoperante, es claro que cuando la petición elevada a la autoridad contiene la solicitud de una conducta de dar o de hacer a la que el peticionario estima tener derecho, y si esa petición se funda y motivo, **la respuesta de la autoridad no debe ser evasiva, o sibilina, o limitarse a dar largas al asunto, ni a embrollarlo, sino que en forma clara y directa debe resolver sobre la pretensión deducida.** Si las autoridades consideran que la pretensión es infundada, así deben decirlo claramente, expresando también claramente, por qué estiman improcedente o infundada la petición, a fin de dar al peticionario una respuesta congruente con su petición, en un sentido o en otro, pero en un sentido que ese peticionario pueda acatar o impugnar con pleno y cabal conocimiento de causa. Resultaría contrario al espíritu de la norma constitucional que si la petición no cuenta con el beneplácito de la autoridad, dicha petición se tenga por contestada, incongruentemente, con respuestas evasivas, o ambiguas, imprecisas: eso no es satisfacer el derecho de petición, sino disfrazar la negativa a satisfacerlo, y deja al peticionario en situación de indefensión, violándose de paso el debido proceso legal que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales. Es decir, para que no se respire un clima de opresión y de decisiones no sujetas a derecho, sino un clima de paz y precisamente el correspondiente a un estado de derecho, **es menester que las autoridades resuelvan las peticiones en forma franca clara, dando razón completa del por qué no se otorga lo solicitado,** y dando al gobernado los elementos para aceptar o impugnar su negativa, de manera que dichas autoridades tengan por mayor interés que sus conflictos con los gobernados sean compuestos (aun judicialmente) en cuanto al mérito de sus pretensiones, que negar lo que no quieren conceder mediante el camino de las imprecisiones los laberintos, lo que más bien da impresión de que se pretende obstaculizar la petición del quejoso y el que pueda llegar a plantearla sólidamente ante los tribunales, o sea, el prevalecer de la potestad sobre el derecho. Y es fundada la argumentación del quejoso de que la respuesta recaída a su petición no es congruente con ella, si esa respuesta no resuelve sobre si procede o no, conceder la pretensión que deduce, sino que en forma ambigua, imprecisa, se limita a decir que una vez que se cumpla con los requisitos de ciertos preceptos “y demás relativos” se procederá en los términos que ordenan los mismos. Para que la respuesta hubiera sido congruente, debió decirse con toda claridad y precisión cuáles eran todos los preceptos aplicables, qué requisitos concretos debió satisfacer el peticionario en opinión de la autoridad, y cuáles serían las consecuencias de satisfacerlos o no, a fin de que con esa respuesta el gobernado supiese ya a qué atenerse respecto a su pretensión, o del acatamiento o de la impugnación de la respuesta recibida.

Hoy en día este precepto constitucional enfrenta varios problemas, al establecer que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. Ya que es común de las autoridades dilatar la contestación a las peticiones o solicitudes de los particulares, lo que genera un estado de incertidumbre jurídica ante la inexistencia de la respuesta de la autoridad, y es motivo por el cual la autoridad en general debe tener como obligación un plazo máximo en específico, como deber para dar la solicitada respuesta al peticionario.



La respuesta de la autoridad no debe ser evasiva, o sibilina, o limitarse a dar largas al asunto, ni a embrollarlo, sino que en forma clara y directa debe resolver sobre la pretensión deducida. Cabe señalar que en varias materias las autoridades de acuerdo a las leyes secundarias establecen en algunos casos 60, 45, 30, 15 días hábiles como plazos, para dar respuesta al solicitante o peticionario, pero la medida que debemos tomar es que se tiene que establecer un plazo general máximo, y no así permitir que las leyes secundarias puedan establecer un plazo mayor que haga nugatorio el derecho de petición de los gobernados, con ello se establece un control constitucional al poder legislador ordinario, para que la autoridad conteste a dicha petición y no sea omisa, pues se da el caso que las autoridades no contestan en sus plazos señalados por su reglamentación, aún cuando el peticionario cumplió con los requisitos del artículo en mención, en lo que se refiere al hacer llegar por escrito de manera pacífica y respetuosa la petición. La solicitud pedida indispensablemente requiere de una respuesta oportuna y congruente con lo solicitado, independientemente del sentido de la contestación. Es decir la autoridad tendrá un plazo necesario para revisar y analizar la solicitud para efectos de dar respuesta coherente o razonable con lo que se le solicita, sin estar obligada a contestar en sentido afirmativo. Lo anterior constriñe a que la autoridad motive y fundamente dicha respuesta conforme a la ley.

Ahora bien, el tiempo que la autoridad utilice para hacer la contestación a un particular que ejerció su derecho de petición, debe ser aquel que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla, lo que dependerá de cada caso en particular.

En consecuencia, habrá peticiones sencillas y rápidas de acordar; y otras que resulten más complejas o voluminosas por lo que se requerirá de un plazo mayor, por lo que ante tales contingencias el Constituyente debe mediar entre un plazo suficiente tanto para los particulares como para los gobernados, considerando que este plazo debe ser de cuatro meses, como tiempo suficiente y necesario para que se analice y resuelva la petición.

Por lo anterior es viable e indispensable una reforma constitucional al artículo en mención, determinando con precisión dicho plazo, y conste la obligación de dar respuesta, en el plazo de cuatro meses, el cual se debe considerar como **breve término**, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea pronunciado al respecto por lo que tenemos lo siguiente:

**Petición. Derecho de. Concepto de breve término.**

La expresión “**breve término**”, a que se refiere el artículo 8o. constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer un acuerdo correspondiente, es aquel que individualizado al caso concreto, sea necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de **cuatro meses**.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Primer Circuito.

Amparo en revisión 1244/93. Isidro Landa Mendoza. 4 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Mayra Villafuerte Coello.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de respuesta se cumple cuando el órgano o servidor público dicta un acuerdo escrito sobre la petición hecha, y que el texto constitucional no condiciona en ningún momento que la solución sea favorable o no a lo solicitado por el peticionario pero además indicando en los supuestos que lo exijan, los requisitos o trámites que deben seguirse para que la petición sea favorable.

En lo que respecta al entorno Internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el derecho de petición esta implícitamente recogido en los artículos 18 al 21, relacionados con el derecho a participar en los asuntos públicos, dichos artículos establecen:

Artículo 18: Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Artículo 20: Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Artículo 21: Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.

En cuanto al derecho de petición propiamente dicho, el artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece lo siguiente:

*Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.*

Por otro lado, en el ejercicio del derecho en comento, es consuetudinario encontrar diversos obstáculos que le circundan, como lo son:

El silencio administrativo, aparece por la inactividad de las autoridades administrativas, frente a las solicitudes o peticiones de los gobernados, en donde la ley por el solo transcurso del tiempo, le atribuye un solo efecto jurídico de no conceder la citada petición. En consecuencia se puede interponer Juicio de Amparo por violaciones a los siguientes preceptos constitucionales: 8o., 14, 16,17, por lo que se acudirá ante el Juez de Distrito, en términos de lo dispuesto por el artículo 114 de la Ley de Amparo. La Falta de Notificación o comunicación de el resultado al peticionario solicitante, es violatorio también del artículo 8o. constitucional y por consiguiente de los artículos anteriormente mencionados que contemplan la seguridad jurídica de los todos los habitantes de la Republica Mexicana.

Estos problemas se dan constantemente por falta de reglamentación a este precepto constitucional. Ahora bien, tenemos básicamente la necesidad de señalar y aclarar la diferencia que existe entre término y plazo, la diferencia es:

**El término** existe, cuando se señala un momento temporal concreto, por ejemplo el día primero de febrero, y el **plazo** existe, cuando se señala un conjunto de momentos temporales sucesivos treinta días, tres meses, cuatro meses, etcétera.

En consecuencia, y de acuerdo a la diferencia que existe entre *término* y *plazo* , resulta necesario y procedente reformar el artículo 8o. constitucional, en su segundo párrafo, a efecto de eliminar la ambigüedad que ocasiona el *breve término* . Por lo tanto la violación a este artículo constitucional por consecuencia daría lugar al Juicio de Amparo como medida protectora de los Derechos Humanos y sus Garantías que tienen todos los mexicanos, se tendrá certeza jurídica, puesto que quedará establecido un *plazo específico* para saber cuando la autoridad viola este precepto, y a partir de tal fecha se podrá promover tal medio de defensa. El acuerdo debe de ser congruente con la solicitud pedida, la autoridad tiene la obligación de hacerlo conocer en los plazos que dispongan las

leyes de cada materia que en ningún caso excederá de cuatro meses como lo determina la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, me permito someter a consideración de esta soberanía el siguiente

**Decreto que reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 8o.. ...**

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, **este acuerdo debe ser congruente con la solicitud pedida, y la autoridad** tiene la obligación de hacerlo conocer **en los plazos que dispongan las leyes de cada materia que en ningún caso excederá de cuatro meses.**

**Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión adecuara la legislación conforme a lo que dispone el presente Decreto, y las Legislaturas de los Estados harán lo correspondiente en las Constituciones y legislación local.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo 2012.

Diputado Edgardo Chaire Chavero (rúbrica)

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RICARDO LÓPEZ PESCADOR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

José Ricardo López Pescador, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., fracción I, 77, 78, 182 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, 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 videgrabar 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 de Justicia de la Nación (SCJN), 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 (SCJN). 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 SCJN, formalismo mediante el cual se acentúa la visión de dependencia de los jueces respecto de la SCJN, 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 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 conformaran 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 SCJN. De igual forma, se elimina la potestad de la SCJN 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 SCJN 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 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 compuestas 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 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 de la Nación 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 de Justicia de la Nación, 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 de la Nación, 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 de la Nación corresponderá al Consejo de la Judicatura Federal .**

**Artículo 102.**

**A. La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos agentes serán nombrados y removidos por el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el estatuto que establezca la ley respectiva.** El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República, designado por el titular del Ejecutivo federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

**Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** Los consejeros que están en funciones las concluirán, según el periodo para el que fueron electos, con excepción del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dejará su función de presidente del consejo al momento en que se integre el nuevo Consejo de la Judicatura Federal. Para complementar la nueva integración, los órganos encargados de elegir o designar lo harán en un plazo de sesenta días a partir de que entre en vigor la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría General de la República, para incorporar las reformas contenidas en el presente decreto.

**Tercero.** El legislador ordinario deberá realizar la reforma legal para incorporar el contenido del presente decreto, dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a la entrada en vigor de éste instrumento.

**Cuarto.** La alternancia de los consejeros en las secciones en que se divide a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 100 del texto reformado de la Constitución, se realizará a partir del primer día del año calendario del que entre en funciones el nuevo Consejo de la Judicatura, siempre que se hubieren tenido, en esa primera ocasión, una adscripción mínima de seis meses en las secciones, antes de la fecha de cambio, de lo contrario por única ocasión para regularizar esa circunstancia, se prorrogará por el periodo del año calendario siguiente la adscripción en las secciones.

**Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3462-IV, jueves 1 de marzo de 2012**

**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.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2012.

Diputado José Ricardo López Pescador (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL, Y DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DE LA DIPUTADA REYNA ARACELI TIRADO GÁLVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los suscritos, diputados Reyna Araceli Tirado Gálvez y Miguel Ángel García Granados, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como un artículo al Capítulo III del Título Tercero de la Ley del Seguro Social y una Sección al Capítulo VII del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el firme propósito de institucionalizar la figura del seguro de desempleo, bajo la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, es a nuestros días, un documento orientativo en vigencia, el cual sustenta en 30 artículos una serie completa de derechos en materia cultural, civil, económica, política y social.

El artículo 25 de esta declaración, establece en su primer numeral que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales.

Asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Los preceptos del artículo en referencia cobran en el presente una importancia mayor, de cara a la crisis financiera que afecta a muchas naciones y que ha derivado en una pérdida sostenida de fuentes de empleo que tiene sin ocupación a millones de trabajadores que de un día a otro dejaron de percibir los ingresos económicos necesarios para el sustento de ellos y sus familias.

México no ha sido ajeno a los efectos recesivos del comportamiento económico mundial, por cuya causa la población de desempleados del país, al último trimestre del 2011, se ubicó en 2.4 millones de personas, que representan el 4.8 por ciento de la Población Económicamente Activa, de acuerdo a reportes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

A ello, habría que sumarle además el creciente número de personas que laboran en la informalidad y que conforme al más reciente reporte de cifras oficiales, es de 14 millones de trabajadores que carecen de los beneficios de la seguridad social y no cuentan con la garantía de un salario fijo y mucho menos con prestaciones económicas.

Los despidos en el sector laboral enfrentan a los trabajadores a una lamentable realidad, toda vez que de forma repentina dejan de percibir hasta el ingreso salarial mínimo indispensable para hacer frente a requerimientos de gasto diario, aparte de sumirlos en la incertidumbre de saber si serán o no contratados de nueva cuenta.

El creciente desempleo que a su vez es causa de la informalidad laboral, contribuye asimismo a la recesión que deriva en cierre de empresas, volviendo esto un círculo vicioso que demanda de los actores responsables de la buena conducción económica, medidas que entre otros propósitos garanticen al menos la conservación de las fuentes de trabajo.

La recesión financiera mundial ha dejado así al descubierto una constante falta de liquidez de las empresas, un sobreendeudamiento del sector privado, así como la caída en los niveles de consumo y producción, que tienen como expresión final la pérdida de fuentes de ocupación laboral.

Las razones descritas, que dan vida y sustento a la defensa de los derechos laborales, son también motivo por las que diferentes organismos de representación de los intereses de los trabajadores han revelado la necesidad de legislar para crear el seguro de desempleo, como una figura garante de amparo de aquellos empleados que por causas que no les son imputables, pierdan repentinamente su fuente de ocupación laboral.

El seguro de desempleo, cuya capitalización queda a cargo de las aportaciones económicas, tanto del sector gubernamental como de los patrones y trabajadores, se perfila como un instrumento que garantiza el pago de salarios por un periodo de tiempo a aquellos empleados que tras una ocupación estable concluyen la relación laboral por causas de las que no son culpables.

Es así que la presente Iniciativa, la cual recoge una sensible inquietud del sector laboral y que asumimos como un reclamo legítimo de muchos de nuestros representados, busca adicionar tanto en el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las leyes del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la figura del seguro de desempleo, como una medida que frente a las circunstancias desfavorables de la situación económica mundial, garantice el derecho de los trabajadores a recibir al menos un salario suficiente para enfrentar las necesidades de gasto de ellos y sus familiares.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de este pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona una fracción al apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como un artículo al Capítulo III del Título Tercero de la Ley del Seguro Social y una Sección al Capítulo VII del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

**Artículo Primero.** Se adiciona una fracción al apartado “A” del artículo 123 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 obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a la XXXI. ...

**XXXII. La operación del Seguro de Desempleo, con base en la antigüedad y continuidad en el trabajo.**

**Artículo Segundo.** Se adiciona un artículo al Capítulo III del Título Tercero de la Ley del Seguro Social para quedar como sigue:

### **Capítulo III**

#### **Otros Seguros**

**Artículo 250 C.** El Instituto, por acuerdo de su Consejo Técnico, creará el Seguro de Desempleo como una prestación que garantice el salario de aquellos trabajadores que por motivos que no les sean imputables, concluyan su relación laboral.

**El trabajador que goce de este beneficio, deberá contar con al menos cinco años de cotización al Instituto y recibirá la prestación por un periodo no mayor a las 26 semanas, cuyo monto se fijará en hasta tres salarios mínimos. Quedará obligado por ello a acreditar mensualmente la búsqueda de una nueva fuente de empleo.**

**El beneficio que se otorgue terminará por anticipado cuando el trabajador sea contratado nuevamente y no podrá exceder de tres veces, con un receso de al menos dos años.**

**Para los efectos del caso, el Consejo Técnico del Instituto será el que determine el mecanismo, la periodicidad y los montos a aportar para la financiación y operación del Fondo que capitalizará este Seguro.**

**Artículo Tercero.** Se adiciona un Sección al Capítulo VII del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

### **Capítulo VII**

#### **Seguro de Invalidez y Vida**

##### **Sección VI**

#### **Seguro de Desempleo**

**Artículo 140 A.** La Junta Directiva del Instituto creará el Seguro de Desempleo como una prestación que garantice el salario de aquellos trabajadores que por motivos que no les sean imputables, concluyan su relación laboral.

**El trabajador que goce de este beneficio, deberá contar con al menos cinco años de cotización al Instituto y recibirá la prestación por un periodo no mayor a las 26 semanas, cuyo monto se**

**fijará en hasta tres salarios mínimos. Quedará obligado por ello a acreditar mensualmente la búsqueda de una nueva fuente de empleo.**

**El beneficio que se otorgue terminará por anticipado cuando el trabajador sea contratado nuevamente y no podrá exceder de tres veces, con un receso de al menos dos años.**

**La Junta Directiva del Instituto determinará los porcentajes de aportaciones que correspondan a los Trabajadores y a las Dependencias y Entidades para la financiación del Fondo del Seguro de Desempleo.**

**Transitorio**

**Artículo 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 marzo de 2012.

Diputada Reyna Araceli Tirado Gálvez (rúbrica)  
Diputado Miguel Ángel García Granados (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS 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 Congreso de la Unión, el suscrito, diputado 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 115, en su fracción IV, 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*.

Asimismo, 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 pertenecen; 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*”.

Por otra parte, como bien lo afirma el investigador Alejandro Herrera Macías en su ensayo *El Desarrollo Sustentable y la Agenda Municipal en México: Hacia un fortalecimiento del pacto federal*, publicado en la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (número 51, 1995).

“El desarrollo sustentable, a decir de varios teóricos, sólo puede tener sustento si se origina en el ámbito municipal. La raíz de la gestión pública en esta materia se fundamenta precisamente en un sentido de región con pleno fortalecimiento del pacto federal”.

De acuerdo con un eje vertebrador, planteado por el mencionado autor, constituido por tres niveles que corresponden a los tres órdenes de gobierno:

**a) Nivel operativo: municipal**

“En este punto, se pretende que la operacionalización de políticas de desarrollo sustentable surjan en el ámbito municipal con un sentido de lo regional. La capacidad reglamentaria, las técnicas administrativas y los efectos de su implementación son parte de la gestión municipal”.



**b) Nivel coordinador y/o ejecutor: estatal**

“Aquí se pretende que la entidad federativa sea el enlace en el desarrollo sustentable entre el municipio y la federación. La coordinación a través del territorio nacional podrían desarrollarla los estados, siendo la entidad federativa la que establezca el sentido de lo regional”.

**c) Nivel de estrategia: federal**

“Las grandes directrices, el planteamiento del sentido del desarrollo sustentable nacional, sus efectos y relaciones a nivel internacional sería materia de la dependencia central”.

**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.

Según el glosario de la **Comisión Nacional del Agua (Conagua)**

“**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 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).

A este propósito, cabe hacer mención de la importante observación expresada en un estudio reciente realizado por el Instituto Nacional de Ecología (Véase Sotelo, Esthela; Garrido, Arturo; Ruiz,

Karina y Cuevas, María Luisa; *Asignación de municipios a las cuencas hidrográficas de México* ; en Cotler, Helena, *Las cuencas hidrográficas de México: Diagnóstico y priorización*, México, diciembre de 2010):

“Los procesos naturales y características geográficas, fueron aspectos poco considerados en el establecimiento de la mayoría de los límites político-administrativos, que dan a nuestro país sentido como federación. Estas fronteras jurisdiccionales, llamémosle **artificiales** , conllevan un aprovechamiento ecológicamente desintegrado de los recursos naturales por parte de las actividades productivas. Sin embargo, las características biofísicas de las cuencas determinan un patrón específico de actividades productivas y procesos de poblamiento. Por esta razón, además de describir a las cuencas en función del estado de sus recursos, es importante analizarlas en función de sus dinámicas socioeconómicas, demográficas y territoriales”.

“En términos de análisis y planeación de las unidades hidrográficas del país, la asignación de municipios a las cuencas o cuencas regionalizadas (tiene dos ventajas prácticas. La primera es facilitar el cálculo de indicadores por cuenca, pues esta asignación permite utilizar las estadísticas censales disponibles a nivel de municipio y localidad. La segunda ventaja tiene que ver con la identificación de los actores político-administrativos (i.e. municipios y localidades) que tienen más influencia en la gestión, modificación y/o mantenimiento de la dinámica ecohidrológica de una cuenca”.

Las **cuencas** están integradas 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 (Conagua) 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”.

La **gestión por microcuencas, delimitadas sobre la base de los municipios que las integran**, 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.

### **Pagos por “servicios” y por “daños ambientales”**

A nivel de cuencas hidrográficas, los “ ***pagos por servicios ambientales***”, propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (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 directa 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 23 por ciento 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 Petróleos Mexicanos (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 una perspectiva auténticamente integral, con un alto sentido humano, social, ético y sustentable.

### **Propuesta de adición a la fracción IV del artículo 115 constitucional**

Por tanto, en el caso de la gestión del agua y los demás recursos naturales, propongo una adición al artículo 115 constitucional que recoja el planteamiento de la federalización en su uso y del pago por servicios y daños ambientales a los municipios; y estimo necesario que en relación a la Comisión Nacional del Agua (Conagua) 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 adiciona un **inciso d** al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción IV, para quedar como sigue:

### **Artículo 115, fracción IV .**

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

Del inciso a. al c. ...

*d) Participarán, de manera concurrente con las entidades federativas, 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, selvas, fauna y vida silvestre, en general.*

*Asimismo, los municipios, en coordinación con las entidades federativas y la federación, 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 .*

**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 jurídicas que se opongan a lo dispuesto en este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de marzo de 2012.

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 DE PLANEACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO JIMÉNEZ LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

**Problemática**

La planeación nacional es un proceso fundamental para la consecución de fines como el desarrollo económico y sus diversas manifestaciones en el avance de un país.

En México, el proceso de planeación adquirió rango de ley en el sexenio de Miguel de la Madrid y fue concebido con la premisa de adjudicarle al Ejecutivo federal toda la responsabilidad en la materia, desde su diseño, fijar sus metas y objetivos, así como su instrumentación, evaluación y control.

En este sentido, conviene recordar lo que establece el primer párrafo del artículo 3 de la Ley de Planeación: **“Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”**.

**La tendencia de mantener la facultad de la planeación sólo en el Ejecutivo federal por más de 25 años, ha pasado por alto la capacidad revisora y de aprobación que podría adoptar el Poder Legislativo, con la intención de formular adecuaciones, observaciones y recomendaciones para su fortalecimiento como un instrumento transformador del desarrollo nacional.**

En este contexto, las desviaciones que han tenido los Planes Nacionales de Desarrollo, en lo que se refiere a sus metas y objetivos previstos, los han transformado en instrumentos contrarios a su diseño, afectando el impulso del desarrollo.

De esa manera, más allá de las tareas que corresponden al gobierno federal, se ha desaprovechado una extraordinaria oportunidad para conocer oportunamente la evolución seguida por el Plan Nacional de Desarrollo, identificando su viabilidad y fortaleciéndolo mediante la inclusión de políticas públicas que requieren ser actualizadas y modificadas para lograr su cumplimiento.

En el sendero que ha recorrido nuestro país, con el objetivo de alcanzar avances que conduzcan a un régimen democrático, la disposición originada en las postrimerías del siglo XX, y alentada tal vez por una visión monocolor de lo que ocurría en el país, consistente en otorgar la facultad exclusiva de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo al Ejecutivo federal, así como su aplicación, demanda una actualización acorde a los avances logrados en diversos terrenos.

Sin ningún ánimo de confrontación entre Poderes, sino partiendo del análisis de las condiciones que prevalecen en México, no existe razón alguna para excluir al Congreso, en particular a la honorable Cámara de Diputados, de un tema sustantivo para la conducción económica del país, como lo constituye la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

## **Argumentación**

La planeación es un medio para orientar un proceso de desarrollo nacional, que impulse el crecimiento económico. No obstante, en un marco de división de poderes, es altamente cuestionable el planteamiento que se ha mantenido en torno a que el Ejecutivo Federal sea el único responsable de la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, en tanto que la política fiscal y de gasto que otorga la viabilidad a la concreción de los objetivos y metas establecidas por el plan es examinada y aprobada por el Legislativo. Por lo tanto, en un sentido el Ejecutivo federal determina ciertas políticas económicas para plasmarse en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, mientras que la Cámara de Diputados aprueba una política presupuestal que reafirma, fortalece o dificulta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

**En este escenario, resulta incongruente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por un lado, otorgue al Legislativo la facultad de aprobar esos instrumentos de la política económica: Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos y, por otro lado, la Ley de Planeación le niegue la facultad de aprobar la política económica y social que se define en el Plan Nacional de Desarrollo. Se impide que sea integral la participación del legislativo en la definición de la política económica y social del Estado mexicano.**

Es pertinente recordar también gran parte del ordenamiento legal de la Ley de Planeación se concentra en atribuciones que se asignan al Ejecutivo, asignando todo el poder de decisión en las distintas fases de planeación que la ley otorga al titular del Ejecutivo, limitando así el carácter democrático del proceso.

Ahora bien, el artículo 26 de la Constitución en su segundo párrafo a la letra dice: **“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”**. No obstante, queda claro que este precepto no se cumple en la práctica.

De proseguir esta práctica, se corre el riesgo de inhibir la muy necesaria participación de actores que tienen una importancia trascendental en la vida institucional, como el Congreso, quien podría fortalecer el método de planeación democrática. Concebimos a la colaboración interinstitucional como fuente de una consolidación de la vida democrática que requiere el país.

De esta forma, la presente iniciativa busca crear las condiciones que permitan la participación conjunta del Ejecutivo y Legislativo, a efecto de que el proceso de elaboración y de instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo incorpore la posibilidad de ser evaluado en su aplicación, con indicadores como metas y objetivos.

Lo anterior posibilitaría que se hagan los ajustes necesarios para el óptimo cumplimiento de los alcances trazados en su diseño original, además de evitar el destino que se le ha dado en muchas ocasiones: ser un compendio de buenos propósitos, pero que en la práctica se ha convertido en letra muerta.

Así, podemos completar el círculo de planeación que, como ya lo hemos señalado, nos parece que se interrumpe, en virtud de que el legislativo aprueba el gasto público, pero se le excluye del análisis y planteamientos que se forman parte fundamental del proceso de planeación nacional.

## **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 expuesto y fundado, el suscrito diputado federal, Pedro Jiménez León, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 26 y adiciona la fracción VII al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 5, 29 y 31 de la Ley de Planeación con el propósito de modificar el Sistema Nacional de Planeación para que la Cámara de Diputados apruebe el Plan Nacional de Desarrollo**

**Texto normativo propuesto**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 26. A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán...

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación...

En el sistema de planeación democrática; el **Legislativo y el Ejecutivo** tendrán la intervención que señala la ley.

**Artículo Segundo.** Se adiciona la fracción VII al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- I. Expedir el Bando solemne...
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio...
- III. Se deroga.
- IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- V. Declarar si ha o no lugar...
- VI. Revisar la Cuenta Pública...



**VII. Modificar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.**

VIII. Las demás que le confiere...

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 5 de la Ley de Planeación.

**Artículo 5.** El presidente de la República remitirá el proyecto de Plan al Congreso de la Unión, **a través de la honorable Cámara de Diputados, para su examen y aprobación.** En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, **la honorable Cámara de Diputados realizará una evaluación de la ejecución del plan, cuando menos una vez al año.**

**Artículo Cuarto.** Se reforma el artículo 29 de la Ley de Planeación.

**Artículo 29.** El plan y los programas regionales especiales, deberán ser sometidos a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y en el caso del plan, se someterá a la **aprobación de la honorable Cámara de Diputados.**

...

**Artículo Quinto.** Se reforma el artículo 31 de la Ley de Planeación.

**Artículo 31.** El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determine las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al plan y los programas, previa su aprobación por parte **de la honorable Cámara de Diputados en el caso del plan** y del titular del Ejecutivo **en el de los programas,** se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2012.

Diputado Pedro Jiménez León (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Diputado Federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 fracción I y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que el derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular también contempla el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo.**

**Exposición de Motivos**

En esta iniciativa se propone adicionar la fracción II del artículo 35 constitucional a efecto de que el derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular también contemple el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo. Lo anterior se propone con fundamento en los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se explican a continuación:

El derecho fundamental del sufragio pasivo está reconocido por la Constitución federal (artículos. 1o. y 35, fracción II) y por los siguientes tratados en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25, inciso b), la Carta Democrática Interamericana (arts. 2o., 3o., 6o. y 7o.) y, la Convención Americana de los Derechos Humanos (artículo 23, inciso b).

El derecho a ser votado o electo a un cargo popular, conforme a la jurisprudencia firme del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 20/2010, que se identifica con el título Derecho Político Electoral a ser Votado. Incluye el derecho a ocupar y desempeñar el cargo, comprende en su contenido esencial el “derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo”. Por eso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación ha sostenido que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para controvertir actos y resoluciones que afecten el ejercicio de las funciones inherentes a cargos de elección popular.

Es claro que conforme a la tesis jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación número 7/2002, que se identifica con el rubro Interés Jurídico Directo para promover Medios de Impugnación. Requisitos para su surtimiento, que cuando se aduce la infracción del derecho a ser votado, en su vertiente de ejercer las funciones inherentes del cargo, existe interés jurídico para reclamar actos de autoridad.

Ahora bien, esta violación individualizada del interés jurídico del derecho a desempeñar el cargo popular se concretiza de manera cierta, directa e inmediata cuando la “función inherente” del acto impugnado afecta el derecho a ejercer el cargo de elección popular, consiste en la imposibilidad real y jurídica de poder realizar las competencias atribuidas a la función y que se encuentran previstas en

el ordenamiento jurídico. En esta tesitura si un acto de autoridad –por acción u omisión- afecta de manera directa e inmediata una función inherente que como derecho político tiene una autoridad electa existe el interés jurídico para exigir la respectiva violación constitucional.

Por tanto, la violación del sufragio pasivo, en su vertiente de ejercer las funciones inherentes del cargo popular, requiere, como lo exige la tesis jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 7/2002, de la intervención necesaria y útil del órgano jurisdiccional para lograr la reparación de esa acción u omisión a efecto de obligar a las autoridades responsables para que reparen la violación infringida.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC-12639/2011, promovido por el suscrito como diputado federal de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, estimó que un diputado cuenta con interés legítimo para cuestionar la abstención en que había incurrido la Cámara de Diputados, su Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y los grupos parlamentarios de los partidos al no efectuar la propuesta de los integrantes que faltaban para conformar de manera plena el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta última decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue más allá del interés jurídico que su jurisprudencia anterior ya citada había exigido. En el SUP-JDC- 12639/2011, la mencionada Sala señaló que se “...satisface el interés legítimo para acudir al medio impugnativo, porque a través de su interpelación, el legislador federal, en ejercicio de la representatividad popular que le corresponde en términos del artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está sometiendo al tamiza constitucional y legal, una eventual afectación, -que sin exigir una afectación cierta, directa e individualizada-, se encuentra vinculada con la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo que establece el artículo 41, Base V, párrafos segundo y tercero de la norma fundamental; rubro que denota con nitidez, la incidencia que reviste en la materia electoral, y por supuesto, tiene relevancia para alcanzar la vigencia y aplicación de los principios rectores de los procesos electorales”.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación indicó que la exigencia para reclamar la violación al derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo amerita sólo de la demostración del interés legítimo y no de un interés jurídico. En el interés legítimo el derecho vulnerado exige para la procedencia de su tutela el acreditamiento o demostración de un interés de mayor dimensión que el interés simple, sin llegar a la exigencia de una afectación cierta e individualizada como lo requiere el interés jurídico; la afectación que produce el acto combatido debe encontrar sustento en un valor o interés jurídicamente protegido; y, el interés de que se trate debe corresponder a un grupo social o colectividad, generalmente indeterminado o indeterminable.

En el caso concreto a que se refieren los párrafos anteriores, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideró lo siguiente: “a) Para cuestionar la omisión de designar a los consejeros electorales es indispensable que quien lo plantee, revele una dimensión mayor al interés simple, porque se trata de la integración de la máxima autoridad electoral administrativa y, ésta se encuentra satisfecha en la medida que el legislador promovente tiene la facultad para ejercer la acción en nombre de la colectividad que representa, de acuerdo con la representación popular que le asiste en términos del artículo 51 de la Constitución; b) Es incuestionable el valor o interés jurídicamente protegido, en atención a lo que establece el artículo 41, Base V, párrafos segundo y tercero, de la norma fundamental, en cuanto se determina que la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral se da con un consejero presidente y ocho consejeros electorales; y, c) En la especie, al tratarse de un diputado federal, el ejercicio de su

acción involucra, por razón de la representatividad popular que le asiste, la interpelación legítima a favor de un ente colectivo indeterminado, en la especie, la sociedad que representa en función de su cargo, dado que la integración óptima del Consejo General del Instituto Federal Electoral representa un acto de la mayor trascendencia en la materia electoral, en la cual, el accionante tiene intervención, en función del procedimiento de designación fijado en la Constitución, que está conferido a la Cámara de Diputados que él integra”.

Por lo anterior, a juicio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el suscrito tenía interés legítimo para reclamar el incumplimiento de las funciones inherentes a su encargo. Para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el interés legítimo representa una extensión de las posibilidades de impugnación que se generan para defender los intereses de una colectividad indeterminada o indeterminable a efecto de lograr que el medio de control constitucional cumpla con una verdadera protección de los derechos fundamentales.

Hay en México, hoy en día, en día en virtud de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos y, de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso Rosendo Radilla (expediente Varios 912/2010, engrose publicado el día 4 de octubre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación) dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en un segundo término, el control difuso para desaplicar norma concreta contraria a la Carta Magna, por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Y, la obligación de todas las autoridades del país para aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia.

Para el derecho mexicano resulta muy importante la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Diario Oficial de la Federación de 4 de octubre de 2011) al resolver el expediente Varios 912/2010 (caso Rosendo Radilla Pacheco), pues ahí, como ya se dijo anteriormente, la Corte delimitó el contenido del control de convencionalidad en nuestro país: admitió el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad y, reconoció que se debía ejercer de oficio. Además estableció que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que debía adoptarse en México, es en el sentido de que: 1. Los jueces del Poder Judicial de la federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar en los supuestos que determina el ordenamiento la invalidez de las normas que contravengan la Constitución y/o los tratados que reconozcan derechos humanos; 2. Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución y o tratados que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones; y, 3. Las demás autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en casos concretos.

El parámetro de análisis del control de constitucionalidad y convencionalidad que deberán ejercer las autoridades del país, aún de oficio, se integra de la manera siguiente:

Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal (con fundamento en los artículos 1 y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.

Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como ya se señaló anteriormente, la posibilidad de inaplicación por parte de los jueces del país en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.

De este modo, advierte la Suprema Corte, que este tipo de interpretación por parte de los jueces y autoridades presupone realizar tres pasos:

Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces y autoridades deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

La inaplicación de la ley por parte de los jueces que no tienen competencia para declarar la invalidez general de una norma, cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2010 en materia de derechos humanos más la resolución de la Corte dictada en el expediente Varios 912/2010 tienen como fin facilitar que en el orden interno todas las autoridades del Estado mexicano cumplan con las obligaciones que en materia de respeto y protección a los derechos humanos se han asumido ante la comunidad internacional con el propósito de maximizar siempre la protección más amplia de los derechos fundamentales. En esta iniciativa apuntamos con apoyo en esta orientación.

En este sentido, la redacción de la fracción II del artículo 35 de la Constitución establecerá que son prerrogativas del ciudadano: “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. El derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular contempla también el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo;”

Por lo expuesto se somete a esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por la que se adiciona la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que el derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular también contempla el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo**

**Artículo Único.** Se adiciona la fracción II del artículo 35 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

I. ...

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. **El derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular contempla también el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo;**

III. ...

IV. ...

V. ...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F. a 5 de marzo de 2012.

Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 112 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ARANA ARANA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, diputado Jorge Arana Arana, integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, del numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La organización de las primeras elecciones en México estaba a cargo de los alcaldes y los jefes políticos que influían en sus localidades y regiones y quienes imponían sus propias reglas. Este método prevaleció durante los siglos XIX y mitad del XX.

En 1946 se dio un paso importante al crearse la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación, por un miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos mayoritarios. Paralelamente, se crearon las comisiones locales electorales y el Consejo del Padrón Electoral.

Posteriormente, en 1951 se le facultó a la comisión interceder en el registro de nuevos partidos políticos, así como emitir constancias de mayoría; en 1973, con la creación de la Comisión Federal Electoral, todos los partidos registrados participaron con voz y voto. El Registro Nacional de Electores se convirtió en una entidad autónoma ese mismo año.

En 1977 se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), permitiendo ésta el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas que eran consideradas relegadas, además de permitirles su representación en el Congreso de la Unión.

Del mismo modo, la LOPPE estableció que la conformación de la comisión estuviera integrada por el secretario de Gobernación, un representante por cada una de las cámaras, un representante de cada partido político con registro y un notario público.

Diez años más tarde, en 1987, para organizar las elecciones de 1988 se llevó a cabo una reforma que introdujo el método de la representación proporcional en la integración del órgano electoral.

Una vez pasadas las elecciones presidenciales y federales de 1988, y ante las exigencias de la sociedad de contar con una institución electoral “ciudadanizada” e imparcial que brindara certeza, transparencia y legalidad a los partidos políticos en contienda como un primer paso en el camino de la democratización del país, comenzó una reforma a nuestra Carta Magna, y el 11 de octubre de 1990 fue creado el Instituto Federal Electoral como máxima autoridad electoral.

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3470-V, martes 13 de marzo de 2012**

El 15 de agosto de 1990 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), mediante el cual se dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE) como autoridad electoral, con personalidad jurídica y patrimonios propios. No obstante, el IFE quedó supeditado al Ejecutivo y al Legislativo.

A partir de entonces, el IFE se encargó de la actualización permanente del padrón electoral; del registro de partidos políticos, sus plataformas y candidatos; de permitir a los partidos el acceso a sus prerrogativas; de la organización de la jornada electoral y del cómputo de los sufragios; de la entrega de constancias de mayoría; de la capacitación electoral.

El 3 de julio de 1992 fue aprobado el diseño de la credencial de elector, que incluía la fotografía del titular. El Senado de la República aprobó la credencial del IFE como identificación personal en trámites administrativos.

En 1993, mediante una reforma se otorgó el derecho exclusivo a los ciudadanos mexicanos de participar como observadores electorales, siempre y cuando hayan obtenido el permiso correspondiente.

En las elecciones intermedias de 1997 por primera vez se utilizó la fotografía de los ciudadanos en los listados nominales, lo que significó un mecanismo más de seguridad.

El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, abrogando el Cofipe publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

A través de este tiempo, el tener un órgano electoral independiente ha significado en la medida de lo posible, erradicar la desconfianza de los procesos electorales.

La reforma electoral de 1996 reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y dejar los órganos de dirección exclusivamente a los consejeros ciudadanos, tal como fue exigido e impulsado por todos los sectores de la sociedad, especialmente el académico.

Recordemos que a partir de la década de los 90, la sociedad comenzó a demandar de manera más intensa al gobierno y a los partidos políticos, no interferir en los procesos electorales, y dejar estas funciones a un órgano conformado por ciudadanos sin ninguna filiación ni compromisos partidistas.

Los sectores más activos fueron el académico y el intelectual, quienes con críticas muy severas a los partidos políticos, sobre todo al instituto partidista en el gobierno y al mismo gobierno, exigían un organismo totalmente ciudadano, sin ninguna preferencia partidista ni ningún interés de obtener un beneficio propio al momento de estar ejerciendo sus funciones o al término de éstas.

Sin embargo, durante los últimos años hemos visto que no pocos consejeros del llamado “IFE ciudadanizado”, luego de dejar su cargo en el instituto, exhibieron su verdadera militancia y filiación partidista. Incluso, han salido consejeros ciudadanos con aspiraciones presidenciales que en su momento, afirmaron no tener ninguna militancia partidista.

Otros consejeros han sido candidatos a gobiernos estatales, diputados y senadores, o solo utilizaron el cargo como trampolín a otras posiciones.



Por ello habría que preguntarse ¿cómo se puede garantizar certeza, legalidad, independencia, parcialidad y objetividad en un IFE que en lugar de consejeros electorales apartidistas, tiene delegados de partido?

En el Congreso de la Unión tenemos la responsabilidad de dar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad al IFE, acciones reclamadas por la sociedad. Nosotros debemos atender esas exigencias y una forma, es aumentar el tiempo en que un consejero ciudadano una vez que hay concluido su período para el que fue electo, pueda ocupar un cargo de elección popular o pueda integrarse a los poderes Ejecutivo Federal o estatales.

Además, con esta determinación se evitará aún más que el consejero presidente, los consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los demás servidores públicos del IFE utilicen la información reservada o confidencial de que dispongan en razón de su cargo, en favor propio o de un instituto político.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del pleno de esta soberanía la

Iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo siete de la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman los incisos g), h) e i) del numeral 1 del artículo 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo Primero.** Se reforma el párrafo siete de la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

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

- I. ...
- II. ...
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...

**La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el contralor general y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los cinco años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes Ejecutivo federal o de los**

estados de la federación y del Distrito Federal; en el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados de la federación y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Asimismo, no podrán ser postulados dentro de los cinco años siguientes a la fecha de su retiro, para ningún cargo de elección popular.

...  
...  
...  
...  
...  
...  
VI. ...

**Artículo Segundo.** Se reforman los incisos g), h) e i) del numeral 1 del artículo 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

### **Artículo 112**

Los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

a) ...  
b) ...  
c) ...  
d) ...  
e) ...  
f) ...

**g) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación;**

**h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación;**

**i) No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cinco años de anticipación al día de su nombramiento; y**

j) ...  
2. ...  
3. ...

### **Artículos Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Al entrar en vigor estas reformas, las legislaturas de los estados de la federación y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones a las constituciones y leyes locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

**Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3470-V, martes 13 de marzo de 2012**

**Artículo Tercero.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de marzo de 2012.

Diputado Jorge Arana Arana (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Gustavo González Hernández, diputado a la LXI Legislatura de la Cámara de los Diputados del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman el párrafo primero de la fracción I, párrafo primero de la fracción IV y el párrafo primero de la fracción V, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Hoy en día, los ciudadanos mexicanos demandan acciones eficaces para un verdadero cumplimiento de los fines democráticos del Estado mexicano, entre otras cosas, una mejor estructuración de la vida política nacional. Es así que en este marco político-social, se advierte la necesidad y pertinencia de promover mejoras en la estructura de las instituciones democráticas en nuestro país, como lo son los partidos políticos <sup>1</sup>, esto a partir de innovaciones en nuestro marco jurídico vigente que contribuyan a devolver el poder de la democracia a los ciudadanos.

Con respecto a este tema es preciso mencionar que en diversos países cuyo desarrollo nacional se ha caracterizado por una larga experiencia de vida no democrática –como la que padecemos muchas décadas en México– se han configurado las condiciones propicias para que dentro de la autarquía interna que prevalece en los partidos políticos, se gesten los principales obstáculos para el desarrollo y consolidación de un Estado democrático de derecho <sup>2</sup>.

En este contexto, considero oportuno mencionar que en el ejercicio de diversos cargos públicos de elección que he desempeñado, me he percatado con un profundo pesar que los partidos políticos muchas veces atentan contra los valores más puros de la democracia, y que el partidismo exacerbado que rige en nuestro país, muchas veces ha tomado como rehén la agenda de los cambios que tanto se necesitan en nuestra Nación. Desgraciadamente, es en este contexto donde el ciudadano que no forma parte de la dirigencia de un partido político, se mantiene –o se le mantiene– completamente aislado y ajeno de las decisiones trascendentales para nuestro país.

De igual manera, a ningún ciudadano medianamente enterado de lo que acontece en México le es desconocido que la agenda de los partidos políticos y sus objetivos, suelen ser los que marcan la agenda política de los diferentes órganos y niveles de gobierno a lo largo y ancho del territorio nacional.

Es por ello que creo firmemente que es imperativo que se propongan reformas constitucionales que sirvan para cortar los “hilos negros” que bajan desde las dirigencias partidistas hasta los Poderes del Estado. Ya es tiempo que se limite el poder de los partidos políticos y que mediante el fortalecimiento de otras instituciones democráticas, se impida que sean los partidos los que impongan la agenda política y legislativa del país o las políticas públicas del Poder Ejecutivo en sus ámbitos federal y estatal.

En este tenor, es que con el objetivo de darle más poder al ciudadano a costa de una pequeña parte del que actualmente detentan los partidos, propongo el fortalecimiento directo de nuestro sistema electoral <sup>3</sup> vigente; especialmente en lo que se refiere a la vida interna de los partidos políticos, partiendo de la base de que éstos se conciben como entidades de interés público <sup>4</sup> por el artículo 41 de la Carta Magna.

Desde esta perspectiva, es que coincidiendo con el punto de vista de académicos como Ricardo Haro, Manuel Alcántara, Karlos Navarro, José Ángel Aquino, Favia Freidenberg, Francisco López Sánchez, entre otros, estimo que nuestro actual sistema de partidos <sup>5</sup> precisa de manera urgente una reforma constitucional en pro de **una verdadera democratización respecto a los mecanismos de para la selección de los candidatos que son postulados por dichas entidades** para contender en alguno de los cargos de elección popular a nivel federal puesto que en reiteradas ocasiones los medios de comunicación nos han informado respecto a innumerables quejas y demandas ante los tribunales electorales, por parte de los militantes de los diversos partidos políticos ocasionadas, esencialmente, por la forma en que los partidos políticos llevan a cabo los particulares procesos de selección de candidatos a los diversos cargos públicos en el ámbito federal.

Así las cosas, es que en este momento considero que nuestro deber como legisladores y representantes sociales, es brindar a los mexicanos la oportunidad de no continuar limitando su derecho constitucional al voto a un mero ejercicio electoral <sup>6</sup>, en el cual su posibilidad de elegir se limita únicamente a aquellos candidatos que en su mayoría, han sido o pudieron haber sido impuestos por las cúpulas de poder <sup>7</sup>. Un ejercicio en el que evidentemente los ciudadanos no tienen posibilidad alguna de influir <sup>8</sup>.

Con respecto a lo anterior, resulta pertinente mencionar que bajo la premisa fundamental del ideal democrático que aspiramos materializar como nación, es necesario reconocer que fundamentalmente **la legitimidad de los gobernantes surge a partir de la voluntad del pueblo**, donde éstos ejercen la autoridad legítima a partir de normas establecidas en donde no existe posibilidad alguna de un sistema de decisiones cupulares, en el cual, sólo unos pocos ejercen un poder absoluto sin que exista una auténtica representación de las mayorías y sin el pleno respeto a las minorías, así como tampoco a los derechos humanos y a las garantías constitucionales plenamente reconocidas por la legislación fundamental.

En este tenor es que considero que a efecto de garantizar un estado de derecho democrático, es necesario la creación de **mecanismos en donde de manera real sea posible la expresión efectiva de las mayorías y de las minorías**, esto a partir de una participación plena de los ciudadanos en el marco de un sistema de decisiones participativo y activo, en el cual el pueblo se constituye como autor único de su autoridad en términos de la representatividad. Siendo una de las principales manifestaciones de esta actividad de los ciudadanos que se materializa con la participación de los mexicanos en los partidos políticos <sup>9</sup>, los cuales se conciben como un elemento fundamental de toda democracia <sup>10</sup>.

De esta manera es que en este momento de nuestra realidad política considero la pertinencia de promover las reformas constitucionales que sean necesarias **para consolidar una estructura jurídica que contribuya a transparentar y democratizar el proceso de selección de candidaturas** a los diversos cargos de elección popular a nivel federal al interior de los partidos políticos.

Así las cosas, resulta entonces incuestionable que hoy en día, los partidos políticos se constituyen como el eje de la construcción democrática nacional <sup>11</sup>. Si bien es cierto que esta propuesta de

modernización a nuestra legislación vigente tiene por finalidad el perfeccionamiento de nuestro actual sistema electoral <sup>12</sup> en pro de la consolidación democrática, es igualmente válido afirmar que este ejercicio de perfeccionamiento precisa que todos los ciudadanos ejerzan verdaderamente su derecho a participar en los asuntos públicos, así como también que la opinión de los gobernados, en orden al manejo del interés colectivo, tienda a precisarse, estructurarse y disciplinarse mediante la formación de los partidos políticos <sup>13</sup> .

Por lo que se refiere a la función de los partidos en un Estado democrático de derecho implica que el poder reside esencialmente en el pueblo, el cual ejerce dicho poder a través de diversas instancias, entre las cuales destacan las elecciones entre pocas alternativas de decisión que se presentan a través de los partidos políticos. De esta manera, la función de los partidos políticos en un Estado de derecho democrático, se configura como una función pública necesaria, que en palabras de Duguit, se constituyen como vehículos insustituibles en el desarrollo de un Estado de derecho que no sólo aspire a mantener su configuración liberal clásica de amplias libertades cívicas, sino que también estime esencial para su vida futura crear y defender espacios verdaderos de participación social para una población diferenciada.

El modelo ideal del estado de derecho al que aspiramos como nación, precisa que toda persona ejerza de manera libre y plena su derecho al sufragio, en virtud de que éste representa la oportunidad de formar parte en el proceso de toma de decisiones trascendentales para nuestro país, tales como la elección de nuestros gobernantes.

En este sentido, es que surge la intención de promover reformas constitucionales que contribuyan a la instauración y regulación de **sistema de elecciones primarias** <sup>14</sup> para la selección de candidatos a cargos de elección popular a nivel federal, de manera competitiva, libre <sup>15</sup> , igual, secreta y directa por todos los ciudadanos <sup>16</sup> , puesto que este mecanismo además de que permitirá **acentuar la participación ciudadana y vigorizar nuestra democracia nacional**, representa al mismo tiempo la posibilidad real de que los ciudadanos ejerzan de manera efectiva su derecho constitucional a elegir; a influir y decidir en términos reales como verdaderos agentes del poder ciudadano en las decisiones que afectan la vida de nuestro país.

De esta manera, es que la propuesta de reforma constitucional que en este momento se propone se fundamenta esencialmente en que este sistema de elecciones primarias presenta una serie de ventajas respecto a otras formas de participación <sup>17</sup> . Entre ellas se encuentran las siguientes:

1. Promueve en los ciudadanos una mayor credibilidad e interés por la política, al integrarlos desde su origen al proceso electoral y a la vida política <sup>18</sup> . Así, son los ciudadanos los que influyen de manera directa en la designación de los candidatos del partido de preferencia.
2. El sistema de elecciones primarias produce la revitalización de la vida política ciudadana. Esto es porque los electores no afiliados a un partido adquirirán el convencimiento que en las elecciones generales, no se verán forzados a elegir entre candidatos que les son totalmente ajenos y, en cierta forma, les han sido impuestos <sup>19</sup> .
3. El sistema de elecciones primarias contribuye a la personalización de la elección <sup>20</sup> , no sólo de los candidatos, a quienes el elector conoce, sino también del elector, quien deja de ser el sufragante en las elecciones federales y adquiere un activo papel de decisor en términos de la libertad y al responsabilidad ciudadana.

4. El modelo de elecciones primarias <sup>21</sup> contribuye a fomentar la participación del ciudadano en la vida de los partidos, ya que éste participa no solo en las elecciones federales, sino en las etapas previas a éstas.

5. El voto de los ciudadanos no afiliados a los partidos políticos constituye un mecanismo concreto de participación que fortalece la democratización de la vida partidaria ya que la voluntad popular se manifiesta no solo en la elección federal, sino también en el proceso de selección de candidatos por parte de los partidos políticos.

6. La participación de los ciudadanos contribuye a legitimar a los partidos políticos <sup>22</sup>, dotando de mayor transparencia y credibilidad sus procesos de selección de candidatos, dotando a estos últimos de una vinculación más estrecha con la voluntad de sus electores.

A partir de lo expuesto es que se advierte la pertinencia de impulsar la democratización de la vida partidaria, tratando con ello de superar el envejecimiento de los partidos, consecuencia inevitable y evidente de una subsistencia y permanencia excesiva de dirigencias partidarias, que desde los cargos directivos de los partidos, se proyectan a los cargos políticos representativos en las elecciones federales.

Por lo que se refiere a las posibles objeciones <sup>23</sup> que pueden surgir en torno a la propuesta que en este momento se presenta, se tiene que un primer argumento en contra que se esgrime consiste en la afirmación de que en nuestro país no existe referente alguno en nuestra vida política que contribuya a la adopción de un mecanismo de elecciones primarias.

Al respecto, considero importante mencionar que debemos considerar la deuda histórica y doctrinal que el constitucionalismo mexicano tiene con el constitucionalismo europeo y americano, ambos fuentes primordiales de nuestro derecho público, principalmente en el tema de la participación ciudadana, la interpretación y protección de los derechos fundamentales.

Asimismo, es posible que surjan voces afirmando que este mecanismo de elecciones primarias que se propone representa la posibilidad de que intervengan terceros no simpatizantes a una corriente política determinada, con la voluntad de perjudicar este mecanismo de elección o bien, de distorsionar la vida partidaria.

En este sentido, considero que dicho argumento puede ser considerado parcialmente válido, ya que es cierto que existe la posibilidad de que algún ciudadano pudiera presentar esta conducta, sin embargo, dicha situación no es realmente trascendente ya que la inmensa mayoría de ciudadanos seguramente optará por ir a votar a la elección primaria, aun no estando afiliado a los partidos que lo componen para apoyar al candidato que juzgue mejor y que desee ver en la boleta de las elecciones constitucionales.

Finalmente, es posible argumentar en contra de las elecciones primarias que éstas representan una erogación cuantiosa y trascendente para el erario público, lo cual las vuelve injustificables ya que perjudica a los fondos públicos.

Al respecto, considero importante mencionar que la realización de la vida democrática a través del mantenimiento de las estructuras democráticas y representativas tiene un lugar predominante en la agenda pública. Es por ello que la propuesta que se presenta en esta ocasión, tiene por finalidad mejorar notablemente el proceso de representación en el ámbito de lo público. No olvidemos el rol central que la propia Constitución General otorga a los partidos políticos: promover la participación

del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En otro orden de ideas, es oportuno manifestar que por lo que se refiere a la adopción del sistema de elecciones primarias en el derecho internacional <sup>24</sup>, se tiene que este mecanismo ha sido adoptado en diversos países del mundo, de los cuales a continuación se presenta una breve reseña y a manera de conclusión una tabla comparativa.

### **1. El modelo estadounidense <sup>25</sup>.**

En el sistema electoral de los Estados Unidos, las elecciones primarias son aquellas que celebran los partidos políticos de manera interna y previa a la elección general para elegir a los candidatos a cargos federales. A través de este procedimiento de elección interna, los electores y no los líderes del partido son quienes eligen a los candidatos a los cargos públicos.

El sistema de elecciones primarias opera de manera federalizada, pudiendo haber diferencias importantes de un Estado a otro. En algunos estados, los partidos en lugar de primarias, utilizan el mecanismo de las asambleas electorales conocidas como “caucus”. En algunos casos se trata de primarias “abiertas”, mientras que en otros son “cerradas”.

Los ciudadanos electos en las primarias o caucus, son los que asisten como delegados a las convenciones nacionales de los partidos en la elección general. Es ahí donde se elige a los candidatos que competirán en la contienda nacional de noviembre.

Cada partido elige a su candidato mediante un largo proceso de elecciones primarias y caucus (asambleas), dependiendo de los estados, que envían delegados a las respectivas convenciones nacionales que se celebran durante el verano anterior a las elecciones. El candidato que logra la mayoría absoluta de los delegados de la convención se convierte en aspirante a presidente y designa a un candidato a la vicepresidencia. Esta designación es trascendental ya que el vicepresidente es el sucesor directo y automático del presidente.

Desde principios del siglo XX, las elecciones primarias han sido el principal recurso electoral para escoger a los candidatos de los partidos. Con pocas excepciones, el triunfo en una elección primaria significa que el candidato será nominado por ese partido político para la elección general. En pocos estados los candidatos del partido no son elegidos en primarias sino en convenciones locales de nominación, ya sea por tradición o a criterio de cada partido político.

**Primarias legislativas.** En prácticamente todos los Estados, los candidatos tanto para el Congreso como para todos los cargos estatales, incluyendo las legislaturas, se realizan por medio de primarias. Sólo en algunos Estados los candidatos son nominados a través de convenciones. En algunos casos, el proceso se dirime mediante una elección de doble ronda, esta se lleva a cabo si ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta de los votos en la primaria directa.

**Primarias presidenciales.** El sistema de primarias presidenciales se estableció para romper el dominio de las organizaciones partidistas en los procedimientos de selección de candidatos. En 2005, más de 40 de los 50 estados que integran la Unión Americana realizaban este tipo de primarias.



Los candidatos presidenciales son formalmente postulados en las convenciones partidistas nacionales. Al menos dos meses antes de su celebración, todos los Estados celebran primarias para elegir a los delegados partidistas.

### **Tipos de elecciones primarias**

**1. Primarias abiertas.** Los electores de todo el Estado pueden participar en una de las elecciones primarias, independientemente del partido al que pertenezcan. Los electores no manifiestan públicamente su preferencia partidista pero deciden en cuál de las primarias participarán.

Este sistema permite seleccionar a los candidatos más populares independientemente de su filiación partidista.

**2. Primarias semiabiertas.** Los electores sólo pueden votar en las primarias del partido en el cual están registrados. En algunos Estados, los electores independientes pueden elegir en cuál de las primarias participar.

En algunos Estados, los partidos pueden decidir si los electores independientes pueden tomar parte o no en sus primarias. En algunos otros, los electores registrados como independientes que deciden participar en la primaria de un partido, son automáticamente registrados como miembros de ese partido y deben desafiliarse expresamente para recuperar su condición de independientes.

**3. Primarias cerradas.** Sólo los miembros de un partido están facultados para votar. Los electores no pueden cambiar de partido el día de las primarias.

Sin embargo, las convenciones o caucus partidistas son aún más restrictivos que la modalidad más estricta de primarias. Para examinar las diferencias que los distintos tipos de primarias provocan en términos de comportamiento y resultados electorales, es indispensable analizar con detalle cada caso. Hay evidencias de que en los Estados donde se llevan a cabo primarias cerradas, los electores tienden a identificarse más por un partido, mientras que en donde se celebran primarias abiertas, las preferencias se orientan más en función de los candidatos. Actualmente 16 Estados poseen “Primarias” cerradas entre los que se encuentran Arizona, Colorado y Nueva York.

### **2. Argentina <sup>26</sup> .**

Las elecciones primarias son un método de selección de candidaturas para contender por cargos de elección popular a nivel federal. Es decir, para presidente y vicepresidente de la nación, las diputaciones y los senadores nacionales. Este tipo de elecciones se llevan a cabo el segundo domingo del mes de agosto de los años impares.

Este tipo de elecciones se caracterizan por ser obligatorias para todos los ciudadanos; nativos, por opción o naturalizados, que tengan 18 años o más al día de la elección nacional y para todos los partidos y alianzas que pretendan competir en las elecciones nacionales, incluyéndose aquellos que presenten lista única de precandidatos. Además de lo anterior, este tipo de selección de candidatos se traduce en un proceso completamente abierto para todos los ciudadanos, se encuentren o no afiliados a un partido político. Finalmente, las elecciones primarias son simultáneas, ya que se celebran en todo el país y en un mismo acto electoral, siendo así que el voto de toda la ciudadanía determina todas las candidaturas a cargos electivos nacionales.

De esta manera, este método de elección para la selección de candidatos no queda reservado exclusivamente a las preferencias de quienes estén afiliados a un partido político en particular, sino que se amplía a las de todos los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. Es así que las agrupaciones políticas si bien es cierto deciden quiénes serán sus precandidatos, son los ciudadanos a través de su voto quienes deciden quienes serán los candidatos a cargos federales de elección popular entre los mismos, impidiéndose así que los precandidatos que sean derrotados en una elección primaria, compitan en la elección nacional, evitando la proliferación de listas electorales que carecen de representación efectiva en la sociedad, al mismo tiempo que contribuye a que los candidatos seleccionados tengan mayor legitimidad social.

### **3. Bulgaria**

En este país, los partidos de oposición democrática efectuaron, en 1995, un proceso de primaria para designar a un candidato único que compitiera contra los ex comunistas. En ella participaron los tres grupos democráticos opositores en el Parlamento: la Unión de Fuerzas Democráticas (UDF), la colación de la Unidad del Pueblo y el Movimiento por los Derechos y la Libertad. También fueron invitados a participar grupos extraparlamentarios, que se comprometieron a respetar los resultados de las primarias.

Así, la primera elección del tipo primaria contó con el apoyo del Instituto Republicano Internacional (IRI). Costó cerca de un tercio de la típica de elección general y tuvo una cantidad de votantes, 855.000, que fue cerca de tres veces la esperada. La elección fue cerrada, en el sentido que votaban quienes se declaraban como opositores, por el temor de que hubiese una intervención de los partidarios del sistema comunista.

### **4. Colombia <sup>27</sup>**

En ese país, el Partido Liberal efectúa primarias presidenciales en conjunto con las elecciones parlamentarias.

### **5. Paraguay <sup>28</sup>**

El Partido Colorado efectúa primarias cerradas donde votan los militantes el día de la elección legislativa.

### **6. Uruguay**

La Constitución, establece que los partidos políticos elegirán su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Por idéntica mayoría determinará la forma de elegir el candidato de cada partido a la Vicepresidencia de la República y, mientras dicha ley no se dicte, se estará a lo que a este respecto resuelvan los órganos partidarios competentes. Esa ley determinará, además, la forma en que se suplirán las vacantes de candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia que se produzcan luego de su elección y antes de la elección nacional.

### **7. Costa Rica**

La Constitución Política señala que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular

serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes.

...

## **8. Chile**

Desde el año de 1998 hasta el 2011, han sido presentados diversos proyectos que van desde la creación de leyes particulares para la instauración de este sistema de elección, pasando por la propuesta de reforma la ley que regula los partidos políticos, llegando así hasta la propuesta de reforma constitucional para la nominación de candidatos de elección popular <sup>29</sup>.

## **9. Ecuador**

La Constitución establece que los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.

## **10. Venezuela <sup>30</sup>**

La Constitución de este país señala que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.

Así las cosas, lo expuesto se amplía con la información contenida en el siguiente cuadro:

## **Argentina**

### **Ley 26.57 Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral**

#### **Título II Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias**

##### **Capítulo I Agrupaciones políticas**

**Artículo 18:** Entiéndase por agrupaciones políticas a los partidos políticos, confederaciones y alianzas participantes en el proceso electoral. En adelante, se denomina elecciones primarias a las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.

**Artículo 19:** Todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que se presentare una sola lista.

...

...

...

...

**Artículo 20: ....**

Las elecciones previstas en el artículo anterior deben celebrarse el segundo domingo de agosto del año en que se celebren las elecciones generales previstas en el artículo 53 del Código Electoral Nacional.

**Artículo 22:** Los precandidatos que se presenten en las elecciones primarias sólo pueden hacerlo en las de una (1) sola agrupación política, y para una (1) sola categoría de cargos electivos.

**Costa Rica**

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. ...

...

**Código Electoral**

**Artículo 19.** El Tribunal Supremo de Elecciones tendrá las siguientes funciones:

h) Vigilar, conforme al ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.

**Chile**

**Proyecto de ley que establece elecciones primarias para candidatos a la Presidencia de la República. 1998**

La propuesta de ley pretende regular los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de las elecciones primarias para la selección de candidatos a la Presidencia de la República.

De acuerdo con la propuesta, en las elecciones primarias sólo podrán participar los pactos de los partidos políticos que se constituyan de conformidad con las disposiciones siguientes.

**2008. Modificación a la Ley número 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos**

La propuesta de modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos tiene por objeto de consagrar un mecanismo de elecciones primarias obligatorias para seleccionar candidatos

a cargos de elección popular. Siendo válidas sólo aquellas candidaturas que un partido político haya inscrito en el servicio electoral acreditando el cumplimiento fehaciente de lo dispuesto en el presente artículo.

**2008. Reforma constitucional que consagra la obligatoriedad de celebrar primarias para nominar candidatos a cargos de elección popular**

Se faculta al Poder Legislativo una ley que establezca el mecanismo de las elecciones primarias al interior de los partidos políticos para generar candidatos a cargos de elección popular.

**2008. Modifica ley de votaciones populares y escrutinios**

Estableciendo que las elecciones primarias son el procedimiento a través del cual los partidos políticos o sus coaliciones, deben nominar a sus candidatos, quienes sólo podrán inscribirse habiendo sido declarados electos en las respectivas elecciones primarias.

**2009. Establece elecciones primarias para candidatos a alcaldes, parlamentarios y presidente del República**

La ley regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de las elecciones primarias mediante las cuales los partidos políticos podrán elegir los candidatos a los cargos de alcalde, diputado, senador o Presidente de la República, y establece el financiamiento público para llevarlas a cabo.

**2011. Establece el Sistema de Elecciones Primarias para la nominación de candidatos a presidente de la República, parlamentarios y alcaldes.**

La presente ley establece y regula un sistema de elecciones primarias a ser usado por los partidos políticos para la nominación de candidatos a los cargos de elección popular que determina la ley, en virtud de lo dispuesto en el número 15 del artículo 19 de la Constitución Política.

**Ecuador**

**Constitución de la República del Ecuador**

Artículo 108. Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.

Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.

**Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador**

Artículo 94. Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular.

Las candidatas o candidatos deberán ser seleccionados mediante elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos, que garanticen la participación igualitaria entre hombres y mujeres, aplicando los principios de paridad, alternabilidad, secuencialidad entre los afiliados o simpatizantes de las organizaciones políticas; así como la igualdad en los recursos y oportunidades de candidatos y candidatas.

El Consejo Nacional Electoral vigilará la transparencia y legalidad de dichos procesos y el cumplimiento de la ley, los reglamentos y estatutos de las organizaciones políticas.

...

Artículo 105. El Consejo Nacional Electoral y las Juntas provinciales Electorales no podrán negar la inscripción de candidaturas, salvo los siguientes casos:

1. Que las candidaturas no provengan de procesos democráticos internos o elecciones primarias, previstas en la ley;

Artículo 160. Las y los representantes de la Asamblea Nacional (...) se elegirán votando por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias (...) El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados.

Artículo 348. En el estatuto o en el régimen orgánico, según corresponda, constará la modalidad de elección y designación de candidaturas a las que se refiere la Constitución de la República. Las modalidades que deberán ser reglamentadas pueden ser:

1. Primarias abiertas;
2. Primarias cerradas;
3. Elecciones representativas.

## **Honduras**

### **Constitución Política de la República de Honduras**

**Artículo 47.** Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la Ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos.

**Artículo 48.** Se prohíbe a los partidos políticos atentar contra el sistema republicano, democrático y representativo de gobierno.

**Artículo 51.** Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Supremo Electoral, autónomo e independiente, con personalidad jurídica, con jurisdicción y competencia en toda la República, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por esta Constitución y la ley, la que fijará igualmente lo relativo a los demás organismos electorales.

La ley que regule la materia electoral, únicamente podrá ser reformada o derogada por la mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, el que deberá solicitar el dictamen previo del Tribunal Supremo Electoral, cuando la iniciativa no provenga de éste.

### **Ley Electoral de las Organizaciones Políticas**

#### Artículo 70. Derechos

Son derechos de los partidos políticos:

1. a 3. ...

4. Postular candidatos en las elecciones primarias y generales para los cargos de elección popular, en términos establecidos en esta Ley;

5. a 9. ...

#### Artículo 113. Práctica de elecciones primarias

Los partidos políticos están obligados a practicar elecciones primarias para la escogencia de sus candidatos a cargos de elección popular, las que llevarán a cabo el tercer domingo del mes de febrero del año electoral.

Las elecciones primarias se realizarán bajo la dirección, control y supervisión del Tribunal Supremo Electoral con el apoyo de la Comisión Nacional Electoral del partido político respectivo.

#### Artículo 114. Listados a cargos de elección popular:

...

Los cargos de elección popular son:

1. Presidente y vicepresidente de la República;
2. Diputados al Parlamento Centroamericano; y
3. Diputados al Congreso Nacional.

### **Uruguay**

#### **Constitución de la República**

Artículo 77. Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.

El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases siguientes:

1. a 11. ...

12. Los partidos políticos elegirán su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Por idéntica mayoría determinará la forma de elegir el candidato de cada partido a la Vicepresidencia de la República y, mientras dicha ley no se dicte, se estará a lo que a este respecto resuelvan los órganos partidarios competentes. Esa ley determinará, además, la forma en que se suplirán las vacantes de candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia que se produzcan luego de su elección y antes de la elección nacional.

### **Ley 17.063 de Normas Relativas a las Elecciones Internas de los Partidos Políticos**

#### **Artículo 3o.**

En las elecciones internas se aplicarán, en lo pertinente, todas las disposiciones que rigen las elecciones nacionales, contenidas en la Ley número 7.812, de 16 de enero de 1925, sus modificativas y complementarias, que no se opongan a lo previsto especialmente por la Disposición Transitoria W) de la Constitución de la República y por la presente ley.

#### **Artículo 5o.**

Los órganos deliberativos nacionales con funciones electorales estarán compuestos por quinientos miembros, con triple número de suplentes, que serán elegidos en circunscripciones departamentales, mediante listas de candidatos estructuradas de acuerdo a cualquiera de los sistemas previstos por el artículo 12 de la Ley número 7.812, de 16 de enero de 1925, y sus modificativas. El mandato de estos órganos será de cinco años.

En las elecciones internas para la elección de los órganos deliberativos nacionales la acumulación por sublemas sólo será posible entre listas de candidatos que postularen al mismo candidato a la Presidencia de la República.

#### **Artículo 8o.**

Las elecciones internas referidas en la disposición transitoria W) de la Constitución de la República se realizarán en un único acto, con sufragio secreto y no obligatorio, en el que en una hoja de votación, identificada por el lema partidario, se expresará el voto por el candidato único del partido político a la Presidencia de la República y por la lista de candidatos, titulares y suplentes, a integrar el órgano deliberativo nacional. En hoja aparte, identificada por el mismo lema, se expresará el voto por la lista de titulares y suplentes al órgano deliberativo departamental.

### **Venezuela**

#### **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.

#### **Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política**



Artículo 1o. Esta ley, regirá los procesos electorales que se celebren en todo el territorio nacional, mediante el sufragio universal, directo y secreto, con la finalidad de elegir presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la República, gobernadores de estado, diputados a las asambleas legislativas, alcaldes, concejales, miembros de las juntas parroquiales y demás autoridades y representantes que determinen las leyes. También se aplicará esta Ley en la organización y realización de los referendos que ella consagra, así como cualquier otro proceso electoral y referendo que deba realizarse por mandato de la Constitución de la República o la ley.

...

Todos los actos a que se refiera esta ley serán de carácter público.

### **Normativa sobre postulaciones de precandidatos a elecciones primarias para candidaturas a Presidencia de la República, gobernaciones y alcaldías**

A los efectos de la presente normativa, se entenderá por postulación, el acto mediante el cual se presentan para su inscripción ante la Comisión Electoral de Primarias (CEP) y la Junta Regional de Primarias (JRP) los aspirantes a ser elegidos candidatos para los cargos de elección popular, previo cumplimiento de los requisitos exigidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el Reglamento de la Mesa de la Unidad Democrática, en el Reglamento de la Comisión Electoral de Primarias y en la presente normativa.

En este orden de ideas considero importante mencionar que la adopción del mecanismo de elecciones primarias en los países anteriormente descritos, estuvo determinada a partir de la consideración que éste es un mecanismo de **designación de candidatos a una elección popular que busca la participación plena y mayoritaria de la ciudadana.**

Asimismo, se estima que la designación de candidatos dentro de una organización política es un proceso en que las partes exponen sus intereses y tratan, por diversos mecanismos, que éstos estén representados tanto en el candidato como en la plataforma o programa que éste representa. De esta forma, el proceso político es siempre uno de competencia interna<sup>31</sup> y de negociación.

Finalmente es importante mencionar que un criterio fundamental para la adopción de este sistema consiste en el costo de su implementación. Al establecer un sistema de primarias abiertas como la del presente proyecto, se considera indispensable que ésta sea lo más austera posible, regulando en particular a los gastos excesivos en campaña (o precampaña).

En este tenor, es que las características generales del modelo de elecciones primarias que se propone se fundamentan en que éste es aplicable a la selección de candidatos a los cargos de elección popular a nivel federal, es decir, a presidente de la República, diputados y senadores.

Asimismo, se estima que Estado mexicano debe garantizar, siempre y sin condiciones, la efectividad del sistema democrático y, en consecuencia, establecer un sistema de control público. Es por ello que en nuestro caso particular este sistema de elecciones primarias debe adoptarse con carácter de permanente, con una regulación pública que permita hacer transparente la actividad política, dado la importancia y efectos que esto tiene en el sistema en los partidos y de generación del poder.

En este sentido, la propuesta que en esta ocasión se presenta, es altamente valiosa puesto que permite la participación general de los electores, en virtud de que el universo electoral está

constituido por todos los votantes previamente registrados en el marco de nuestro sistema electoral público.<sup>32</sup>

Finalmente, el sistema de elecciones primarias que se propone adoptar se concibe como un acto único, en que cual se vota al mismo tiempo en todo el país, y al que se someten los partidos políticos con registro nacional. De esta manera, serán los electores quienes decidirán con su voto, quién será el candidato que los representará en la elección constitucional.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción I, párrafo primero de la fracción IV y el párrafo primero de la fracción V, todos ellos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman el párrafo primero de la fracción I, párrafo primero de la fracción IV y el párrafo primero de la fracción V, todos ellos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41. ...**

...

**I.** Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal; las formas específicas de su intervención en el proceso electoral **y la adopción de un sistema de elecciones primarias obligatorias, abiertas y simultáneas para la selección de candidatos a cargos federales de elección popular.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

...

...

**II. y III. ...**

**IV.** La ley establecerá **un sistema de elecciones primarias nacionales, simultáneas y abiertas a utilizar por parte de los partidos políticos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular a los que se refieren los artículos 51, 52, 56 y 81 de esta Constitución,** así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

...

...

**V.** La organización de las elecciones **primarias a las que se refiere la fracción IV del presente artículo, y las elecciones** federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta

función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

VI. ...

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar las leyes secundarias conducentes en un término de un año a partir de la entrada en vigor de la presente reforma, cuyas disposiciones determinarán las bases, términos y períodos para la celebración de las elecciones primarias para la nominación de candidatos a cargos de elección popular federal, así como el impacto presupuestal; los procedimientos y términos de coadyuvancia del Instituto Electoral Federal con los partidos políticos para la realización de las elecciones primarias a las que se refiere la presente reforma.

### **Notas**

1 Aquino, José Ángel. *Partidos Políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna*.

2 Alcántara, Sáenz. Manuel. *Experimentos de Democracia Interna: Las primarias de partidos en América Latina*. Kellogg Institute. 2002

3 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley y al sistema electoral en Nicaragua*.

4 Aquino, José Ángel. *Partidos Políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna*.

5 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley y al sistema electoral en Nicaragua*.

6 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos*.

7 *Ibíd.*

8 Freidenberg, Favia; Sánchez López, Francisco. *Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: una discusión sobre reglas y prácticas*.

9 Aquino, José Ángel. *Partidos Políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna*.

10 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos*.

11 Aquino, José Ángel. *Partidos políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna*.

12 Valdés Escoffery, Eduardo. *Reforma electoral en América Latina. El caso de Panamá*.

13 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley y al sistema electoral en Nicaragua*.

14 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos*.

15 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley y al sistema electoral en Nicaragua*.

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3470-V, martes 13 de marzo de 2012**

- 16 Alcántara Sáenz, Manuel. *Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina*. Kellog Institute, 2002.
- 17 Aquino, José Ángel. *Partidos políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna*.
- 18 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos*.
- 19 Freindenberg, Favia; Sánchez López, Francisco. *Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: una discusión sobre reglas y prácticas*.
- 20 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos*.
- 21 Aquino, José Ángel. *Partidos políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna*.
- 22 Alcántara Sáenz, Manuel. *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*. Kellog Institute, 2002.
- 23 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos*.
- 24 Aquino, José Ángel. *Partidos políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna*.
- 25 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos*.
- 26 Alcántara Sáenz, Manuel. *Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina*. Kellog Institute, 2002.
- 27 Alcántara Sáenz, Manuel. *Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina*. Kellog Institute, 2002.
- 28 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley y al sistema electoral en Nicaragua*.
- 29 Alcántara Sáenz, Manuel. *Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina*. Kellog Institute, 2002.
- 30 *Ibíd.*
- 31 Valdés Escoffery, Eduardo. *Reforma electoral en América Latina. El caso de Panamá*.
- 32 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley del sistema electoral de Nicaragua*.
- Salón de sesiones, Ciudad de México. Marzo de 2012.
- Diputado Gustavo González Hernández (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52 A 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MAURILIO OCHOA MILLÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Maurilio Ochoa Millán, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La actual formación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión es la principal manifestación de una necesidad del pueblo mexicano por alcanzar la optimización de sus fines en un sentido plural y democrático. El dinamismo de la sociedad mexicana hace necesario analizar el principio constitucional de separación de poderes, poniendo especial énfasis en el órgano legislativo, a fin de consolidar un Poder Legislativo profesional e independiente.

En este sentido adquieren preponderancia los temas de la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión y en especial atención el sistema de representación proporcional.

Dicha figura se creó en un principio con el fin de abrir espacios legislativos a las minorías del país, pero además, como una posibilidad para que los partidos políticos proyecten al espacio parlamentario de las grandes discusiones a sus elementos más calificados. En este sistema, cada partido político propone a 200 favorecidos para acceder a las diputaciones según este principio. Si bien, la figura de representación proporcional fue novedad en su tiempo, actualmente está demostrado que el país requiere de una disminución de este tipo de figuras para seguir caminando a una democracia perfecta. Una reducción al máximo en el número de diputados federales permitirá lograr que el trabajo fuera mejor y más eficiente.

En la actualidad, con 500 diputados federales su labor se complica, con el consiguiente estancamiento del proceso legislativo. Una Cámara de Diputados del tamaño de la de ahora no es un órgano legislativo eficiente, no permite el debate responsable, impide el procesamiento ordenado del trabajo de comisiones, dificulta la asignación de responsabilidades adecuadas y, lo más grave, entorpece la formación de consensos necesarios a la definición de prioridades legislativas comunes a todas las fracciones ideológicas que la nación requiere con urgencia. Además, genera costos que, aun cuando no son lo más importante, también preocupan a la ciudadanía y desprestigian la tarea legislativa. Una vez garantizadas la pluralidad de ideas y la fortaleza del sistema de partidos, es necesario también hacerlo con la organización legislativa para que el gobierno pueda ser conducido sin el obstáculo paralizador que significa la atomización política, como ha estado sucediendo en legislaturas recientes.

Para lograr los fines anteriores, en esta iniciativa proponemos reducir a 200 el número de diputados de mayoría relativa y a 100 el de representación proporcional, Como consecuencia de este cambio y para mantener la misma proporción en relación con los topes y la sobrerrepresentación establecidos en el artículo 54 constitucional, también proponemos disminuir a 200 el número máximo de diputados que por ambos principios puede tener un partido político. Se hace indispensable pues,

realizar una nueva reforma constitucional que permita modernizar la composición del Congreso, para que sea una institución más fuerte, eficaz y eficiente que, acorde con la nueva realidad política del país, siga reflejando la pluralidad en que vivimos y constituya una expresión organizada de todos los sectores sociales y de todos los mexicanos, congruente con los nuevos tiempos de México. De conformidad con lo anteriormente expuesto, nos permitimos presentar ante la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 52, 53, párrafo segundo, y 54, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman los artículos 52, 53, párrafo segundo, y 54, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 200 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53. ...**

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

**Artículo 54.** La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 200 diputados por ambos principios.

V....

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a los preceptos relativos de esta Constitución.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2012.

Diputado Maurilio Ochoa Millán (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS RAFAEL YERENA ZAMBRANO Y JOSÉ TRINIDAD PADILLA LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los suscritos, diputados Rafael Yerena Zambrano y José Trinidad Padilla López, integrantes de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, nos permitimos someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo, del artículo 30., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Agradezco al señor Federico Mayor Zaragoza, ex director de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y presidente de la fundación Cultura de Paz, España; a Johan Galtung, premio Nobel de la Paz Alternativo, y fundador de estudios para la paz; al doctor H.B. Danesh, presidente del Instituto Internacional de Estudios para la Paz, con sede en Canadá, gracias por su apoyo y solidaridad para promover en México la educación para la paz.

La realidad en nuestro país nos obliga a pensar en nuevas alternativas de educación. En el artículo 30. de nuestra Constitución se encuentra plasmado el derecho a la educación de todo individuo, la cual tenderá a desarrollarse armónicamente y donde se establecen las bases de la educación en México, sin embargo no es clara en lo que se refiere a educación para la paz, que fomente el derecho al bien vivir en sociedad.

La carta de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura señala que “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”.

La educación es un proceso global de la sociedad, es por ello que se debe tomar la relevancia de cultivar este ejercicio en nuestra población ya que es algo que se aprende, específicamente en los niños y adolescentes y consecuentemente a jóvenes y adultos, ya que cada quien, desde sus diferentes ámbitos, conformamos a nuestro país. La educación para la paz propone un cambio donde la libertad, la solidaridad, la responsabilidad, el deber y los valores universales sean aprendidos, reconocidos y visualizados en todo momento y por todos.

El derecho a la cultura de paz y de bien vivir en comunidad, será una gran herramienta para no dejar que la violencia que impera en todas sus formas siga siendo parte de la vida cotidiana, como algo aprendido y observado u observado y aprendido. No lo hagamos parte de nuestra forma de vida. No sigamos sobreviviendo a la violencia.

Es momento de cumplir la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz 53/243 resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999, donde nuestro país es parte.

Seamos parte del proceso de asumir valores traducidos en hábitos del buen vivir en comunidad. Sin duda, la educación para la paz es un camino largo y difícil pero es lo único que garantiza una transformación que nos comprometa a todos, desde la base social que es la familia, hasta los tres niveles de gobierno.

En cuatro años México cayó 28 lugares en el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado anualmente por la organización civil Transparencia Internacional (TI). Mientras en 2007 el país ocupó el sitio 72 con una calificación de 3.5 –en una escala de 0 a 10–, en 2011 cayó al escalón 100 de 183 naciones, con una calificación de 3.

No sólo bastan las buenas intenciones para lograr la paz, sino es importante cultivar a nuestra población, ya que sólo la educación es el medio para transmitir, adquirir y desarrollar un cambio de consciencia social. Sin duda la educación como legado en comunidad es factor determinante en la maduración de todos los sectores.

Con esta práctica erradicaríamos paulatinamente, y con seguridad, todo tipo de violencia, como el bullying, traducido en abuso y violencia entre niños; el mobbing, es decir violencia emocional en el trabajo; la violencia en el núcleo familiar, lugar donde por principio se destruye o se cultiva el bien vivir.

Sin embargo creemos que tenemos todos los elementos para lograrlo como país. Educar en cultura de paz será un mecanismo de cambio del interior al exterior, un cambio donde todos nos unamos y participemos con un mismo fin: el bien vivir en comunidad será una herramienta de vida donde todos estemos unidos, por el simple hecho de dignificarnos como seres humanos en una sociedad.

Federico Mayor cita: “Desde ahora la arcaica cultura de la violencia y de guerra debe ceder el paso a la cultura de paz. En ella, el culto a la fuerza y la apología de la competición serán sustituidos por la aparición de nuevos horizontes de solidaridad humana, la epopeya cotidiana de la libertad y de la justicia, la emoción de la convivencia que engloba, a la vez, a los seres de todas partes y a las generaciones venideras.”

Con base en lo anterior y pensado en nuestra realidad como nación y en la unidad y no en la división de los mexicanos, como integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presento a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

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

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

**Artículo 3o. ...**

...

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

**Transitorio**



**Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3472-VI, jueves 15 de marzo de 2012**

**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 marzo de 2012.

**Diputados:** Rafael Yerena Zambrano, José Trinidad Padilla López (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ROMERO ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, Jorge Romero Romero, integrante de la LXI Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, que adiciona el inciso **d**) a la fracción II del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

Con posterioridad a la Revolución, el Estado mexicano ha tenido como propósito central, en materia de educación, hacer efectiva la oferta educativa para atender primordialmente la “demanda social”. Por esto invocamos el postulado de la Carta Magna, cuyo artículo 30. a la letra dice: “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano...”

A dicha obligatoriedad del Estado como rector de la educación le corresponde fomentar políticas que tiendan a “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano”, de las cuales son parte la educación física y el deporte, como aspectos de un mismo proceso, constituyen elementos fundamentales en la formación de actividades, capacidades, hábitos y destrezas del ser humano.

La UNESCO ([www.unesco.org/education](http://www.unesco.org/education)) promueve la educación física y el deporte ateniéndose a lo establecido en la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte, adoptada por la Conferencia General en 1978, en el transcurso de su vigésima reunión.

En esa carta se proclama el importante papel que este tipo de educación puede desempeñar, no sólo en el desarrollo cognitivo y físico de los niños y los jóvenes sino, también, en el enriquecimiento de la vida de los adultos en el contexto de la educación a lo largo de la vida. La educación es un factor esencial del desarrollo y el progreso, y la educación física y el deporte forman parte de la enseñanza de calidad preconizada por el movimiento en pro de la educación para todos.

En efecto, tanto la educación física como el deporte contribuyen a desarrollar las aptitudes “genéricas” y el potencial cognitivo y físico del niño, proporcionándole así las bases necesarias para su plena realización como persona y su bienestar. Los sistemas educativos son elementos básicos de la construcción del bienestar físico y mental del individuo, al que alude la antigua máxima latina *mens sana in corpore sano* (“mente sana en un cuerpo sano”).

El organismo argumenta que otro aspecto primordial educativo tan importante como la contribución al bienestar físico y mental es el relativo a los valores que transmite e inculca el deporte; por ejemplo:

- El respeto de las normas;
- La negativa a admitir trampas para conseguir la victoria a toda costa; y

- El respeto del vencedor por el vencido y reconocimiento por éste de que el primero fue el mejor.

Estos principios cívicos y democráticos elementales forjan los valores que permiten a la personas vivir juntas en la diversidad, respetando las diferencias.

Así las cosas, la acción de la organización en este ámbito se centra sobre todo en la atención especial que el sistema educativo debe prestar a la calidad de la formación de los profesores de educación física y deporte, así como al fortalecimiento de la capacidad de las estructuras que permiten impartir dicha formación.

Para ello es necesario tener en cuenta la necesidad de fomentar un proceso de “universitarización” de esas estructuras en muchos Estados miembros, en particular los de los países en desarrollo.

En este sentido, se debe tener presente que la educación física y deportiva en la enseñanza elemental responde a las exigencias de la educación para todos, que integra tanto el fomento de las adquisiciones cognitivas del niño como su desarrollo físico.

En el país, el promedio destinado a la educación física en enseñanza básica y media superior representa aproximadamente 39 horas efectivas anuales (1 a la semana). Comparativamente, en otros sistemas escolares, por ejemplo Finlandia, se consideran 15 horas efectivas semanales, en China 7, en Francia 5, en Italia y Canadá 2.5, en Cuba 3 de educación física y 4 de deportes, y en Alemania 3 de educación física y 2 de deporte escolar.

Por eso es evidente la necesidad de mayor vinculación interna de la educación física en los tres niveles de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria). Así mismo, se observa una desarticulación entre la educación básica y sus contenidos de educación física, con los subsistemas de educación media superior y superior. Ya no digamos del divorcio existente entre la educación física escolar con el deporte y la recreación, que son disciplinas complementarias e indispensables para el desarrollo integral de cualquier ser humano.

Establecer las orientaciones normativas y estratégicas que den coherencia y consistencia al accionar público y al privado en materia de desarrollo de las actividades físicas, las prácticas deportivas y la recreación requiere la formación de una nueva política claramente promotora, que conjugue los intereses y las opiniones de los diferentes grupos, y facilite al mismo tiempo la interacción entre sociedad y Estado para alcanzar los objetivos en materia deportiva, de salud y educación.

Se trata entonces de concebir la educación física a nivel primaria y secundaria de forma integral y democrática para que realmente filtre a todos los niveles y segmentos de la sociedad. Para ello es necesario que el Estado, a partir del precepto constitucional que se propone en este proyecto de decreto, administre, implante y evalúe nuevas estrategias de políticas públicas tendentes a incentivar las actividades deportivas en beneficio de la sociedad mexicana.

Derivado de lo anterior es menester cambiar la forma en que se aborda la problemática para darle un enfoque verdaderamente pedagógico, para ser considerada una disciplina fundamental para la educación y formación integral del ser humano, especialmente si es implantada en edad temprana, por cuanto posibilita en el niño desarrollar destrezas motoras, cognitivas y afectivas, esenciales para su diario vivir y como parte de un proceso para su proyecto de vida.

El proyecto que se propone busca que las autoridades sean capaces de identificar y analizar los enfoques pedagógicos de la enseñanza de la educación física en la educación básica, así como elaborar un diagnóstico del estado actual de éstos, y establecer al mismo tiempo los contenidos teórico-prácticos que permitan un mejor desarrollo en esta área.

Se propone elevar a rango constitucional la vinculación del derecho al deporte a través del criterio que orientará la educación que imparta el Estado.

Por lo expuesto, el suscrito somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona el inciso d) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona el inciso **d)** a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

**I. ...**

**II.** El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

**a) a c) ...**

**d) Contribuirá y promoverá la cultura física y el deporte a fin de fortalecer todas las facultades del ser humano y cumplirá en lo fundamental la formación integral de la niñez y la adolescencia.**

**Transitorio**

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

Palacio, Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2012.

Diputado Jorge Romero Romero (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 75 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ROMERO ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, Jorge Romero Romero, integrante de la LXI Legislatura por del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa por la que se reforma el inciso a) de la fracción VI del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona una fracción VIII, recorriéndose las subsecuentes del artículo 75 de la Ley General de Educación.

**Exposición de Motivos**

El sistema educativo mexicano está compuesto por una gran diversidad de instituciones fundadas a lo largo de más de dos siglos. Aunque conservan algunas señales de sus orígenes y de los proyectos educativos que enmarcaron su nacimiento, las instituciones actuales han vivido diversas transformaciones bajo el influjo de las políticas educativas reformistas de distintas épocas y los cambios en la vida social, cultural y política del país.

A partir de la década de los setenta la política educativa comenzó una nueva etapa reformista, que se acentuó en el último decenio del siglo XX, cuando se aceleró una serie de transformaciones en todos los ámbitos de la vida nacional y en un mundo que se ha globalizado y en el que la educación, la ciencia y los nuevos sistemas de información y comunicación tienen un papel central.

La responsabilidad de Estado para satisfacer las demandas educativas se ha servido de convenios con instituciones particulares como un elemento para ofrecer dichos servicios.

Lo anterior no es nuevo. De acuerdo con la doctora Valentina Torres Septién la educación privada en México se inicia desde tiempos de la colonia cuando los llamados preceptores se ocupaban de la educación individual de niños, niñas y jóvenes.

Si bien desde los albores del siglo XVI existió en la Nueva España la preocupación por educar, no fue sino hasta principios del XVII cuando esta actividad fue normada por el gremio de maestros y por el ayuntamiento, de modo que las escuelas de primeras letras funcionaron bajo la jurisdicción de la Corona Española.

A partir de la expedición de la Cortes de Cádiz en 1812, la vigilancia sobre la educación quedó en manos del ayuntamiento. Esta misma distribución de la responsabilidad educativa se continuó en las constituciones estatales del México independiente promulgadas entre 1824 y 1827, lo que supone, por tanto, una larga tradición de vigilancia sobre todos los aspectos de la vida educativa, incluyendo a las escuelas particulares, cuyos dueños y clientela se encargaban de cubrir los gastos.

En el mundo hispánico la educación encontró su razón de ser en la tradición católica, lo que le imprimió su carácter de unidad ideológica y cultural. En el México independiente, si bien el proceso de secularización había conducido a que el Estado asumiera casi toda la responsabilidad educativa, no con ello se pensó en relevar por completo a la Iglesia de sus funciones docentes. Bajo la

vigilancia de los órganos estatales, se insistió que debería continuar desarrollando tareas educativas para cubrir la demanda de las escuelas de primeras letras. Entre 1786 y 1817 se habían expedido decretos que exigían a la Iglesia que cumpliera con su obligación de abrir escuelas gratuitas de primeras letras, (llamadas desde tiempo atrás “escuelas pías”), no sólo en los conventos, sino en cada parroquia. El interés del ayuntamiento era obvio, pues a través de esta instancia, la Iglesia ofrecía educación gratuita a los niños sin recursos.

La exigencia de que la Iglesia participara en la educación como parte del proyecto de instrucción pública fue una idea permanente en los inicios del siglo XIX, que se dejó ver en los planes y reglamentos de la época. Se especificaron los límites de la educación particular en el “Reglamento General de Instrucción Pública”, expedido por las Cortes Españolas el 29 de junio de 1821, el cual tuvo gran influencia sobre los planes educativos del México independiente. Las escuelas particulares gozaron de una libertad condicionada, ya que desde un principio se les fijaron ciertas restricciones. En el proyecto del reglamento general de instrucción pública de 1823 se decía que “todo ciudadano tiene facultad de formar establecimientos particulares de instrucción en todas las artes y ciencias, y para todas las profesiones, pero el Estado se reservaba la autoridad de supervisar y asegurarse de que los maestros de estas escuelas tuvieran las aptitudes y preparación necesarias para la enseñanza”.

Efectivamente la libertad educativa consistía entonces en que los maestros de las escuelas particulares no tuvieran que ser examinados, lo que sí sucedía con los maestros del Ayuntamiento, aunque el Estado se encargaba de que los maestros particulares observaran “las reglas de la buena policía” pusieran “la mayor vigilancia para que las máximas y doctrinas que enseñen sean conformes a la Constitución Política de la Nación, a la sana moral”.

Desde entonces no hubo duda de que el Estado velaría porque la educación se ajustara a lo que éste consideraba “buena policía”, y a los principios emanados de la Constitución y calificaría la pertinencia de los maestros según los límites fijados en la ley.

Actualmente la educación privada o particular es un conjunto heterogéneo de escuelas, que comparadas con el total nacional, no es más del 20 por ciento del total y ejercen una influencia considerable sobre todo en la formación de ciertos sectores sociales.

El régimen establecido por nuestra Carta Magna fue reformado estableciendo una laguna legal al permitir que las escuelas particulares de educación tengan la posibilidad de desempeñarse con bastante autonomía en sus principios, valores, métodos y funcionamiento, sobre todo en cuanto a la enseñanza de diversas doctrinas religiosas.

Las escuelas privadas se distinguen, sobre todo por dirigirse a los sectores económicos privilegiados, por desarrollar métodos educativos autónomos, en ocasiones comunes a un grupo de ellas, en otros enteramente propios; así mismo, algunas otras instituciones han tergiversado objeto de la educación observándolo como una mero negocio y de promoción religiosa y no una responsabilidad de índole nacional.

A la fecha encontramos otros grupos que retomaron el interés por transmitir los mismos valores cristianos, que han vuelto sus ojos hacia la más tradicional de las posturas católicas, y que han ocupado el lugar dejado por los institutos religiosos en la educación: los principales son los Legionarios de Cristo y los del Opus Dei que se identifican con las posturas más radicales de la derecha católica. Estos grupos se han dedicado a la captación de los sectores económicamente más poderosos, ligados a las esferas del poder, para dirigir la educación de sus hijos.

Lo anterior es muestra del dinamismo de algunos poderes facticos que pudieron establecer en la legislación una apertura a la educación religiosa.

En este sentido se evidencia el contrasentido de la voluntad del constituyente de 1917, con las acciones del clero en lo que respecta a la impartición de la educación.

Dicho sea de paso, instituciones que imparten educación con inclinaciones religiosas en nuestro país forman parte del sistema educativo nacional; por lo que se violenta la impersonalidad de la ley, ya que no cumplen con el carácter laico de la educación.

Por ello lo que se propone es reafirmar el espíritu laico del Estado mexicano, ya que laicidad y el laicismo suponen el principio fundamental de democracia, de libertad de conciencia, de pensamiento y de inclusión social. Significan la igualdad básica de los ciudadanos y ciudadanas y es la que nos constituye en el común del pueblo, sin rangos ni autoridad impuesta, sin privilegios de unas sobre otras. Por eso, ninguna religión particular, ninguna confesión ni secta, puede imponerse a todos en nombre de la democracia, a través de la formación educativa pública o privada.

Así mismo se pretende de hacer explícita en la legislación secundaria la facultad de la autoridad para poder sancionar la falta de observancia a la disposición constitucional sobre la educación laica.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito somete a su consideración la siguiente iniciativa proyecto de

**Decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción VI del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona una fracción VIII y se recorren los subsecuentes del artículo 75 de la Ley General de Educación**

**Artículo Primero.** Se reformar el inciso a) de la fracción VI del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

**VI.** Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y **las fracciones I y II**, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y...

**Artículo Segundo.** Se adiciona una fracción VIII y se recorren los subsecuentes del artículo 75 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

**Artículo 75.** Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

- I. a VII. ...

**VIII. Realizar, permitir o fomentar y promover entre los educandos dentro del centro escolar la enseñanza de cultos y creencias religiosas o actos contrarios a la educación laica.**

IX. a XVI. ...

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2012.

Diputado Jorge Romero Romero (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN GERARDO FLORES RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

**Problemática**

En México, al igual que en la mayoría de los países del mundo, la adquisición de bienes y servicios por parte de los tres poderes y los tres niveles de gobierno se realiza, con ciertas excepciones, mediante la vía conocida como licitación pública.

En efecto, la contratación administrativa del gobierno se regula, principalmente, por dos cuerpos normativos: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

En ambos instrumentos de ley, las contrataciones gubernamentales atañen a tres principales rubros, de los cuales, los primeros dos son regulados por la primera de las leyes mencionadas y, el tercero por la segunda de ellas:

- Adquisiciones.
- Arrendamientos.
- Obra pública.

Al ejercer recursos económicos, todas las instituciones de la administración pública federal (al igual que los órganos autónomos), así como los gobiernos de los estados y los ayuntamientos, deben sujetarse a lo previsto por ambas leyes. Como excepción en la aplicación de ambas se encuentran el poder legislativo y el judicial.

Ambas leyes también coinciden en tres formas para instrumentar adquisiciones y realizar contrataciones, las cuales son:

- Licitaciones públicas.
- Invitaciones a cuando menos tres personas (generalmente personas morales).
- Adjudicaciones directas.

De estas tres formas la que atañe a la presente iniciativa es la primera.

La mayoría de las contrataciones se realizan por medio de la licitación pública, que no es más que **un contrato de concurso de recompensa llevado a cabo por órganos de la administración pública con el fin de adquirir, arrendar, contratar o concesionar un servicio o una obra pública.**

A su vez, las licitaciones se dividen en nacionales e internacionales. Las nacionales son esencialmente aquellas licitaciones en las cuales sólo pueden participar personas de nacionalidad

mexicana, mientras que las internacionales son aquellas en las que pueden participar también personas extranjeras.

Para llevar a cabo una licitación pública generalmente se publica una convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, la cual de manera consuetudinaria contiene entre otros requisitos:

- El nombre de la dependencia o entidad convocante.
- La fecha y horarios en que los interesados podrán obtener sus bases de la licitación, y el costo y forma de pago de las mismas.
- La fecha, hora y lugar de celebración de dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones.
- La indicación de si la licitación es nacional o internacional.
- La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, o bien la descripción de la obra o del servicio y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos.
- El plazo y condiciones de pago del precio de los bienes y servicios, o bien el plazo de ejecución de los trabajos determinando.

Las bases de la licitación pueden ser vistas como un catálogo de requisitos que deberán cumplir las personas (físicas o morales) que buscan ganar la licitación. Una vez cubiertas las bases, comúnmente sigue un periodo de ofrecimiento de pruebas, en el cual, el interesado mete en un sobre cerrado dos ofertas, la primera es una oferta técnica, mientras la segunda es una oferta económica.

En la oferta técnica el interesado busca convencer a las autoridades acerca de la calidad de su proyecto, así como de la eficacia y eficiencia de este. Mientras que en la oferta económica, pretende demostrar la rentabilidad de su proyecto, manifestando el costo de realización y su aprovechamiento.

Posteriormente procede la apertura de verificación, donde se observan las ofertas, revisando que estas cumplan con los requisitos establecidos. Luego se realiza una calificación técnica, donde se ve cual es la propuesta más conveniente; esta valoración técnica va de la mano con la valoración económica, donde se busca el mejor precio para el mejor proyecto, esto indica que no se busca el precio o la propuesta menos costosa, sino la más rentable.

Finalmente se emite un fallo donde se menciona quien ganó la licitación.

El procedimiento administrativo anteriormente descrito encuentra su fundamento en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece el principio de eficiencia administrativa, previendo que los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados y los municipios se administraran con “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

El citado precepto constitucional también establece que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicaran o llevaran a cabo a través de licitaciones públicas

mediante convocatorias para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobres cerrados, que serán abiertos públicamente, **“a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”**.

Esta salvedad constitucional tiene su origen de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1982.

Aun cuando su base técnica-jurídica es idónea y ha permitido fincar la práctica instaurada en las dos leyes descritas con antelación, en la praxis su ámbito de aplicación deja fuera importantes elementos de la Teoría Económica que pudieran satisfacerse mediante una sencilla adecuación de reforma.

La Teoría Económica moderna señala que en tratándose de las adquisiciones de un gobierno, de la asignación de contratos de obra pública, de la enajenación de bienes o incluso de la asignación de derechos de explotación de un recurso natural, no existe un mecanismo único que se considere como el más adecuado o eficiente para garantizar las mejores condiciones económicas para el ente que asigna dicho contrato.

Lo anterior, porque la diversidad de mercados de bienes y servicios, tanto a nivel nacional como internacional, y por tanto la diversidad y tamaño de los posibles proveedores de los bienes o servicios que se pretenden adquirir, o la diversidad y tamaño de los posibles adquirientes de bienes a ser enajenados o derechos de explotación de algún recurso natural, resultan en lo que los economistas denominan “asimetría de la información” entre las partes, es decir, que entre el comprador y el vendedor existe información distinta sobre el verdadero valor que cada uno le asigna al contrato que uno pretende asignar y el otro pretende obtener.

### **Argumentación**

Como se expondrá más adelante y tal como se mencionó en el planteamiento del problema, el mecanismo más adecuado para asignar un contrato de adquisición de un bien o servicio, o de enajenación de bienes, servicios o derechos de explotación, estará en función del mercado de que se trate. En algunos casos, un mecanismo que dé la oportunidad de presentar por una única vez una oferta económica o postura económica, en sobre cerrado, podrá ser el más indicado, sin embargo existen muchos otros, donde ese mismo mecanismo, lejos de garantizarle los mejores beneficios al gobierno, en su calidad de comprador o vendedor, le pueden generar situaciones indeseables, ya sea porque puede terminar comprando a un precio muy por encima del que podría haber obtenido u obteniendo ingresos muy por debajo de los que podría haber obtenido también. Para ello, en otros países se utilizan hoy en día mecanismos alternativos, ya sea porque no se limitan a una única oportunidad para presentar ofertas económicas o posturas, o bien porque en lugar de que estas se presenten en sobre cerrado, la presentación de estas se hace de forma abierta, ya sea oral o a través de sistemas informáticos.

Es decir, se considera que existen diversos **procedimientos de presentación de ofertas económicas o posturas, abiertos o cerrados, que pueden llevarse en una o más rondas para la presentación de las mismas que resultarán adecuados según sea el tipo de contrato que se pretenda asignar.**

Estos conllevan una fundamental importancia, no solo a nivel teórico sino también empírico. En el primer caso se debe a los elementos matemáticos e intuitivos que se aportan con dichos

procedimientos, ejemplo de ellos son la áreas de microeconomía de competencia perfecta, discriminación monopolística, modelación en finanzas y Economía Política.

En el aspecto empírico, resulta cada vez más común que mercados a nivel mundial utilicen este mecanismo para entre otros fines, la asignación de precios en transacciones de bonos del tesoro, derechos de explotación mineral y más recientemente en sectores energéticos, concesiones de telecomunicaciones y de transporte público. De hecho, un importante número de estudios empíricos se basan precisamente en este método como son los derechos petrolíferos y madereros realizados por el gobierno de los Estados Unidos de América.

En las últimas décadas, la importancia de las transacciones realizadas por medio de estos procedimientos ha sido muy significativa. Además, su uso se ha ido extendiendo a nuevos tipos de bienes y servicios, y se ha incrementado de manera notable el número de participantes tanto desde el lado de la oferta como del de la demanda.

Los mecanismos de presentación de varias posturas pueden catalogarse como un método valioso para el Estado, debido a sus propiedades o características para maximizar el bienestar social, así como de ampliar las posibilidades de generar competencia en mercados, que a través de otros mecanismos de asignación no serían posibles de desarrollar o funcionarían de forma ineficiente. Adicionalmente, propicia para el Estado una fuente de ingresos que puede llegar a presentar menores distorsiones.

El buen diseño de estos mecanismos tiende a impulsar la participación de un mayor número de oferentes y, así, garantizar varios aspectos relacionados con el desarrollo propio del proceso y el futuro del mercado. Esta cantidad minimiza las posibilidades de colusión, maximiza el ingreso para el ofertante y genera espacios para que el mercado funcione competitivamente.

En el caso de los Estados Unidos de América, la razón para no utilizar otros sistemas diferentes en los que los bienes y servicios se contraten con una sola postura o en una única ronda en sobre cerrado, recae en la interdependencia que existe entre las posturas evolventes enfocadas a una agregación óptima de propuestas. Esto, sin lugar a dudas, **garantiza ventajas a favor del Estado y mayor equidad entre los adjudicatarios.**

En este caso, los desarrollos teóricos sobre el método en comento apuntan a que, tanto la simultaneidad como el carácter ascendente de las posturas, ayudan a la eficiencia en la asignación.

Este método que atañe a la presente iniciativa pertenece dentro de la Teoría Económica a un área más general llamada “diseño de mecanismos”, cuya finalidad es proveer herramientas para crear arreglos institucionales que guíen transacciones específicas en mercados que muestran tendencias ineficientes causadas por el acceso limitado a la información relevante.

Como sabemos en economía, la información es un elemento determinante en la toma de decisiones, aunque en la mayoría de casos los consumidores y productores no tienen la misma información en lo referente a las variables más importantes de su elección. En una economía en libre competencia se considera que los mercados actúan con información perfecta.

Toda la información relevante se transmite a través de los precios y las distorsiones, y en caso de que aparezcan, tendrán una incidencia temporal e irrelevante, ya que el libre mercado conlleva su propia eficiencia productiva. Sin embargo, muy frecuentemente vemos que esta hipótesis no se cumple en la realidad, ya que en la mayoría de estas transacciones existen diferencias

(predominantemente, en la cantidad y calidad de información que disponen los agentes), dando como resultado que los precios no transmitan toda la información significativa.

Al existir estos elementos lo que se busca dentro de un procedimiento de presentación de posturas, abiertos o cerrados, en una o más rondas para su presentación, es generar lo que en Teoría Económica se conoce como “Modelo de Referencia”. Este modelo parte del supuesto de que las valoraciones de los compradores no son de dominio público, sino que únicamente son conocidas por cada uno, así cuando se presentan sus ofertas, los potenciales oferentes van a tener en cuenta diferentes factores como el tipo de juego (el proceso de licitación) que se les plantee, su valoración del bien o servicio licitado y el número de competidores.

La noción del equilibrio que se utiliza para estos casos es el del “Equilibrio Bayesiano de Nash” en la que se señala que en teoría de juegos, cuando existe información incompleta, un competidor al decidir cuál será su oferta, necesitará realizar una conjetura sobre cuál será el comportamiento del resto de los competidores.

Simultáneamente, los demás participantes para calcular su mejor acción realizaran, asimismo, una predicción de cuál será la manera en que se comporten los otros competidores entre los que se encuentra el propio competidor. De tal forma, para realizar su elección, cada competidor tendrá que pensar como hubiera actuado en cada una de las otras posibles alternativas en las que se podría haber encontrado. El resultado de esta práctica es que cuando se hable de estrategia no se está refiriendo a una oferta concreta, sino a una función cuya variable independiente es la valoración.

Finalmente con este diseño de mecanismos, se reconoce que es necesario revisar las estructuras específicas de difusión de la información y de las reglas de interacción para crear mejores arreglos en la asignación de recursos, con la finalidad de reducir el impacto negativo que la información asimétrica puede tener en términos de la eficiencia de los contratos económicos, así como el de analizar los problemas institucionales en un sentido más amplio.

En conclusión, es de reiterarse que el mejor mecanismo para garantizar una más eficiente y elevada rentabilidad por parte del Estado, es aquel que se base en procedimientos de presentación de posturas, abiertos o cerrados, en una o más rondas para su presentación.

### **Fundamento legal**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el tercer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el tenor literal siguiente:

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes **bajo procedimientos de presentación de ofertas económicas, abiertos o cerrados**, en el número de rondas que resulten necesarias, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

**Artículo Transitorio**

**Primero.** 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 21 de marzo de 2012.

Diputado Juan Gerardo Flores Ramírez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 62 Y 63 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ISABEL MERLO TALAVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

María Isabel Merlo Talavera, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción XI, 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 presenta a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 62 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente:

**Exposición de Motivos**

**Antecedentes**

La integración de la Cámara de Diputados deberá ser formada por ciudadanos dedicados y comprometidos en salvaguardar las garantías de los mexicanos, así como velar por una integridad social, estableciendo mecanismos de acción para contrarrestar las necesidades del conglomerado nacional. Sin embargo esta visión se ha visto opacada por conflictos políticos, sociales e ideológicos marcando “lagunas jurídicas” existentes en la normatividad nacional, ya que se matizan obstáculos que restan seriedad y compromiso, entorpeciendo así la labor legislativa, dando como resultado en el aspecto funcional un rezago legislativo y en el aspecto social la repercusión es más hiriente aun, pues se matiza en la opinión de nuestros connacionales una visión de que el Congreso de la Unión es inservible.

Es claro que la función legislativa a los ojos de los mexicanos se ha desgarrado intempestivamente a lo largo de la vida política del país.

Para contrarrestar estos efectos es necesario hondar mas en figuras poco explicadas y analizadas en su totalidad a lo largo de diversas legislaturas, me refiero a “la solicitud de licencia, la suplencia y la diputación vacante”. Lo que establecemos en esta iniciativa son parámetros limitantes para

- Tipos de licencia (definitiva y temporal).
- Duración de las licencias (máximo 6 meses) y limitar recurrir a ellas (sólo 2 por legislatura).
- Establecer una reforma del artículo 62 constitucional dando pauta a que los diputados que se decidan por el ejercicio de otro cargo político, no se les permitirá regresar a su antiguo cargo legislativo, al considerarse una licencia permanente o definitiva, por más de 6 meses o al ser mas de las permitidas.
- Asentar normativamente en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos la sanción que corresponde a los diputados y suplentes que no desarrollen el cargo que se les encomendó sin justificación legal o no rindan la protesta del cargo (ya que actualmente existe una laguna jurídica).

- Reglamentar el procedimiento y formalidades correspondientes a la toma de protesta de los suplentes y diputación vacante.

Ahora bien, mirando al pasado de estas figuras en un enfoque etimológico de concepción y comparándolo con otros países, bajo la opinión de algunos autores encontramos que:

*Suplencia*, del latín *suppleo, evi, etum*.

1. f. Acción y efecto de **suplir** (ponerse en lugar de alguien).
2. f. Tiempo que dura esta acción.

*Licencia*. Proviene del latín *licentía*, que significa “permiso”, “libertad”, de *licens*.

*Vacante* (del ant. part. act. de *vacar*; lat. *vacans, -antis*).

1. adj. Que está sin ocupar. U. t. c. s.
2. adj. Dicho de un cargo, un empleo o una dignidad: que está sin proveer. U. t. c. s. f.

*Diccionario* de la Real Academia Española, vigésima segunda edición.

*Diccionario universal de términos parlamentarios*,  
[http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/1.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/1.pdf)

En EU no se incluye la figura de “senador suplente”; si existiera una vacante, se da lugar a un nuevo nombramiento, en su artículo uno, sección tercera párrafo segundo de la Constitución de Estados Unidos de América se dispone:

Cuando en el Senado ocurran vacantes en la representación de algún estado, la autoridad ejecutiva de tal estado convocará a elecciones para cubrir tales vacantes. Disponiéndose que la Asamblea Legislativa de cualquier estado podrá facultar a su ejecutivo a extender nombramientos provisionales hasta que el pueblo cubra las vacantes por elección, en la forma que disponga la Asamblea Legislativa.

Respecto a los diputados, se dispone lo siguiente en el artículo uno, segunda sección, párrafo cuarto: el procedimiento para ocupar la vacante corresponderá de forma idéntica como el Senado.

En Argentina, cuando hay una diputación vacante se establecen nuevas elecciones, para Francia la ley establece el procedimiento para cubrir la vacante surgida inesperadamente.

En Chile, la Constitución dispone según el artículo 51:

**Artículo 51. ...**

... Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán por el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido.



Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados.

Los parlamentarios elegidos como independientes que hubieren postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, serán reemplazados con el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura...

De la misma forma, la opinión de diversos autores como conocedores de la materia, entre ellos Susana Thalía Pedroza de la Llave, Jorge Fernández Ruiz: hacen análisis de la historia de estas figuras así como de su presencia en la normatividad mexicana (en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Pedroza de la Llave expone en *El Congreso General Mexicano*: “Existe un vacío al hablar en el Reglamento de una licencia por “enfermedad grave”, ya que en ninguna ley o disposición oficial podemos encontrar la definición y especificación de que es una enfermedad de este tipo y mucho menos un listado de estas, o que autoridad podrá dictaminar que estamos en presencia de enfermedades de este tipo, de igual forma trata de limitar la licencia a dos años y que la sanción primordial es perder el cargo público”.

Fernández Ruiz, en *Poder Legislativo*, establece la extinción de la calidad de legislador, pero matizando que la figura de la licencia no debe de establecerse como una tapadera de una renuncia, ya que debe de actuarse de forma pública y darle la importancia debida.

Dichos análisis se suman a la visión del articulado del Reglamento al establecen ciertos parámetros de la licencia: destacando que la sanción por no ejercer el cargo público como propietario debería ser la pérdida de carácter de senador o diputado, ya que se busca que funcione la Cámara de forma integrada y dedicada a culminar los proyectos de forma conjunta eficiente y eficaz, es acertado que solo se otorguen las licencias a una cuarta parte de la totalidad de los y las diputadas, por causa grave y justificada, proponemos que por enfermedad contará con dos meses. ¿Pero como calificamos la gravedad?

Ahora bien, para que la suplencia se lleve a cabo se tomará en cuenta que

- El propietario fallezca.
- Tenga licencia.
- Esté separado del cargo.
- Que el propietario falta 10 días sin permiso o causa justificada; sin embargo, puede reanudarse al cargo el propietario en el siguiente periodo.

Se puede destacar la extinción de calidad de legislador por término, muerte, renuncia, destitución, suspender por licencia o declaración de procedencia, ahora bien estos aspectos no bastan debemos fundamentar y desarrollar nuestros actos con base a los principios de la transparencia y buen funcionamiento de la Cámara.

No perdamos la mirada en el ángulo principal de esta iniciativa como bien lo marcan diversos autores las ventajas de la suplencia son

1. No privar de la representación de la demarcación territorial al pueblo.
2. Evitar elecciones extraordinarias, así como ebulliciones políticas, el agotamiento del electorado y las erogaciones económicas.

Estos ejemplos erigen ciertamente los pilares de nuestra iniciativa, sin olvidar que las condiciones estructurales de México son muy diversas a las de los países citados, por lo cual dicho modelo sólo es un parámetro cultural con miras a la regularización interna.

Buscamos cimentar normativamente la totalidad de parámetros de acción y ejecución idóneos de: una licencia (para no caer en excesos), de una suplencia (con las debidas formalidades y protecciones para el correcto desempeño del cargo) y en su caso la diputación vacante (procedimiento para subsanarla), en cualquier momento de los tres años de duración de la legislatura.

Ya en el marco nacional la historia normativa del país ha abordado estas figuras de la siguiente forma, sin perder el enfoque actual de los artículos constitucionales vigentes; 62 y 63, podemos destacar:

### **Constitución de Cádiz**

Artículo 90.

Después de la elección de diputados se procederá a la de suplentes por el mismo método y forma, y su número será en cada provincia la tercera parte de los diputados que le correspondan. Si a alguna provincia no le tocara elegir más que uno o dos diputados, elegirá, sin embargo, un diputado suplente. Éstos concurrirán a las Cortes, siempre que se verifique la muerte del propietario, o su imposibilidad a juicio de las mismas, en cualquier tiempo que uno u otro accidente se verifique después de la elección...

... Artículo 94.

Si sucediere que una misma persona sea elegida por la provincia de su naturaleza y por la en que está vecindado, subsistirá la elección por razón de la vecindad, y por la provincia de su naturaleza vendrá a las Cortes el suplente a quien corresponda...

... Capítulo X

De la Diputación Permanente de Cortes...

... Artículo 129.

Durante el tiempo de su diputación, contado para este efecto desde que el nombramiento conste en la permanente de Cortes no podrán los diputados admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del rey, ni aun ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera...

... Artículo 160.

Las facultades de esta diputación son

Cuarta. Pasar aviso a los diputados suplentes para que concurran en lugar de los propietarios; y si ocurriese el fallecimiento o imposibilidad absoluta de propietarios y suplentes de una provincia, comunicar las correspondientes órdenes a la misma, para que proceda a nueva elección...

... Artículo 336.

Si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la de terminación que corresponda: durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes...

En la Constitución de Cádiz ejemplo más remoto de la materia que nos ocupa encontramos que la figura de la suplencia de diputados si se contemplaba y se desenvolvía por muerte, impedimento y la imposibilidad a juicio, dicha elección del cargo se llevaba bajo un proceso establecido.

El punto idóneo de este ordenamiento para entender la solicitud de licencia, suplencia y diputación vacante, radica en lo establecido en el artículo 129 ya que sus líneas tejen la exclusividad y compromiso del cargo al leerse: Desde el nombramiento conste en la permanente de Cortes no podrán los diputados admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo de provisión del rey. Manteniendo de forma obligatoria el cargo encomendado. Los demás artículos establecen una comunicación constante de forma triangulada entre el propietario, suplente y el poder supremo, así como una limitación de caracteres y funciones que al no ser acatados darán como resultado la suspensión y la adjudicación del puesto por un suplente o las elecciones precisas. Por tales motivos, dicha Constitución refleja una postura concreta, puntual y certera que desarrolla una funcionalidad.

**- Artículo 90 del primer proyecto de Constitución 25 de agosto de 1842**

Artículo 90. Los diputados y senadores no pueden

I. Obtener sin permiso de su Cámara respectiva, empleo, comisión, ascenso ni pensión de provisión del gobierno, si no es que le toque por escala rigurosa, establecida por la ley. En el caso de que la Cámara conceda el permiso, cesará el interesado por el mismo hecho, en el ejercicio de sus funciones.

II. Funcionar en ningún otro encargo ni empleo público.

**Segundo proyecto de Constitución, leído en la sesión del Congreso del 3 de noviembre de 1842**

Artículo 41. Ningún diputado ni senador puede renunciar su encargo sino por causa justa calificada por el Congreso, ni ser destituido más que en el caso de que perdiere la cualidad de ciudadano, o de que falte sin licencia tres meses consecutivos a las sesiones, ni obtener del gobierno durante su misión, condecoración, empleo, o cualquiera gracia, a excepción de los ascensos de rigurosa escala.

Sólo podrán ser empleados en comisión por el gobierno con permiso del Congreso, suspendiéndose el ejercicio de su encargo mientras durare aquélla. Tampoco pueden funcionar en ningún otro empleo público.

La visión de estos dos proyectos era bastante coherente y objetiva al limitar y enmarcar la importancia del cargo de elección popular, como una exclusividad otorgada por los gobernados a un sector muy pequeño de la población que tiene la obligación ética social de representar a sus electores en la toma de decisiones nacionales, sin embargo solo figuro como un proyecto lo que espero sinceramente no le pase a esta iniciativa.

#### **Constitución de 1857, reforma de 1874**

Establece el número de miembros para poder comenzar el funcionamiento de cada sesión de la Cámara.

#### **Reformas del artículo 63 constitucional**

- 1916. Conforme al proyecto de Constitución busca seguir los parámetros marcados por la Constitución de 1857 en el artículo 61, con relación a la pena que le corresponderá a los ausentes establecida en la ley, creándonos la duda de cuál es esa ley ya que no se fija ningún ordenamiento normativo con estas características.

61. El congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes, **bajo las penas que ella designe.**

Leyéndose en esencia lo siguiente para días de sesiones: deberán compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes si no lo hiciesen se entenderá que no aceptan el cargo, llamándose a los suplentes, y si en un plazo igual no se presentan se declarara vacante, por otra parte el artículo 62 establece que un diputado propietario no podrá ejercer ningún otro cargo sin la debida licencia, al decidir ocupar otro cargo tendrá que ceder de las ocupaciones del primero mientras dure el segundo.

- 1962. Se establece una reforma correspondiente a los artículos 54 y 63 constitucionales, a lo largo del análisis del proceso legislativo correspondiente se ubica un mayor enfoque al artículo 54 al establecer un nuevo sistema mexicano de representación como lo es el derecho de partido. “mixto = mayorías + minorías”, aunque toca los aspectos superficiales del 63 relacionándolo con el 62, no establece la sanción correspondiente a cada diputado o suplente por no ejercer el cargo que se le encomienda, quedando en esencia de tal forma:

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar al cargo dentro del plazo señalado... (Párrafo primero.)

Se observa la falta de precisión y sobre de estas sanciones, ya que el país se encontraba en reacomodo de aspectos tanto sociales, políticos y económicos. Haciendo imposible la capacidad y rendimiento de forma plena de las instituciones de derecho, bajo la funcionalidad de la democracia en tiempos de poca fe y bajo el surgimiento de los partidos políticos conocidos hoy día, dejando entre ver que la “democracia y funcionalidad soberana” se estructuraba a marchas forzadas y remendadas por aseveraciones como las discutidas en el proyecto de resolución del artículo 62 constitucional:

- Está prohibido que sin licencia puedan ejercer otro cargo público los diputados y senadores.

- Cesará de su cargo el diputado propietario, durante el tiempo de la licencia para que desarrolle la diligencia por la cual prefirió abandonar el cargo dejándolo de esta forma en manos del suplente o en el peor de los casos de la diputación vacante.

Bajo aspectos del artículo 63: agrega los “supuestos conceptos de pena” del artículo 61 de la Constitución de 1857; sobre las líneas del Diario de los Debates de esta fecha establecen a la pena como: “la consecuencia natural de morosidad del diputado”, dejando dicha sanción bajo un carácter ético, personal y reflexivo, la pérdida del derecho de concurrir durante el resto del periodo, sin embargo esta pérdida de derecho a concurrir a sesión y la no aceptación del cargo no son penas en “estricto sentido jurídico”.

- 1984. Se Otorga a la Comisión Permanente la facultad de otorgar licencias (costumbre ejercida), en el artículo 78, fracción VIII, de la Constitución vigente.

- 1993. Si bien matiza lo referente al artículo 63, no es sobre la materia que nos compete.

- 2003.

Iniciativa. Año II, número 5, marzo 20 de 2002, Diario de los Debates.

Dictamen primera lectura: año III, primer periodo, octubre 22 de 2002.

Debate año III, octubre de 2002.

Dictamen proyecto de declaratoria 13 de agosto de 2003.

Establece que la reelección en el ejercicio inmediato, es necesaria y productiva en el Poder Legislativo, ya que plantea el posible cumplimiento de objetivos de largo plazo, entendiéndose que Cronos no se encuentra a favor de la función legislativa, al ser grandes cantidades los compromisos a concluir, en tan poco tiempo por lo cual podemos sumar desventajas por las licencias y los procesos derivados ya planteados como la suplencia y la vacante, ya que entorpecen aun más el proceso legislativo por que la o el diputado se desliga de sus obligaciones de trabajo, en la gran mayoría de los casos por beneficio de su “carrera política”, dando paso a un suplente que no se encontraba pendiente directamente de la labor legislativa perdiendo tiempo en la curva de aprendizaje de dichos proyectos, aunado a estos parámetros se encuentra como obstáculos el entorpecimiento de la función del suplente por parte del propietario.

Basados en este planteamiento es posible entender que se necesite precisar el procedimiento por ausencia o diputación vacante, ya que dicha reforma no hace alusión a los casos y procedimientos en el desarrollo de la legislatura solo a la toma de protesta (párrafo primero del artículo 63), lo cual se justifica al observar su fundamento constitucional: artículos 52 y 56 (integración de las Cámaras).

**Diputada María Teresa Gómez Mont y Urieta.** Expresa que es necesario colmar la laguna jurídica existente ampliando el proceso de 63 constitucional, no sólo en el momento de que los legisladores asuman su posición sino en cualquier momento necesario por desaparición de los legisladores, para evitar que exista un sector que no tenga un representante social.

**Diputado Jaime Cervantes Rivera.** Argumenta que no se previó el mecanismo para que en caso de vacante de propietario o suplente se pueda cubrir la misma.

## **Normatividad secundaria**

Con base en la norma secundaria interna Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ningún artículo de esta ley establece sanciones para la falta de un diputado propietario, suplente, o por la diputación vacante así como su proceso de selección y protesta del cargo en tiempo forma, por lo cual mas adelante centraremos las reformas sugeridas.

Por otra parte, en el Reglamento de la Cámara de Diputados sí encontramos regulada en ciertos aspectos estas figuras a partir del artículo 8 hasta el 16, cómo es la suplencia por causa grave, estableciendo los artículos 47, 48 y 49 con relación a las inasistencias y su justificación en el Reglamento de la Cámara, pero establece cierta laguna al no dar a conocer los parámetros para entender una situación como grave. En este reglamento encontramos desde: Las obligaciones de los diputados y diputadas: asistiendo puntualmente a las convocatorias a sesiones y reuniones, del pleno, de los órganos, procedencia de la suplencia cuando el diputado propietario:

No tome posesión del cargo, se tenga licencia; no se presente diez días de sesiones consecutivos, sin causa justificada; de esta ultima consideramos que son muchas faltas son una cantidad muy exagerada, desempeñar un empleo de carácter publico remunerado, por muerte o imposibilidad jurídica. Por otra parte, la vacante no pueden ocupar el cargo: Los sancionado con la pérdida del cargo, muerte o enfermedad, por licencia.

Actualmente, las licencias se otorgan por enfermedad, empleo de la federación, postularse a otro cargo de elección popular, por estado de gravidez. La solicitud será revisada y aprobada por la Mesa Directiva y se aprobará por el pleno o por la Comisión Permanente.

La presencia del problema de las solicitudes de licencias por los representantes públicos es tan áspera en la actual legislatura que se puede confirmar con las estadísticas arrojadas por los reportes legislativos de febrero-abril y septiembre-diciembre de 2011:

Por lo que corresponde a la **LXI Legislatura** tenemos un total de 114 solicitudes de licencias aprobadas.

De la **LX Legislatura** tenemos un total de 181 solicitudes de licencia.

Respecto a la **LIX Legislatura** tenemos un total de 170 solicitudes de licencia.

Para finalizar lo correspondiente a la **LVIII Legislatura** tenemos respecto a los diputados propietarios:

- Un total de 116 solicitudes de licencia, decesos 3, reincorporaciones 37 y sólo una persona no asumió el cargo.
- Respecto a los suplentes tuvimos 3 solicitudes de licencia, salieron de funciones 16 y no rindieron protesta 60.
- Se tienen 3 diputaciones vacantes.

Eso conlleva como consecuencia la petición de licencias y la ausencia en pleno justificada o no, es un incremento en el rezago legislativo, que se traduce en poca eficacia y eficiencia de la Cámara de

Diputados, lo cual lo podemos confirmar con la siguiente información sacada de los mismos análisis:



Por ello podemos atribuir parte del rezago legislativo en cierta medida a la solicitud de licencias así como a las faltas tanto justificadas como injustificadas, a su vez es elemental para nuestro análisis el abordar la falta de regularización sobre la toma de protesta de los suplentes, ya que no enmarca la formalidad y podría establecer parámetros de ligereza, que contrarrestan el esfuerzo legislativo de esta Cámara.

Expuesto lo anterior, es claro que la Constitución no considera el procedimiento, estructura, mecanismos y desarrollo de la “suplencia” “la diputación vacante” y falta establecer acciones con respecto a la “licencia”, por lo cual hay la necesidad de establecer de forma definitiva la procedencia de estas figuras.

Por eso buscamos establecer la certeza jurídica tanto para los votantes como para los designados como diputados suplentes, por lo que es necesario colmar las “lagunas jurídicas” sobre la materia, es menester establecer una finalidad poco palpable a simple vista, me refiero a la seguridad jurídica y laboral para la elección y el desempeño del cargo de “suplente”, por lo cual creemos pertinente comparar la figura de la suplencia con las existentes por la falta del presidente en diversas etapas del sexenio presidencial, de esta forma tomamos de base lo referente a los artículos constitucionales 84 y 85:

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del presidente sustituto.

**Artículo 85.** Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o a elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el

carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.

Si la falta de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

En caso de una falta absoluta del diputado propietario, ocurrida en el primer año de legislatura y/o no se presente al comienzo de la legislatura a la toma de protesta de su cargo, ni a ejercerlo ya tomada la protesta durante este mismo periodo, sin causa justificada, se designará al **suplente**. No pudiéndose integrar el diputado propietario al haber perdido el cargo, salvo que sea por caso fortuito o fuerza mayor.

Cuando se den más de las dos licencias permitidas o la ausencia del diputado propietario sin justificación alguna, ocurriendo esta en los dos últimos años de la legislatura, se designará al **suplente con carácter de sustituto**, quien concluirá la legislatura.

**Suplente provisional.** Corresponderá cuando el diputado propietario pida licencia temporal, permitiéndole en este único caso que se reincorpore a la legislatura en curso.

### **Tipos de licencia**

**Temporal.** Corresponde a la licencia otorgada al diputado propietario con una duración de seis meses como máximo, no pudiendo fraccionarla para su acumulación, puede suspenderla, sin embargo no le contará el tiempo restante para concluirla. En el caso de enfermedad, el diputado propietario podrá justificar sus licencias temporales y ser acreedor a una prórroga de éstas al presentar documentación oficial que avale la existencia y tratamiento de una enfermedad grave. Para la definición de enfermedad nos evocaremos a lo establecido por la Ley General de Salud.

**Definitiva.** Es aquella por la cual durante la totalidad de la legislatura puede optar por ella el diputado propietario, o en los casos de deceso, incapacidad jurídica, pero no podrá reincorporarse nuevamente a la legislatura. Ni podrá ser electo para la legislatura siguiente.

Ahora bien, ninguno de los “diputados suplentes que tomaron protesta”, puede reelegirse para ser diputado propietario, en la legislación inmediata.

### **Sanción**

A los diputados que no se presenten a la protesta de su cargo o que no lo ejerzan, se les retirará del cargo.

En el caso de los suplentes que sin razón aparente no declinen el cargo y protestado no lo ejerzan se les multará con una reducción de la dieta.

La reforma planteada se desarrollará en el ángulo constitucional desde un enfoque esencial, al dar una visión general de estas figuras y en el plano normativo secundario donde se enfocará y



desglosará de forma minuciosa. Dejando limitado al legislador respecto del lanzamiento de su carrera política durante su cargo de elección popular, pero dándole los aspectos necesarios para que pueda realizar sus actividades laborales.

Debemos generar una mayor comunicación de apoyo técnico entre el propietario, el suplente y la mesa directiva de la Cámara, ya que la comunicación bien integrada y con claridad en sus facultades y funciones activará el trabajo que hace falta al Poder Legislativo. Terminando con privilegios sobre las excusas a través de las licencias o el salto político de algunos propietarios afectando a los suplentes en su trabajo legislativo y en su vida política y profesional.

El conflicto radica en que algunos grupos parlamentarios han estado conscientes en diferentes fases históricas de la necesidad de plantear sanciones para los miembros que tomen licencias en extremo o que ni siquiera las piden, así como la poca normatividad vigente y concreta sobre la materia, ya que la Ley Orgánica de la Cámara de Diputados no considera las figuras de suplencia, licencia y sanciones y la Constitución atribuye sanciones a una ley secundaria que no se ha creado, por lo cual hay que abordar un tema que otros en otras épocas han eludido por evitar un prejuicio a sus libertades políticas, al establecer lineamientos y límites al “trampolín gubernamental”.

Es insólito cómo aun con el precedente a lo largo de la historia normativa del país desde sus inicios y matices modernos, no seamos más estrictos con la normatividad que monitorea y estructura nuestros poderes y así no sólo dejar que las exigencias sean de los órganos de poder hacia los contribuyentes y ciudadanos.

Si queremos que nuestras instituciones recuperen credibilidad ante los ojos de nuestro electorado y de toda la población en México es crucial demostrar el compromiso de nuestros candidatos y partidos no solo en las “campañas políticas” sino en las curules que representan no sólo una silla elegante sino los cimientos de una responsabilidad patriótica, cívica y ética, que tiene la obligación de mantenerse como un eslabón de equilibrio de poder y que para la mirada social es ya sólo un eslabón del “yugo político”.

Es necesario atacar con hechos y desvanecer el espejismo social respecto a la función legislativa, pero sobre todo reforzar la confianza de la ciudadanía para fortalecer a las instituciones.

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

### **Decreto que reforma los artículos 62 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 62.** Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

**Los diputados o senadores propietarios con licencia que desempeñen alguna actividad de las que hace referencia el párrafo anterior, por más de seis meses, perderán el carácter de legisladores a fin de no obstaculizar el trabajo legislativo realizado por su suplente.**

**Los diputados o senadores que soliciten más de tres licencias, salvo por causa médica debidamente justificada, perderán el carácter de legisladores.**

**Segundo.** Se reforma el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 63.** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, **perdiendo el carácter de legislador**, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, **perderán el carácter de legisladores**, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten con la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

#### **Transitorios**

**Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3479-VI, martes 27 de marzo de 2012**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en su marco jurídico interno en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la publicación del presente decreto.

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

Diputada María Isabel Merlo Talavera (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 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**

Impedir que los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, continúen desconociendo en sus respectivas esferas de atribuciones los ejes sustanciales que dan base al artículo 123 Constitucional, en completo perjuicio de los derechos y dignidad de las y los trabajadores.

**Argumentos**

Las iniciativas de reforma integral a la Ley Federal del Trabajo, presentadas por los partidos de derecha para intentar ganarse, por cierto inútilmente, la opinión favorable de los trabajadores, aduce falsamente que no implican modificación al artículo 123 constitucional.

Lo que no dicen, es que los textos de estas reformas interpretan las disposiciones de este precepto constitucional en clara oposición a los principios generales de derecho laboral que les dan sustento, por lo que acaban proponiendo baratijas jurídicas que nada tienen que ver con esta rama del derecho. Es decir, tales iniciativas desconocen de manera total y grotesca el espíritu que inspira y la letra expresa del artículo 123 constitucional, Apartado A.

O para decirlo en forma más sencilla, no reforman al artículo 123 Constitucional, por que ni siquiera les interesa, simplemente lo hacen a un lado, como estorbo. Y sólo se guían por la asonada de los intereses de unos cuantos patrones normalmente extranjeros, en oposición a los intereses del grueso del país, y concretamente de las personas que viven de su trabajo.

Los patrones que se quedan en el país, que tienen un contacto cotidiano con los trabajadores, quieren una legislación con equilibrio y justicia entre los factores de la producción, para alcanzar la paz social, base de todo crecimiento económico y social.

Y bien, debemos comenzar recordando, que los principios generales del derecho, en los términos más sencillos, son los ejes esenciales o enunciados normativos más generales, que dan sustento a un orden jurídico. Siguiendo este concepto diremos que los principios generales del derecho laboral, son los ejes esenciales, los pensamientos básicos que dan sustento al Derecho del Trabajo, y que no se pueden ignorar al formar parte de éste. Son la esencia de su ser.

El primero de los principios generales del derecho laboral, señalan que el trabajador es, ante todo, un ser humano, no una mercancía, por lo que se debe tutelar su libertad, dignidad y su derecho a un proyecto de vida.

El segundo, muestra el fin del derecho del trabajo, que no es otro que la tutela o la protección de una persona, de un trabajador, que se encuentra en evidente desventaja factual frente a los patrones, los cuales no sólo cuentan con el poder económico, sino político e ideológico, concretamente el otorgado por los medios de difusión, en general por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Principio de la estabilidad en el empleo o continuidad laboral, significa que el trabajador tiene derecho, salvo causas absolutamente justificadas, a mantener su trabajo, como medio de subsistencia para él y su familia, y base indispensable para cumplir su proyecto de vida, de lo cual también resulta beneficiado el todo social.

Irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores. Ante la real y creciente desigualdad entre los patronos y trabajadores, aquellos están en constante posibilidad de imponerse y hacer que los trabajadores abandonen sus derechos, por lo que este principio de derecho reduce a un mínimo la ficción que representa el principio de autonomía de la voluntad, aplicándose en beneficio del trabajador y de manera imperativa los mínimos de protección que contiene la legislación; de manera que la renuncia de derechos es nula de pleno derecho y no causa efectos jurídicos.

Primacía de la realidad. De darse una oposición entre los hechos y, lo afirmado en los documentos, los hechos, la verdad real deben prevalecer. La realidad y no la simulación debe dominar el mundo de las relaciones de trabajo.

*Indubio pro operario.* Es decir, siempre debe buscarse la manera de tutelar los derechos humanos mínimos a favor del trabajador, o de optar por la tutela más benéfica. Por lo que en caso de duda debe resolverse lo más favorable al trabajador.

Hay otros ya de todos conocidos y que la actual Ley Federal del Trabajo consagra expresamente: equilibrio y justicia social en las relaciones de trabajo, el trabajo es un derecho y un deber sociales, el trabajo no es artículo de comercio, el trabajo debe prestarse en condiciones que aseguren la vida y la salud del trabajador, el trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, el trabajo debe efectuarse en condiciones de igualdad y sin discriminación, la buena fe como sustento de las relaciones de trabajo, tutela especial del trabajo de niñas y niños, jóvenes, y madres y otros grupos vulnerables, prohibición de reducir los derechos y garantías ya reconocidas en la ley.

Son igualmente principios sustanciales: la libertad sindical, la autonomía sindical, la contratación colectiva, la huelga, el derecho a la participación.

Después de este rápido repaso de los principios generales del derecho laboral, resultan anticonstitucionales e insostenibles, todo tipo de contrataciones precarias pretendidas por la derecha, destacadamente el contrato por hora, el contrato a prueba, el contrato de capacitación inicial.

Estos principios generales del derecho laboral, rechazan igualmente de manera completa, imposturas y fraudes como la subcontratación.

Resulta inadmisibles toda afectación a los derechos colectivos de sindicalización, contratación colectiva y huelga. Igualmente, tratándose de la seguridad social, que debe pasar del desmantelamiento y el lucro crecientes de la actualidad, que en su continuación la condenarían a muerte, al resurgimiento de sus fines humanistas y sociales para la que fue creada.

Luego, para poner una puerta insuperable a estas propuestas, en el presente y a futuro, que entierran la esencia del Derecho Laboral y de la Seguridad Social; en esta iniciativa proponemos consagrar de manera expresa en el artículo 123 Constitucional, los principios propios de las ramas de derecho aludidas, y que se desprenden en una interpretación sistemática, histórica y de buena fe del propio artículo 123 Constitucional, los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, la Ley

Federal del Trabajo, los criterios de las autoridades de amparo, los contratos colectivos y la doctrina.

**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 un segundo y tercer párrafos al artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se proponen la adición de un segundo y tercer párrafos al artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 123. ...**

**Son principios generales de derecho que dan fundamento a este artículo y conforme a los cuales se deberán interpretar e integrar sus disposiciones, que delimitan en esta materia el actuar de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y regulan en todo momento las relaciones de trabajo:**

- a) Los trabajadores, son ante todo seres humanos, por lo que se debe proteger su libertad, dignidad y su derecho a un proyecto de vida.
- b) La tutela y protección de los trabajadores y sus derechos.
- c) Estabilidad en el trabajo o estabilidad laboral.
- d) Irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores.
- e) Primacía de la realidad.
- f) En caso de duda debe optarse por la protección más favorable al trabajador y su familia.
- g) Equilibrio y justicia social en las relaciones de trabajo.
- h) El trabajo es un derecho y un deber sociales.
- i) El trabajo no es artículo de comercio.
- j) El trabajo debe prestarse en condiciones que aseguren la vida y la salud del trabajador.
- k) El trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

**l) El trabajo debe llevarse a cabo en condiciones de igualdad, sin discriminación y en un ambiente libre de violencia.**

**m) La buena fe y la equidad son sustento de las relaciones de trabajo.**

**n) Deben tutelarse de manera preferente el trabajo de niñas y niños, jóvenes, madres y padres solos, mujeres embarazadas, discapacitados, indígenas y migrantes.**

**o) Libertad y autonomía sindicales, derecho de contratación colectiva y huelga, derecho a la participación.**

**p) Justicia laboral no formalista, accesible, gratuita, expedita, tutelar de la dignidad y los derechos de los trabajadores con transversalidad de género.**

**q) La seguridad social debe conceptuarse como pública, solidaria e integral.**

**r) Prohibición de reducir los derechos humanos y garantías ya reconocidas en este artículo, en esta Constitución, en los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte, y en las leyes.**

**Toda ley o acto que se realice en oposición a estos principios generales de derecho, destacadamente los contratos a prueba, de capacitación inicial o la subcontratación, serán nulos de pleno derecho. Siendo imprescriptible la acción de los trabajadores afectados y sus familias.**

...

A. ...

I. a XXI. ...

B. ...

### **Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro a 27 de marzo 2012.

Diputado Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ESTHELA DAMIÁN PERALTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Los que suscriben, diputados de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77, fracción X, y 107 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, se permiten someter a la consideración de esta soberanía, la iniciativa que reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, define a los partidos políticos como entidades de interés público. Es decir, que a través de los partidos políticos los ciudadanos participamos en la vida democrática del país, ya que, a través de ellos, los ciudadanos son postulados al escrutinio popular a los diversos cargos de elección popular.

Al tratarse de este tipo de cargos públicos y con la finalidad de que realicen actividades ordinarias, acciones tendientes a la obtención del voto; así como las de educación, capacitación ó de investigación socioeconómica y política, los partidos reciben prerrogativas y financiamiento público. Hasta el día de hoy y, a pesar de tratarse de recursos provenientes de nuestros impuestos, los partidos no son fiscalizados por la entidad específicamente establecida para tal fin: la Auditoría Superior de la Federación.

Al respecto, el Instituto Federal Electoral realiza una fiscalización a los partidos políticos solamente en los tiempos electorales, verificando que el monto de sus ingresos y el ejercicio de sus gastos no traspasen los topes de campaña, esto, con la finalidad de evitar un desequilibrio en la contienda, buscando el que las elecciones sean limpias y transparentes. Fuera de estos supuestos no existe una real fiscalización de los recursos públicos que los partidos políticos reciben por parte del gobierno mexicano.

Estamos convencidos de que los partidos políticos son entidades que contribuyen a la vida democrática nacional, por lo que la ciudadanía debe estar informada sobre los recursos que reciben, debiendo estar cada ciudadano que hay en el país al tanto de cómo y en qué se gasta el recurso federal destinado a las referidas agrupaciones políticas.

En la misma categoría de excepción como ente para fiscalizar se encuentran los sindicatos, que son estructuras que nacen en el siglo XX con el propósito de organizar a las personas en defensa de sus derechos sociales, económicos y profesionales. La fracción XVI del Apartado A, y la fracción X del Apartado B, ambos del artículo 123 de la Constitución General de la República establecen esa garantía, tanto para los trabajadores ordinarios como aquellos que laboran para el Estado mexicano.

En el caso de los sindicatos, éstos reciben recursos públicos federales precisamente como parte de las prestaciones que logran negociar con la parte patronal, sobre todo en el caso de los sindicatos conformados por trabajadores al servicio del Estado mexicano. Es por ello que el dinero que se



emplea para la consolidación del sindicalismo, entendiéndolo a éste como una herramienta de defensa del trabajador en México, debe transparentarse al máximo de la rendición de cuentas por medio de la fiscalización.

Compañeras y compañeros: Toca el turno al constituyente permanente establecer una reforma que permita abonar en el terreno de la transparencia y la rendición de cuentas, la cual es un pilar fundamental de nuestro régimen político y democrático. Con ella, se establecerá la pauta para que la entidad de fiscalización superior de la Federación pueda observar, vigilar y fiscalizar los recursos que partidos políticos y sindicatos reciban por parte del gobierno federal.

La fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas deben ser los principios rectores de este siglo y no hay lugar para que entidades de interés público u organizaciones sociales no cumplan con estos principios.

Ante la realidad se hace necesario que se amplíe el catálogo de los entes susceptibles de ser fiscalizados, pues en un sistema democrático, nadie que maneje recursos públicos y menos federales debe subsistir en la arista de la opacidad.

En ese sentido esta reforma va encaminada a incluir como entes objetos de fiscalización, a todos aquéllos que manejen recursos federales y que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran excluidos de esta obligación.

La corrupción debe eliminarse en todos los ámbitos del quehacer institucional por eso, para prevenir hay que regular.

Queremos subrayar que la fiscalización de los recursos entregados a los sindicatos y partidos políticos contribuirá para que éstos puedan manejarse a favor de los intereses de quienes representan y no a los intereses de grupo.

En el ámbito internacional la mayoría de los países fiscalizan a los partidos, ya sea a través de su órgano electoral o a través de sus Contralorías. México no puede estar al margen de la rendición de cuentas en este tema.

No olvidemos nuestro compromiso como representantes populares, no nos convirtamos en una legislatura que contribuye a la opacidad en la rendición de cuentas. Distingámonos por dejar atrás las demoras y honremos el quehacer legislativo cumpliendo a cabalidad con las obligaciones que nos fueron encomendadas.

Por las razones que he expuesto, sometemos a la consideración de ustedes el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 79. ...**

...

...

**I. ...**

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física, moral, de interés público, social, pública o privada y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

...

...

...

**II. a IV. ...**

...

...

...

...

**Transitorio**

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

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, Distrito Federal, a 27 de marzo de 2012.

**Diputados:** Esthela Damián Peralta, Guadalupe Acosta Naranjo, Pavel Díaz Juárez, Francisco Armando Meza Castro, José Alfredo González Díaz, Víctor Manuel Castro Cosío, Alejandro Encinas Rodríguez, Leticia Quezada Contreras, Florentina Rosario Morales, Vidal Llerenas Morales, Rodolfina Gatica Garzón, Rigoberto Salgado Vázquez, José Luis Jaime Correa, Martha Angélica Bernardino Rojas, Indira Vizcaíno Silva, Héctor Eduardo Barroso, Lizbeth García Coronado, Olga Luz Espinosa Morales, Armando Ríos Piter, Enoé Margarita Uranga Muñoz, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo, Arturo Santana Alfaro, Ariel Gómez León, Sergio Ernesto Gutiérrez Villanueva (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 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

**Exposición de Motivos**

Resulta preocupante que en nuestro derecho constitucional y parlamentario muchos servidores públicos que debieran estar sujetos a las inelegibilidades no lo estén, entre ellos, los legisladores federales y locales, a quienes ni el artículo 55 de la Constitución ni el 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comprenden dentro de sus supuestos normativos. Así por ejemplo, un diputado federal, senador, diputado local o asambleísta del Distrito Federal, pueden seguir en el cargo de elección popular que ostentan y aspirar a otro, sin pedir licencia con tres meses de anterioridad al día de la elección. Esta circunstancia constituye un privilegio indebido que significa inequidad respecto a otros candidatos en las contiendas electorales federales, debido a la posición de privilegio que entraña el mantenerse en el encargo de legislador federal o local al mismo tiempo que se contienda por un nuevo cargo de elección federal.

En esta iniciativa proponemos que los legisladores federales y locales para aspirar al cargo de diputado federal o de senador se separen del encargo noventa días antes al día de la elección. Pretendemos con ello eliminar situaciones privilegiadas, por eso, queremos impedir el derecho de voto pasivo de los legisladores que aspiran a un cargo de elección popular federal y que no se separen del que ostentan al menos tres meses antes del inicio de la elección. Se quiere en esta iniciativa no seguir manteniendo la discriminación que prevalece hoy en día entre los contendientes con cargo de elección popular respecto a otros ciudadanos sin esa posición de privilegio en los procesos electorales federales.

Las inelegibilidades son requisitos negativos y, son condiciones para el ejercicio del derecho del voto pasivo. Las causas de inelegibilidad constituyen impedimentos para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo que se fundamentan en la necesidad de garantizar tanto la libertad del elector para resguardarlo de toda coacción, directa o indirecta, como la igualdad de oportunidades de los candidatos contendientes en la elección. Según Eloy García, las características de las inelegibilidades son: 1) Desde la óptica de su razón de ser, la inelegibilidad se concibe como un instituto jurídico surgido al único propósito de proteger el libre y democrático uso del derecho de sufragio activo de la generalidad de la ciudadanía, evitando que eventualmente pudiera verse perturbado, bien por la parcialidad de los sujetos llamados a actuar como árbitros en el proceso electoral, bien por la presión que desde el estado y en beneficio propio circunstancialmente pretendieran efectuar determinados sujetos investidos de la condición de titulares de órganos de poder. Para conjurar estos peligros se desposee a determinados sujetos del derecho al sufragio pasivo, con el propósito de proteger el libre y correcto ejercicio del derecho a la elección del representante; 2) Por lo que hace a su naturaleza, la inelegibilidad se presenta, desde la óptica de los sujetos desprovistos del derecho de sufragio pasivo, como la destrucción de raíz de un derecho recogido en la Constitución para el resto de la ciudadanía y, desde la óptica de los ciudadanos la

inelegibilidad se define como un instituto de garantía, un instrumento de defensa del voto activo. La inelegibilidad tiene dos consecuencias de orden práctico, la primera señala que las causas de inelegibilidad deben estar previstas en la Constitución y cuando mucho en la ley, éstas no podrían preverse en normas administrativas y/o reglamentarias, pues se trata de la restricción de un derecho fundamental; y, la segunda, indica, que las causas de inelegibilidad deben interpretarse en principio de manera restrictiva a menos que el caso concreto amerite que la faz de la figura como instituto de garantía o instrumento de defensa del voto activo sea potenciada; 3) La inelegibilidad se diferencia de la incapacidad, en que mientras la inelegibilidad consiste en una destrucción en sí del derecho al sufragio pasivo que, por obra y gracia de la propia Constitución, lisa y llanamente deja de existir, desaparece para ciertas categorías de sujetos, la incapacidad no sólo no ataca ni afecta al derecho al sufragio pasivo, sino que, presuponiendo su existencia, incide justamente sobre el ejercicio que de él pretenda hacerse impidiéndolo <sup>1</sup>.

Las capacidades se refieren a los requisitos positivos que son necesarios para ser elegible. En el derecho mexicano se encuentran previstos en las fracciones I, II, III del artículo 55 constitucional y en el artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Su falta origina una incapacidad, y en tal sentido, son condiciones subjetivas imprescindibles para el nacimiento del propio derecho, a diferencia de lo que significan en el mismo sufragio pasivo los requisitos negativos, o más técnicamente “inelegibilidades”, que son condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente. Las condiciones de capacidad son creadas por el ordenamiento y en este sentido son indisponibles, esto es, no pueden ser eludidas mediante la renuncia al cargo o impedimento que las origina como ocurre con las inelegibilidades <sup>2</sup>.

Las capacidades tienen que ver con la cualidad de elector, la ciudadanía, la edad y, la residencia. Así, las tres primeras fracciones del artículo 55 de la Constitución determinan que 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 –en el caso de los senadores 25 años según lo estipula el artículo 58 de la Constitución–; y 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. En el artículo 7 párrafo 1 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las capacidades tienen relación con las obligaciones de estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía.

De manera incorrecta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha estimado la falta de credencial para votar con fotografía como requisito de elegibilidad y no de capacidad. En la tesis jurisprudencial que se cita a continuación, ese tribunal señaló:

“Credencial para votar con fotografía vigente. Constituye un requisito para obtener registro como candidato y ser votado, cuyo incumplimiento acarrea inelegibilidad (Legislación del estado de México y similares).- De acuerdo con la interpretación gramatical de lo dispuesto en el artículo 16, fracción I, y 148, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de México, así como la sistemática y funcional de ambos preceptos en relación con el 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 29, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al igual que el 7 párrafo 1, inciso a); 140, párrafo 2; 144, párrafo 5; 146, párrafo 3, incisos a) y c); 150, párrafo 2; 155, párrafo 1, y 163, párrafos 6 y 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que un ciudadano sea formalmente registrado como candidato a un cargo de elección popular estatal o municipal en la mencionada entidad federativa, entre otros requisitos, debe contar con credencial para votar con fotografía vigente. Dicho requisito, por disposición legal, está asociado con el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado, puesto que su incumplimiento supone la imposibilidad jurídica

para que válidamente sea electo. Por ello, para cumplir con la exigencia legal no basta que un ciudadano presente una credencial para votar con fotografía correspondiente a algún domicilio anterior, sino que ésta debe estar vigente, esto es, debe corresponder al registro que de la misma se generó en el padrón electoral con el domicilio actual, puesto que no puede cumplirse un requisito electoral con un documento no válido para esos efectos. Lo anterior es así, por una parte, porque los invocados artículos 16 y 148 del Código Electoral textualmente establecen que: "...los ciudadanos que aspiren a ser candidatos a gobernador, diputado o miembro de ayuntamiento, deberán satisfacer lo siguiente:..Estar inscrito en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva y la solicitud (de registro de candidaturas) de propietarios y suplentes deberá acompañarse de...copia...de la credencial para votar". Al respecto, desde una perspectiva sistemática, debe tenerse presente que el referido artículo 16 forma parte del Capítulo Primero, denominado: De los Requisitos de Elegibilidad, correspondiente al Título Tercero del Libro Primero del propio código electoral local, lo cual indica que el mencionado requisito de elegibilidad, mismo que fue establecido por el legislador ordinario en ejercicio de la facultad y competencia democrática que le confieren tanto el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal como el 29, fracción II, de la Constitución local para fijar, a través de una ley, las calidades (requisitos, circunstancias o condiciones) necesarias para que un ciudadano pueda ser votado, sin que el mencionado requisito resulte irrazonable o desproporcionado ni, en forma alguna, haga nugatorio el derecho político-electoral fundamental a ser votado sino, más bien, atienda al principio constitucional rector de certeza electoral. Ahora bien, en aquellos casos en que, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, el Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto Federal Electoral suscriban el convenio respectivo para que en dicha entidad federativa se utilicen los instrumentos y productos técnicos del Registro Federal de Electores para el correspondiente proceso electoral local, es importante destacar que, según una interpretación funcional de los invocados preceptos del Código Electoral Federal, si un ciudadano no cuenta con su credencial para votar con la fotografía vigente y su respectiva inclusión en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral de su domicilio, no podrá ejercer su derecho de votar ni de ser votado..."<sup>3</sup>.

También es importante no confundir la inelegibilidades con las incompatibilidades. Las primeras pretenden eliminar situaciones privilegiadas, por eso se impide el derecho de voto pasivo, que podrían producir una discriminación en el proceso electoral entre los contendientes. Las causas de inelegibilidad son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral, con la consecuencia de producir la nulidad de la elección de las personas afectadas por las mismas. En cambio, incompatibilidades no persiguen afectar la validez de las elecciones sino salvaguardar la independencia y autonomía del legislador, por tanto se producen durante el desempeño del cargo y en ocasiones después de él<sup>4</sup>.

La Constitución mexicana señala como causas de inelegibilidad las previstas en las fracciones IV a VII del artículo 55 y que son: "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 secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros, y dos años, en el caso de los ministros. Los gobernadores de los estados 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 de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes 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". El artículo 59 de la Constitución indica: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo

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

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 7 párrafo 1 incisos del b) al f), establece como causas de inelegibilidad las siguientes: “b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; d) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección”.

En el artículo 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se señalan también como causas de inelegibilidad las siguientes: “1. A ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección y simultáneamente para otro de los estados, los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo. 2. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales”.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado los momentos para hacer valer una causal de inelegibilidad. El citado tribunal dice:

“Elegibilidad de candidatos. Oportunidad para su análisis e impugnación. Es criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el análisis de la elegibilidad de los candidatos puede presentarse en dos momentos: el primero, cuando se lleva a cabo el registro de los candidatos ante la autoridad electoral; y el segundo, cuando se califica la elección. En este segundo caso pueden existir dos instancias: la primera ante la autoridad electoral, y la segunda en forma definitiva e inatacable, ante la autoridad jurisdiccional; ya que, al referirse la elegibilidad a cuestiones inherentes a la persona de los contendientes a ocupar el cargo para los cuales fueron propuestos e incluso indispensables para el ejercicio del mismo, no basta que en el momento en que se realice el registro de una candidatura para contender en un proceso electoral se haga la calificación, sino que también resulta trascendente el examen que de nueva cuenta efectúe la autoridad electoral al momento en que se realice el cómputo final, antes de proceder a realizar la declaración de validez y otorgamiento de constancia de mayoría y validez de las cuestiones relativas a la elegibilidad de los candidatos que hayan resultado triunfadores en la contienda electoral, pues sólo de esa manera quedará garantizado que estén cumpliendo los requisitos constitucionales y legales, para que los ciudadanos que obtuvieron el mayor número de votos puedan desempeñar los cargos para los que son postulados, situación cuya salvaguarda debe mantenerse como imperativo esencial”<sup>5</sup>.

En el derecho mexicano, la acreditación de alguna causa de inelegibilidad, puede dar lugar a la nulidad de la elección. El artículo 76 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral señala en el párrafo 1 inciso c) que son causales de nulidad de una elección de

diputado de mayoría cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles. El artículo 77 párrafo 1 inciso c) de la citada ley, dice para el caso de los senadores de mayoría, que la elección puede ser anulada cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles y, que en este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles. Por su parte el artículo 73 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral determina que: “Tratándose de la inelegibilidad de candidatos a diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, tomará el lugar del declarado no elegible su suplente, y en el supuesto de que éste último también sea inelegible, el que sigue en el orden de la lista correspondiente al mismo partido”.

En el supuesto de que la inelegibilidad de un candidato se acredite antes de la jornada electoral, el Tribunal Electoral ha establecido: “Inelegibilidad. Cuando se acredita respecto de un candidato, debe otorgarse un plazo razonable para sustituirlo antes de la jornada electoral. Cuando en un medio impugnativo jurisdiccional queda demostrada la inelegibilidad de un candidato con posterioridad al registro, y el plazo para que el partido lleve a cabo sustituciones libremente ya concluyó, lo procedente es ordenar que la autoridad administrativa electoral conceda al partido o coalición postulante un plazo razonable y específico, para que sustituya al candidato que resultó inelegible, siempre y cuando sea antes de la jornada electoral. Lo anterior deriva de la interpretación analógica del artículo 181, apartado 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que permite la sustitución en caso de fallecimiento o incapacidad total o permanente, pues estas circunstancias impiden que el candidato pueda contender en el proceso electoral, sin que tal hecho sea imputable al ente político que lo postula, situación que también se presenta cuando después de registrado surge o se constata su inelegibilidad, con lo cual se actualiza el principio jurídico de la analogía, que consiste en que, cuando se presentan dos situaciones jurídicas que obedecen a la misma razón, de las cuales una se encuentra regulada por la ley y la otra no, para la solución de la segunda debe aplicarse el mismo criterio que a la primera, lo cual se enuncia como: Cuando hay la misma razón, debe haber la misma disposición”<sup>6</sup>.

Para evitar privilegios indebidos de los legisladores federales y locales respecto a otros contendientes en los procesos electorales federales proponemos adicionar una fracción VIII al artículo 55 de la Constitución para que la hipótesis normativa propuesta señale que para ser diputado federal se requiere: **“No ser legislador federal o local a menos que solicite licencia 90 días antes del día de la elección”**. Se quiere, como ya se ha dicho a lo largo de esta exposición de motivos, evitar privilegios indebidos a los legisladores que contienden nuevamente por el cargo de diputado o de senador.

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

**Decreto que adiciona una fracción VIII al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como supuesto de elegibilidad para aspirar al cargo de diputado o senador, en caso de ocupar el encargo de legislador federal o local, separarse de éste al menos 90 días antes del día de la elección.**

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción VIII al artículo 55 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

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

- I. ...
- II. ...
- III. ...
- ...
- ...
- IV. ...
- V. ...
- ...
- ...
- ...
- VI. ...
- VII. ...

**VIII. No ser legislador federal o local a menos que solicite licencia 90 días antes del día de la elección. ”**

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1. García, Eloy, “Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática”, revista *Sistema*, Madrid, número 118-119, marzo de 1994, pp. 108-111.
2. Aragón Reyes, Manuel, “Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 112 y ss.
3. *Revista Justicia Electoral 2004*, suplemento 7, páginas 12-14, Sala Superior, tesis S3ELJ 05/2003.
4. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 113-115.
5. *Revista Justicia Electoral 1997*, suplemento 1, páginas 21-22, Sala Superior, tesis S3ELJ 11/97.
6. *Revista Justicia Electoral 2003*, Tercera Época, suplemento 6, páginas 150-151, Sala Superior, tesis S3EL 085/2002.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de marzo de 2012.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica).



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEROGA EL 183 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 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, 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 el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga el artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**I. Planteamiento del problema**

México es uno de los países que tiene uno de los más elevados índices de desigualdad y pobreza en el mundo. Este vergonzoso rango es el resultado del modelo de desarrollo que han aplicado los gobiernos neoliberales en los últimos 25 años, resultado que se refleja en el clima de injusticia e inseguridad que permea de manera cada vez más visible en la sociedad. Esta lacerante situación ha llevado al reconocimiento generalizado de que el principal problema que enfrenta nuestro país es el concerniente a los niveles de pobreza y marginación en que viven más de 50 millones de mexicanos.

De acuerdo con el *Informe de evaluación de la política social 2011* elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), entre 2008 y 2010 aumentó 3.2 millones el número de mexicanos en pobreza multidimensional, por lo que se llegó a 52 millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza (46.2 por ciento de la población).

Por su parte, la OCDE señala en el estudio *Perspectivas OCDE: México, reformas para el cambio*, publicado en enero de 2012, que de los 52 millones de mexicanos que viven en la pobreza, casi la mitad son niños. También sostiene este documento que el gasto público destinado a atender necesidades sociales en México es una tercera parte del gasto promedio entre los países que pertenecen a ese organismo.

Según la OCDE el alto nivel de pobreza absoluta se refleja también en otros indicadores relativos a las condiciones de vida: por ejemplo, la mortalidad infantil, que en México es tres veces superior al promedio de la OCDE, y la tasa de analfabetismo, que supera a la media del conjunto de la organización.

En lo que respecta a la disparidad de ingresos, en el informe mencionado, la OCDE señala que el 10 por ciento más pobre de la población de México percibe alrededor del 1.3 por ciento del ingreso total disponible mientras que el 10 por ciento más rico recibe el 36 por ciento. En el mismo sentido, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo para el primer trimestre de 2010 indica que el 75 por ciento de la población económicamente activa percibe menos de 5 salarios mínimos al mes (\$7,500 aproximadamente).

Un dato que revela con toda crudeza el nivel salarial en México, es el que aporta la OCDE de que nuestro país ocupa el último sitio dentro de los países miembros en materia del ingreso mínimo por hora que reciben los trabajadores, lo que lleva al investigador José Luis de la Cruz, director del Centro de Investigación y Negocios del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey a expresar que “la precariedad laboral y los bajos salarios que prevalecen en el país, provocarán que al final de este sexenio haya más de 60 millones de pobres por ingreso”.

Los datos mencionados permiten concluir que, antes que cualquier otra reforma estructural, la más apremiante para los mexicanos es una reforma social de largo alcance que permita crear las instituciones necesarias y destinar un mayor porcentaje del gasto público para revertir estos inaceptables niveles de marginación, pobreza y desigualdad que incluso instituciones tan conservadoras como la OCDE y el Banco Mundial señalan como los verdaderos obstáculos para el crecimiento y el desarrollo de México.

En este panorama de marginación, pobreza y desigualdad que presenta la situación económica general de nuestro país, resulta totalmente incongruente que los ingresos que perciben los servidores públicos **que forman parte de la alta burocracia** estén brutalmente desproporcionados en relación con los que perciben la gran mayoría de los trabajadores mexicanos.

De acuerdo con el estudio de Laura Carrillo y Juan Pablo Guerrero *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa* (2002), a partir de director de área, todos los funcionarios de mandos medios y superiores forman parte del 10 por ciento de mexicanos que perciben los mayores ingresos. Puesto en otros términos, cada uno de los altos funcionarios mexicanos, de director de área hacia arriba, percibe un ingreso mensual superior al que percibe más del 90 por ciento de los hogares mexicanos, incrementándose la diferencia en tanto mayor es el nivel del cargo.

Este nivel de percepciones de los servidores públicos en México, inequitativo y profundamente injusto, acentúa su carácter elitista todavía más cuando se consideran otras prestaciones complementarias de que disfruta esta burocracia dorada, como los seguros médicos privados y los fondos de retiro.

Con todo y lo inaceptable que resultan las percepciones de los mandos medios y superiores de la burocracia, no es en el ámbito del Poder Ejecutivo en donde se presenta el mayor atentado contra la equidad y la racionalidad que deben regir las retribuciones a los servidores públicos en un Estado democrático, sino en el seno del Poder Judicial de la Federación. En efecto, es en el órgano máximo del Poder Judicial, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se observa la máxima aberración en esta materia, con un régimen de percepciones que permite otorgar un salario mensual acumulable a cada uno de los ministros superior a 200 veces el salario mínimo mensual, mismo que pueden mantener de manera vitalicia bajo el concepto de “haber de retiro”, no solamente los ministros sino, incluso, su cónyuge o hijos.

## **II. Exposición de Motivos**

El nivel de percepciones del que gozan los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al amparo de la reforma judicial de 1994 y su secuela el artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es notoriamente injusto e inequitativo en el contexto de las condiciones en las que viven el 90 por ciento de los mexicanos y sólo pueden explicarse, que no justificarse, por la añeja tradición de sometimiento al Ejecutivo que ha acompañado históricamente a nuestro máximo tribunal como parte del engranaje institucional de un Estado autoritario y corrupto. Es en este

pesado lastre en donde pueden encontrarse las causas reales de este régimen de privilegio del que disfrutaban los ministros de la Corte y no en los valores democráticos de un verdadero Estado de derecho.

El contenido del artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es claramente contrario al sentido del párrafo octavo del artículo 94 constitucional, al llevar a extremos de un elitismo inaceptable los privilegios de los Ministros, otorgándoles el derecho a una pensión vitalicia por el 100 por ciento (los 2 primeros años posteriores a su retiro) y el 80 por ciento (después de los 2 primeros años) de sus percepciones ordinarias o, en caso de fallecimiento, del 50 por ciento a su cónyuge o hijos. Además, este precepto vulnera de manera flagrante los principios democráticos que sustentan nuestro orden constitucional y el desarrollo nacional, como son los de igualdad, libertad, dignidad y justa distribución del ingreso y la riqueza.

A nadie se le ocurriría poner en duda la trascendencia que tiene el poder judicial en el estado democrático de derecho. En el estado democrático moderno, el poder judicial ha dejado de ser el poder olvidado entre los poderes para convertirse en un poder fundamental dentro del esquema del Estado. La función judicial ha llegado a convertirse en la garantía fundamental de la prevalencia del estado de derecho en los países democráticos. Más aún, el papel decisivo que desempeña el sistema judicial en las sociedades contemporáneas es valorado como uno de los indicadores más importantes en la medición de los niveles de crecimiento y competitividad de los países.

Es irrefutable que un sistema judicial independiente, funcional y accesible a la sociedad, es un garante de las libertades republicanas y parte esencial del avance democrático de una sociedad. De ahí que todo poder judicial debe brindar a los jueces un estatuto personal de protección a su labor, principalmente de su independencia. A estos derechos o privilegios judiciales se les ha denominado garantías judiciales. Los principales son selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y no reducción de las percepciones durante el encargo, la carrera judicial, inmunidades y el derecho a procedimientos imparciales, orales y públicos en caso de imposición de sanciones.

La pregunta inevitable es si para que el poder judicial cumpla de manera óptima con sus funciones, además de contar con las garantías mencionadas, se requiere dotar a los integrantes de su máximo órgano de un régimen desmesurado de prestaciones laborales como el que establece el artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no solamente desproporcionado con el que se aplica al resto de la sociedad sino, incluso, con el que se aplica a los demás integrantes del propio poder judicial. Es evidente que la respuesta necesariamente debe ser negativa. No hay razones jurídicas ni éticamente válidas para sostener lo contrario.

La propia exposición de motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aprobada en mayo de 1995 adolece de argumentos convincentes para justificar el carácter vitalicio del haber de retiro para los ministros, al exponer que:

“Debido a que en la reforma constitucional se estableció que el período máximo de desempeño del cargo de los ministros será de 15 años, es necesario establecer un sistema de jubilación que garantice su independencia. A fin de reglamentar adecuadamente el penúltimo párrafo del Artículo 94 de la Constitución, esta iniciativa propone que el haber por retiro que debe corresponder a los ministros que hayan concluido su encargo tenga carácter vitalicio y sea equivalente, durante los dos años siguientes a su separación, al 100 por ciento de la remuneración que debe corresponder a los ministros en activo, con lo que se conservará su estabilidad económica dentro del periodo de impedimento a que se refiere el Artículo 101 constitucional,

mientras que para los años subsecuentes la pensión mensual sería equivalente al 80 por ciento del ingreso que estuvieren percibiendo los propios ministros en activo”.

“De aceptarse esta propuesta se cumplirá el objetivo contemplado en la reforma constitucional de permitir que los miembros del máximo tribunal del país roten conforme al tiempo de los cambios generacionales y, simultáneamente, se les garantice una remuneración digna tanto durante el encargo como al concluir este que contribuya a fortalecer la plena independencia en el ejercicio de la función judicial”.

Resulta difícil aceptar que bajo estos argumentos se aprobó un artículo que atenta no solamente contra el precepto constitucional que pretende reglamentar sino, además, contra todo el esquema normativo que regula el régimen de pensiones vigente en el país para instaurar uno claramente elitista, injusto y ofensivo para la sociedad.

De lo apuntado en la exposición de motivos se puede deducir que la condición para que los ministros de la Corte desempeñen sus funciones con la independencia y la imparcialidad a que los obliga la Constitución es la percepción de un salario “digno” con carácter vitalicio. Se trata de un argumento falaz y equivocado, dado que la independencia y la imparcialidad en el servicio público presuponen una calidad ética en el servidor público que se sustenta en valores que tienen poco que ver con el salario, por más “digno” que éste sea. *A contrario sensu*, no hay salario ni prestaciones que vacunen a un servidor público de incurrir en actos de corrupción si carece de valores éticos.

Al margen de consideraciones morales, subjetivas por naturaleza, los investigadores del CIDE Laura Carrillo y Juan Pablo Guerrero analizaron en su ensayo de 2002, con el rigor propio de la academia, la relación entre nivel de percepciones y corrupción, su conclusión es la siguiente:

**“Se ha sostenido con frecuencia que es necesario pagar bastante a los funcionarios públicos para reducir la corrupción. Algunos estudios elaborados o encargados por el Banco Mundial sobre algunos países en desarrollo han mostrado empíricamente que no puede probarse la correlación entre altos ingresos de la función pública y la reducción de la corrupción. Al contrario, muestran que los altos ingresos de funcionarios en entornos propicios para la corrupción terminan por encarecer el costo de la colusión.”**

Si ya es tarea complicada sustentar con argumentos racionales la conveniencia de que un ministro de la Corte devengue un salario de 300 mil pesos mensuales cuando el 98 por ciento de los mexicanos ganan un promedio de cinco mil pesos, ¿cómo justificar que puede conservar sus ingresos de manera vitalicia cuando el 90 por ciento de mexicanos no tiene asegurada una pensión ni siquiera por el salario mínimo? El argumento de que se trata de un incentivo para evitar que se corrompan en el desempeño de sus funciones resulta ofensivo para los beneficiados, es tanto como insinuar que de no contar con esas elevadas prestaciones su desempeño no sería honesto, imparcial e independiente.

Además, si se vincula el buen desempeño con la cuantía de las percepciones y del haber de retiro, cabe plantearse entonces si es menor el compromiso con la probidad de los magistrados y jueces por el hecho de que no cuentan con el haber de retiro otorgado a los Ministros. Este tipo de consideraciones surgen de manera inevitable cuando se manejan argumentos tan desafortunados como los que se expresan en la exposición de motivos para justificar el régimen pensionario otorgado en el artículo 183 a los ministros de la Corte.

El vicio de origen del contenido del artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación deriva de que es contrario al texto y al sentido del penúltimo párrafo del artículo 94 constitucional, que sólo establece el derecho de los ministros a un “haber por retiro” al vencimiento de su periodo de 15 años. El precepto constitucional no menciona que el “haber por retiro” deba ser vitalicio, ni mucho menos que incluya al cónyuge o hijos, por lo que resulta claro que el artículo 183 va más allá del texto constitucional, es decir, es inconstitucional.

Ante la evidencia de su inconstitucionalidad, es imperativo que este órgano legislativo asuma la responsabilidad que le corresponde para corregir esta anomalía jurídica que constituye el artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Considerando que el derecho que otorga el penúltimo párrafo del artículo 94 de la Constitución a los Ministros de la Suprema Corte a percibir un “haber de retiro” al concluir el periodo para el que fueron designados, constituye el soporte jurídico de un régimen de pensiones elitista y privilegiado, muy superior al que se aplica a todos los servidores públicos, lo procedente es reformar este artículo constitucional para eliminar el “haber de retiro” que establece, de tal manera que la pensión de retiro que disfrutarán los Ministros será la que les corresponda como servidores públicos en los términos que establezca la Ley del ISSSTE. Esta reforma implica necesariamente la derogación del artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En virtud de lo expuesto someto al pleno de esta Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga el artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

**Artículo Primero. Se reforma el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se deroga el artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para quedar como sigue:**

Artículo 94. ...

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

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta Constitución.

...

Artículo 183. (Se deroga).

**Transitorios**

**Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3480-IV, miércoles 28 de marzo de 2012**

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

**Segundo.** Lo dispuesto en este decreto no será aplicable a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que hubieren concluido el periodo para el que fueron electos antes de su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de marzo de 2012.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, A CARGO DEL DIPUTADO SILVIO LAGOS GALINDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, Silvio Lagos Galindo integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción I, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta a esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma y adiciona diversos artículos del Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Por el compromiso que adquirió la autoridad al tomar posesión de su cargo de respetar la ley suprema, así como los principios que en ella se establecen, se desprende que cualquier actividad que realicen las autoridades con base en sus funciones debe fundamentarse en la Constitución, y deben darse a conocer al afectado los preceptos en que basa su actuar dicha autoridad, para así cumplir con el mencionado compromiso, traducándose en una seguridad al gobernado de que ese actuar no es arbitrario ni caprichoso, sino que tiene un sustento jurídico donde a su vez, se establecen también los límites a que ese actuar debe ceñirse.

El que toda actividad económica, política y social tenga un marco jurídico, no equivale a vivir dentro de un Estado de derecho. Se cuenta con un Estado de derecho cuando la actividad tanto de los gobernados como de los gobernantes, se halla garantizada a la vez por una norma superior que es la Constitución, y por las leyes que emanan de ésta. El Estado de derecho consiste en la vigencia efectiva de un orden constitucional, con leyes estables e iguales para todos, que el gobierno respeta en forma cabal y que reducen al mínimo la coerción necesaria para que los ciudadanos las cumplan.

El Estado requiere la potestad tributaria para poder cumplir con los fines que tiene encomendados, pero también es necesario recordar que como toda facultad o poder debe tener sus limitantes y que mejor que las constitucionales, que son de las que se van a desprender las otras limitantes que se establezcan en las leyes federales como es el Código Fiscal de la Federación, o, al menos, éstas no debe contrariar a la fuente que les dio su origen.

Los derechos básicos o requisitos que deben satisfacerse al establecerse las contribuciones, están contenidas en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal y son las siguientes:

Que la contribución se encuentre establecida y regulada en una ley

Que la contribución sea proporcional

Que la contribución sea equitativa

Que la contribución se destine al gasto público

Estos requisitos, más los de irretroactividad de la ley, garantía de audiencia, derecho de petición y de no confiscación de bienes, han sido considerados por la Suprema Corte como garantías individuales, aunque no estén en la parte de la Constitución relativa a las mismas (llamada parte dogmática, título primero, capítulo I) y por tal motivo se puede pedir ante los tribunales federales, sean respetadas por medio del juicio de amparo correspondiente.

La garantía de audiencia con respecto a la materia tributaria es el derecho de ser oído previamente a un acto de privación o de molestia por parte de las autoridades fiscales. El Poder Judicial Federal se ha pronunciado en que aun cuando existen ciertas excepciones, hay ciertas situaciones en que esta garantía debe respetarse como lo es el caso del desarrollo de una visita domiciliaria.

Al llevarse a cabo una visita se faculta a los inspectores, en ciertos casos, a asegurar el interés fiscal, como en el caso de los artículos 145 y 41, fracción II del Código Fiscal de la Federación. Se ha considerado que al no preverse la posibilidad de que el contribuyente visitado pueda ser oído en defensa legal, previamente al acto de molestia y de privación, dichas disposiciones contravienen expresamente lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional.

La Suprema Corte ha emitido el criterio de que en materia tributaria no es necesario que se cumpla con la garantía de previa audiencia ya que la naturaleza del impuesto es ser una prestación unilateral y obligatoria, y la audiencia que se debe otorgar en este aspecto es siempre posterior a la aplicación del impuesto, y basta con que se dé el derecho de combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, pero que si es necesario que los afectados sean oídos antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos.

En cuanto al derecho de petición, se encuentra consagrado en el artículo 8 de la ley suprema y constituye un derecho de los particulares, de que a toda petición que se haga a las autoridades debe recaer en un acuerdo que debe hacerse en breve plazo, independientemente de que las autoridades resuelvan en algún sentido en específico, ya que la propia constitución no establece alguna limitante sobre el sentido en el que dichos acuerdos deben ser formulados.

Textualmente en la parte que nos interesa del artículo 8 Constitucional se señala: “A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerla conocer en breve término al peticionario”.

En lo que se refiere a breve plazo, la Constitución no determina cual debe ser considerado el mismo, pero el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, establece “Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que se resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que esta se dicte”. Como se ve este artículo da armas al contribuyente para ejercer presión a que la autoridad satisfaga el principio que nos ocupa, o no se retrase demasiado al satisfacerlo.

Sin embargo, este proceso es lento, engorroso y caro, al mismo tiempo que obliga al contribuyente a actuar a la defensiva contra la acción unilateral de la administración.

La fiscalidad actual se ha masificado y seguirá haciéndolo si continuamos con el objetivo loable de ampliar la base gravable. Ante tal situación a la Administración no se le ha ocurrido otra cosa que trasladar buena parte de su quehacer tradicional a los contribuyentes, exigiéndoles que practiquen operaciones de liquidación tributaria por más profanos que sean en la materia.



Como, por otra parte, los cauces regulados de la actividad administrativa siguen siendo los de siempre o poco menos, nada tiene de extraño que se esté produciendo el desbordamiento de asuntos pendientes y de dilaciones a menudo inadmisibles en la resolución de los expedientes administrativos, con la inevitable secuela de su repercusión en el aumento de recursos contencioso-administrativos y el retraso en dictar las correspondientes sentencias.

Estamos convencidos de que la incorporación a nuestro sistema jurídico-administrativo de la figura de los denominados “acuerdos procedimentales”, acuerdos celebrados entre la administración y los ciudadanos en el curso de un procedimiento a través del que la administración actúa una concreta potestad administrativa, debe ser considerados como la vía correcta para modernizar, agilizar y hacer más justos los procedimientos y los resultados. La administración, que tradicionalmente ha actuado sus potestades de forma unilateral, ahora podrá ejercerlas de común acuerdo con los interesados.

El procedimiento ahora puede ser la sede en la que se hace efectiva la participación de los interesados en la actividad administrativa. En el marco del procedimiento de arbitraje se manifiestan, se confrontan y, en su caso, se componen todos los intereses relevantes para la decisión final.

Estamos obligados a establecer estos nuevos instrumentos por la propia transformación de nuestro modelo de Estado Participativo e Informado y el nuevo papel que, como consecuencia de dicha transformación, deben desempeñar las Administraciones Públicas no-discrecionales. Por otra parte, el ciudadano ocupa una nueva posición frente a los poderes públicos, cada vez con mayores instrumentos de poder real.

El establecer el instrumento del arbitraje fiscal, tiene su base en el principio de legalidad, el principio de eficacia administrativa y el principio de participación de los ciudadanos. Cada uno de estos principios se conecta con las cláusulas de Estado de derecho, Estado Social y Estado Democrático que acoge nuestra Constitución.

Por otra parte, la participación de los interesados también es fundamental para dar debido cumplimiento al principio de eficacia. Además, con el arbitraje fiscal, la participación también constituye una garantía para el interés público. La participación permite que se manifiesten en el procedimiento todos los intereses que debe considerar la administración para adoptar la decisión más satisfactoria para el interés público y, además, la más aceptable por los propios interesados.

Este arbitraje comporta ventajas tanto de orden sustancial como procesal. Garantiza, en mayor medida que la tradicional resolución unilateral, que la decisión final resulte la más conveniente y aceptable por los interesados y, en consecuencia, la más racional. Por tanto, permitirá una actuación administrativa más eficaz y, por tanto, un mejor servicio al interés público que la Administración tiene encomendado tutelar.

El arbitraje fiscal tiene un buen ejemplo en la norma 124 del Tribunal Fiscal en los Estados Unidos. Esta norma admite el recurso al arbitraje vinculante sobre cuestiones de hecho, en cualquier momento del proceso, antes de la sentencia. Las partes se sujetan voluntariamente al procedimiento, pero están obligados por el laudo emitido.

Así, el arbitraje asegura la aceptación del contenido de la decisión final, lo que redundará en una menor conflictividad. De este modo se nos presenta como un instrumento que permite evitar la aparición de conflicto entre la Administración y los interesados. El interesado que ha solicitado el

arbitraje no podrá impugnar esta decisión, en la medida que ha prestado su consentimiento a la misma. En efecto, el arbitraje es expresión del encuentro de voluntades de la Administración y los interesados que lo solicitan, fruto de su consentimiento. En consecuencia, las partes quedan vinculadas a lo arbitrado mediante el acuerdo al que ellas mismas han dado vida prestando su consentimiento.

Por otro lado, las normas administrativas, pero especialmente las tributarias, utilizan cada vez en mayor medida conceptos indeterminados cuya concreción permite a la Administración cierto margen de apreciación. En el ámbito tributario, las normas utilizan con frecuencia conceptos técnicos provenientes no sólo del mundo del derecho, sino también de la economía o de la contabilidad, conceptos de no siempre fácil precisión o verificación. Por tanto, en la actualidad el acto administrativo tributario no siempre constituye una pura y simple ejecución de la norma. La Administración tributaria goza inevitablemente de cierto margen de apreciación y decisión, y también de discrecionalidad.

Por ello, necesitamos instrumentos de justicia fiscal que se encuentren al alcance cualquiera, sean ágiles y expeditos, baratos y que no recarguen inútilmente de procesos a las instancias judiciales.

El ciudadano le exige al Gobierno no sólo que actúe conforme a la ley y al derecho, sino que lo haga con eficacia y con un nivel razonable y progresivamente creciente de calidad. Tales objetivos no podrán nunca alcanzarse si persiste el empecinamiento en separar dos mundos, el de la Administración y el de los ciudadanos.

Se precisa dotar el ordenamiento con medidas e instrumentos agilizadores del procedimiento tributario para dar paso a algo tan necesario en la fiscalidad actual como es oír y escuchar al contribuyente. Dicho en otros términos, es necesario evolucionar desde el monólogo administrativo al diálogo, puesto que cuestiones, por ejemplo, como gastos deducibles o no deducibles, reparaciones versus mejoras, bienes afectos o no afectos, residencia efectiva, domicilio fiscal, valor de mercado, anomalías sustanciales contables, interpretación razonable de la norma, gastos de difícil justificación, perjuicios de difícil reparación, incumplimiento sustancial de obligaciones contables, valores reales, resistencia u obstrucción, causa de fuerza mayor, obstrucción grave para la exacta comprobación de las operaciones realizadas, documentación incompleta, falta de requisitos formales, contabilidad incompleta a efectos de aplicar la estimación indirecta de bases imponibles, delimitación de inversiones en investigación y desarrollo en cuanto a deducciones, amortizaciones, etc., pueden tener en ocasiones muy difícil o muy discutible concreción en las que no cabe entronizar rigideces dogmáticas y, por el contrario, si cabe la aplicación de fórmulas alternativas arbitrales, sin que esto suponga en absoluto atentar contra el principio de legalidad.

La característica esencial del nuevo procedimiento impugnatorio o de reclamación, sustitutivo de los recursos administrativos ordinarios, es la independencia e imparcialidad del órgano encargado de su resolución. Así, proponemos que la resolución del conflicto en vía administrativa queda encomendada a un órgano caracterizado por su independencia respecto al órgano que ha dictado la resolución que se impugna. Entre el órgano de la administración que ha dictado la resolución y el órgano que debe dirimir el conflicto no debe existir relación de jerarquía. Esta independencia decisoria redundará en una actuación más eficaz y evitará un posterior recurso judicial.

En virtud de lo anteriormente expuesto, pongo a consideración de esta soberanía el presente proyecto de

**Decreto**

**Primero** . Se adiciona un tercer párrafo al art 8 constitucional, para quedar como sigue:

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

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

**En el caso de inconformidad en materia tributaria, o de procedimiento fiscal, los contribuyentes podrán hacer uso del derecho de petición de arbitraje, de acuerdo a lo establecido en los códigos y leyes correspondientes.**

**Segundo.** Se adiciona un artículo 18-C al Código Fiscal de la Federación

**Artículo 18-C.** En caso de inconformidad, el contribuyente podrá solicitar un arbitraje fiscal, en cualquier momento del proceso, dando aviso por escrito a las autoridades fiscales, cumpliendo los requisitos establecidos en los artículos 18 y 18-A de este código.

**La recepción de esta solicitud detendrá automáticamente todo proceso contra el contribuyente, hasta la resolución del arbitraje.**

**Las autoridades fiscales darán aviso a la Procuraduría de Defensa del Contribuyente, dentro de los siguientes 5 días naturales posteriores a la recepción de la solicitud, para requerir su intervención como parte actora en el proceso del arbitraje.**

**El laudo o resultado de este procedimiento de arbitraje será definitivo e inapelable.**

**Tercero.** Se modifica el segundo párrafo del artículo 22-A del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 22-A.** Cuando los contribuyentes presenten una solicitud de devolución de un saldo a favor o de un pago de lo indebido, y la devolución se efectúe fuera del plazo establecido en el artículo anterior, las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán a partir del día siguiente al del vencimiento de dicho plazo conforme a la tasa prevista en los términos del artículo 21 de este Código que se aplicará sobre la devolución actualizada.

Cuando el contribuyente presente una solicitud de devolución que sea negada y posteriormente sea concedida por la autoridad en cumplimiento de una resolución dictada en un recurso administrativo o de una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional, **o como resultado de un arbitraje**, el cálculo de los intereses se efectuará a partir de:

...

**Cuarto.** Se modifica el primer párrafo del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 36.** Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio

iniciado por las autoridades fiscales, **o por laudo producto del proceso de arbitraje resuelto por la Procuraduría de Defensa del Contribuyente.**

**Quinto.** Se agrega una fracción al artículo 43 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 43.** En la orden de visita, además de los requisitos a que se refiere el artículo 38 de este Código, se deberá indicar:

I. ...

II. ...

III. ...

**IV. El derecho que asiste al contribuyente de solicitar, inmediatamente al término de la revisión, la intervención de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente, ya sea para iniciar un proceso de arbitraje o de defensa legal.**

**Sexto.** Se modifica el tercer párrafo del artículo 50 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

Si durante el plazo para emitir la resolución de que se trate, los contribuyentes interponen algún medio de defensa en el país o en el extranjero, **o una solicitud de arbitraje**, contra el acta final de visita o del oficio de observaciones de que se trate, dicho plazo se suspenderá desde la fecha en que se interpongan los citados medios de defensa y hasta que se dicte resolución definitiva de los mismos.

**Séptimo.** Se agrega un tercer párrafo al artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 125.** El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover, directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro; en el caso de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la sala regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo.

**Los procedimientos de resolución de controversias mediante arbitraje interno a través de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente, son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos por este Código.**

...

Octavo. Se adiciona un segundo, tercer y cuarto párrafo al artículo 5, fracción III de la **Ley Orgánica de la Procuraduría de defensa del Contribuyente.**

**Artículo 5.** Corresponderá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente:

I. ...

II. ...

III. Conocer e investigar de las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales federales por presuntas violaciones a sus derechos, en los términos de la presente Ley y, en su caso, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, respecto a la legalidad de los actos de dichas autoridades;

**Desempeñar funciones arbitrales, a solicitud de contribuyentes, cuyo laudo será de cumplimiento obligatorio para las partes.**

**Estas funciones se proporcionarán de forma gratuita cuando el monto del asunto no exceda de treinta veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año.**

**Para cumplir estas funciones, la Procuraduría podrá requerir el apoyo de Asociaciones sin ánimo de lucro en cuyos estatutos se prevean funciones arbitrales.**

**Noveno.** Se adiciona un Capítulo VII, destinado a normar las funciones de arbitraje

## **Capítulo VII**

### **Del Arbitraje**

**Artículo 29.** El Procurador de la Defensa del Contribuyente podrá dictar Laudos de Arbitraje, tomando en cuenta tanto la buena fe que la Ley presume en los contribuyentes, como el interés público que existe en la recaudación de los impuestos y contribuciones.

**Artículo 30.** La solicitud de arbitraje a que se refiere el segundo párrafo de la fracción III del artículo 5, podrá hacerse en cualquier tiempo, a menos que el acto que se reclame de las autoridades fiscales federales vaya a ser objeto de defensa contenciosa por la Procuraduría, en términos de la fracción II del mismo artículo 5.

**Artículo 31.** Se emitirá auto de inicio de arbitraje dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud; en dicho documento se nombrará el o los árbitros responsables y se requerirá a las autoridades señaladas para que en el término de tres días hábiles siguientes rindan un informe sobre los actos motivo de la controversia.

**Artículo 32.** La aceptación del nombramiento obliga a los árbitros y, en su caso, a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, a cumplir fielmente el encargo, incurriendo, si no lo hicieren, en responsabilidad por los daños y perjuicios que causaren por mala fe, negligencia o dolo. En los arbitrajes encomendados a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el perjudicado tendrá acción directa contra la misma, con independencia de las acciones de resarcimiento que asistan a aquélla contra los árbitros.

**Artículo 33.** El procedimiento de arbitraje respetará los principios de igualdad, audiencia y contradicción. Deberá tratarse a las partes con igualdad y darse a cada una de ellas suficiente oportunidad de hacer valer sus derechos.

Los árbitros, las partes y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, están obligadas a guardar la confidencialidad de las informaciones que conozcan a través de las actuaciones arbitrales.

**Artículo 34.** Los árbitros podrán nombrar, de oficio o a instancia de parte, uno o más peritos para que dictaminen sobre materias concretas y requerir a cualquiera de las partes para que facilite al perito toda la información pertinente, le presente para su inspección todos los documentos u objetos pertinentes o le proporcione acceso a ellos.

Cuando una parte lo solicite o cuando los árbitros lo consideren necesario, todo perito, después de la presentación de su dictamen, deberá participar en una audiencia en la que los árbitros y las partes, por sí o asistidas de peritos, podrán interrogarle.

Lo previsto en los apartados precedentes se entiende sin perjuicio de la facultad de las partes, de aportar dictámenes periciales por peritos libremente designados.

**Artículo 35.** Dentro de los diez días siguientes a la recepción del informe de las autoridades responsables a que se refiere el artículo 31 de esta Ley, o de la presentación del dictamen de perito a que se refiere el artículo 34 de esta Ley, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente dictará un Laudo, analizando los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas.

Artículo 36. Dentro de los 5 días siguientes a la notificación del laudo, cualquiera de las partes podrá solicitar a los árbitros:

- La corrección de cualquier error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar.
- La aclaración de un punto o de una parte concreta del laudo.
- El complemento del laudo respecto de peticiones formuladas y no resueltas en él.

Previa audiencia de las partes, los árbitros resolverán sobre las solicitudes de corrección de errores y de aclaración en el plazo de 5 días, y sobre la solicitud de complemento en el plazo de 10 días.

Dentro de los 10 días siguientes a la fecha del laudo, los árbitros podrán proceder de oficio a la corrección de errores que se detectaran por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

**Artículo 37.** Los Laudos de Arbitraje se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

**Artículo 38.** De acuerdo al artículo 18-C del Código Fiscal de la Federación, el Laudo es inapelable y contra él sólo podrá ejercitarse la acción de anulación, en los siguientes términos previstos:

- I. Cuando alguna de las partes pruebe que no ha sido debidamente notificada de la designación de un árbitro o de las actuaciones arbitrales o no ha podido, por cualquier razón imputable a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, hacer valer sus derechos.

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3481-IV, jueves 29 de marzo de 2012**

II. Que los árbitros han resuelto sobre cuestiones no sometidas a su decisión.

III. Que la designación de los árbitros o el procedimiento arbitral no se han ajustado a la norma imperativa de esta Ley.

IV. La acción de anulación del laudo habrá de ejercitarse dentro de los 30 días siguientes a su notificación o, en caso de que se haya solicitado corrección, aclaración o complemento del laudo, desde la notificación de la resolución sobre esta solicitud, o desde la expiración del plazo para adoptarla.

### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 29 de marzo de 2012.

Diputado Silvio Lagos Galindo (rubrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS LAURA ARIZMENDI CAMPOS, MARÍA TERESA ROSAURA OCHOA MEJÍA, MARÍA GUADALUPE GARCÍA ALMANZA Y PEDRO JIMÉNEZ LEÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

**Problemática**

Son conocidas ampliamente las dificultades que generó un sistema político autoritario, caracterizado fundamentalmente por el predominio de un partido hegemónico y una presidencia con facultades metaconstitucionales, que pulverizaron durante décadas la posibilidad de contar en el país con un régimen donde prevaleciera la división de poderes.

De esa forma, la conducción de los asuntos públicos del país recayó durante mucho tiempo en la voluntad de una sola persona, quien, desde el más alto puesto de la administración pública, generó una cultura de decisiones verticales incontrovertibles que trascendieron a todas las esferas de gobierno.

Uno de los rasgos más conocidos de esta práctica lo constituyó el hecho de que el nombramiento de los funcionarios del más alto nivel se convirtió en una atribución única del presidente de la República, sin que el Congreso de la Unión tuviese ninguna competencia en la materia.

Se generó una “cultura presidencialista” que se diseminó en todos los órdenes, subordinando a la mayoría de los actores políticos, de manera acrítica, a las decisiones que provenían de esa figura, sin cuestionar ni las formas ni las repercusiones que ello significaba.

Se ha comentado también, y con mucha razón, que estas prácticas contribuyeron a generar la existencia de un régimen que obedecía la voluntad de un solo hombre.

Después de una serie de sucesos ocurridos en el país, caracterizados muchos de ellos por reivindicaciones políticas y sociales que demandaban la construcción de un sistema democrático, empezó a gestarse una “transición democrática” que tuvo expresiones en contiendas electorales cerradas, la presencia en los congresos locales y en el federal de partidos políticos que habían sido excluidos anteriormente, así como el triunfo de un candidato de un partido opositor que llegó a la presidencia, luego de setenta años del predominio de un partido.

No obstante, la vieja cultura antidemocrática se niega a desaparecer, ante los intentos de quienes han ejercido la más alta investidura pública, en el sentido de ignorar la existencia del Congreso de la Unión como un órgano garante de la división y equilibrio de poderes.

Seguimos observando la repetición de viejas prácticas que no contribuyen a consolidar la “transición democrática” a la que nos hemos referido, e inclusive, han promovido un estancamiento que amenaza con hacer peligrar algunos de los avances obtenidos.

Entre los mayores riesgos que inhiben la superación de las prácticas de antaño a las que hemos hecho alusión, destacan la opacidad en el desempeño de las responsabilidades asignadas por ley, así como un manejo discrecional de los recursos presupuestales, contraviniendo la más elemental



rendición de cuentas, pues quienes actúan así lo hacen al amparo del todavía enorme poder presidencial.

#### Argumentación

El Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano tiene la convicción de que para contribuir a generar mecanismos de rendición de cuentas, como un indicador del avance democrático en el país, es imprescindible el generar y consolidar una tradición parlamentaria que actúe pronta y eficazmente ante la detección de actitudes contrarias a la ley por funcionarios del Poder Ejecutivo.

El supuesto predominio del Ejecutivo en demérito del Legislativo no tiene razón de ser en una etapa en la cual se pretendan evitar las desviaciones que en el terreno de los hechos sigue caracterizando la actuación de muchos funcionarios de primer nivel.

Ello ocurre, como hemos visto en repetidas ocasiones, por el papel de sumisión que quiere seguirse otorgando al Legislativo, en nombre de leyes no escritas y comportamientos que corresponden a etapas ya superadas de nuestra historia.

Por tanto, es ineludible mejorar la calidad de nuestra democracia, con disposiciones que otorguen mayores facultades al Legislativo, no como meros enunciados de buena fe sino articulando una serie de medidas que le otorguen un mayor vigor en el ejercicio de la vida institucional, desterrando prácticas de discrecionalidad y de probidad en el cumplimiento de las tareas encomendadas.

En este contexto se inscribe la presente iniciativa, que propone que la aprobación del nombramiento de dos funcionarios del más alto nivel, los directores de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, corresponda al presidente de la República y al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, porque son dos entidades del mayor interés para el desarrollo del país, como es el caso de Pemex, y por lo que representa para la economía de los hogares, en cuanto a la CFE.

Se trata de dos empresas que no pueden seguir actuando sólo con la autorización del presidente de la República, por lo que consideramos que el nombramiento de sus directores debe involucrar también al Poder Legislativo, desterrando así el cumplimiento de cuotas o compromisos asumidos con antelación, que impiden, muchas de las veces el arribo a esa posición de personas con el mejor perfil.

De esa manera, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano reafirma su interés porque el Legislativo, y muy concretamente la Cámara de Diputados, adquiera más facultades que le permitan constituirse en una verdadera institución revisora, donde se puedan adoptar medidas oportunas para corregir desviaciones en el ejercicio público que sean acreditadas y actuar oportunamente.

#### Fundamento legal

La 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 por modificar**

Por lo expuesto y fundado, María Guadalupe García Almanza, Laura Arizmendi Campos, María Teresa Ochoa Mejía y Pedro Jiménez León, integrantes de la LXI Legislatura por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 89, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que la Cámara de Diputados apruebe los nombramientos de los directores generales de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad**

**Texto normativo propuesto**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 89, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso...
- II. Nombrar y remover libremente...
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles...
- V. Nombrar, con aprobación de la Cámara de Diputados, a los directores generales de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad;**
- VI. a XX. Quedan igual.

**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 marzo de 2012.

**Diputados:** Laura Arizmendi Campos, María Teresa Ochoa Mejía, María Guadalupe García Almanza, Pedro Jiménez León (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA TERRAZAS PORRAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, Adriana Terrazas Porras, en su carácter de diputada de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y presidenta del grupo de trabajo de alto nivel entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para impulsar una estrategia y un programa eficaz en materia de protección y prevención de las adicciones, y como integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de su facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que contiene proyecto de decreto para reformar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionándole un segundo párrafo al inciso e), bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La inseguridad constituye uno de los más grandes problemas de México, hay quienes aseguran que ésta se manifiesta en dos formas: la inseguridad que vive la población, en razón del aumento de los delitos del fuero común y, por el auge del narcotráfico que se explica por la incorporación de México a la ruta de la cocaína proveniente de Colombia con destino a Estados Unidos.

No podemos dejar de lado que la creciente violencia que se vive a diario en el país es a la vez una manifestación de la concentrada lucha por los enfrentamientos entre las organizaciones criminales y entre éstas con las fuerzas de seguridad.

Se observa que las estructuras de seguridad, inteligencia y justicia se encuentran sobrepasadas y corrompidas, y por ende, resulta necesario encarar prontamente su reforma si se quiere enfrentar el problema.

Desde finales del año 2008 comenzaron a difundirse aseveraciones de académicos, especialistas, periodistas e incluso de militares estadounidenses así como de la CIA, indicando que en México existía ya un -Estado fallido-, un gobierno fracasado al borde del caos. En todos los casos, para entonces, se daba a entender que el gobierno perdía el control de la situación, las mafias del crimen organizado se apoderaban del Estado a través de la corrupción y la población por ende se sentía ya cada vez más desprotegida, perdiendo la confianza en la justicia, la policía y los gobernantes, recurriendo así a la autoprotección.

En general, los analistas mexicanos coinciden en que México no es un Estado fracasado, aunque algunas de sus instituciones sí lo son, básicamente las encargadas de la seguridad pública y del combate al crimen organizado. Así, tenemos que el último recurso de un Estado ante una situación de ésta gravedad fue recurrir a las fuerzas militares, lo cual se llevó a la práctica desde hace algunos años; esto permite afirmar entonces que estamos en un Estado sólo parcialmente fallido.

En los medios de comunicación y en la propia opinión pública es común escuchar afirmaciones como las siguientes: la seguridad pública está tan deteriorada que el tema de la actualidad es la inseguridad; en sí todos padecemos y estamos temerosos por la violencia generalizada no solo a

nivel nacional o en las entidades, sino porque lamentablemente se ha enraizado en la gran mayoría de los municipios focalizándose en los barrios y colonias de todo el país.

La incidencia de los delitos ha cobrado dimensiones alarmantes y nos afecta a todos por igual con una frecuencia inquietante; las crisis económicas cíclicas agravan la criminalidad y pareciese que la hacen incontrolable; por otra parte el narcotráfico es un problema que se ha acrecentado de manera exponencial y que ha lacerado el tejido social descomponiéndolo de manera avasalladora, a tal grado que se llega a creer por parte de la sociedad mexicana que es un fenómeno sin solución en nuestros días.

Las organizaciones criminales cuentan con una estructura, recursos, tecnología e influencia corruptora que las hace ser un aparato competitivo ante las corporaciones policiacas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios; crudamente vemos que los cuerpos policiacos son incapaces para dar una respuesta a la ola de delitos que genera el crimen organizado, sobre todo porque en su mayoría los elementos de seguridad pública por la falta de compromiso, principios, ética social, capacitación, pagos económicos dignos, oportunidades para desarrollarse, por señalar algunas, facilita que los cuerpos policiacos se presten a ser cómplices o beneficiarios por complacencia de la delincuencia en todos los niveles de gobierno por canonjías o por temor a que sus familias y/o seres queridos sufran las represalias.

Estas afirmaciones, aún cuando al analizarlas de manera individual pudieran ser hasta en determinado momento sustentables, en su conjunto producen un efecto dramático y amarillista, pero al fin y al cabo reflejan una realidad. Los padecimientos, los síntomas allí están y su desarrollo en los últimos años, en esta última década nos indica que se están agravando peligrosamente, basta con revisar las cifras, las estadísticas de los homicidios derivados de la guerra sostenida contra el narcotráfico.

Hoy la mayoría de los mexicanos exponemos una posición de preocupación y hasta de angustia ante el embate que vivimos por parte de la delincuencia. Esta situación, se refleja –no solo en la crisis de seguridad– sino de igual manera afecta a la democracia en la medida que ya golpea la gobernabilidad, la estabilidad política y social.

El crimen común es la principal amenaza que la población mexicana siente en carne propia, en todos los estratos sociales y las fuerzas de seguridad no logran reducir los altos índices de delito.

La inseguridad se vive con distinta intensidad según la entidad federativa y el grupo social al que se pertenezca, por ende se han unificado los criterios, fundamentalmente en avanzar en una reforma convergente de estructuras de defensa y seguridad, a lo cual se propone el profesionalizar los servicios de inteligencia, adoctrinar y capacitar a los cuerpos policiacos para combatir el crimen organizado, pero sobre todo, en implementar estrategias integrales para disminuir la delincuencia, para lo cual se considera necesario lograr la participación ciudadana generando acercamiento comunitario, impulsando la educación, arraigando valores cívicos, fomentando actividades culturales, de recreación y esparcimiento familiar.

Todo esto, independientemente de requerir de cuerpos policiacos que privilegien la honestidad, que cuenten con una buena remuneración económica, que estén bien capacitados y que dispongan de armamento necesario para enfrentar las distintas modalidades del crimen. Ello significa la necesidad de configurar una policía de proximidad a la población, orientada a atacar el delito común.

Entendemos claramente que esto puede leerse y/o escucharse difícil, pero no es imposible, quienes aspiramos a contribuir para generar una mejor calidad de vida de nuestra sociedad, lo hacemos partiendo de ideas propositivas y viables.

Ante los argumentos esgrimidos, compañeras y compañeros diputados, propongo a esta Honorable Soberanía el que los bienes inmuebles decomisados a la delincuencia organizada sean donados a los gobiernos municipales a efecto de que estas autoridades los empleen para un uso provechoso para la sociedad mexicana, convirtiendo dichos inmuebles en centros de atención comunitaria en los que se ofrezcan actividades culturales y educativas gratuitas que beneficien a los niños, adolescentes y adultos mayores, y en donde se privilegie la impartición de cursos orientados a la prevención de las adicciones, así como de educación sexual. Ataquemos al crimen con la mejor arma que tenemos al alcance, con educación generemos una mejor calidad de vida a nuestras nuevas generaciones, erradiquemos el mal de raíz, actuemos de fondo, con herramientas que proyecten progreso, bienestar.

Estamos todos convencidos que México es mucho más que la radiografía de su delincuencia, por eso, compañeras y compañeros diputados, por los razonamientos esgrimidos, presento ante esta honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un párrafo segundo al inciso e) del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

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

a) a d) ...  
e) ...

**Los inmuebles que sean decomisados a la delincuencia organizada por acciones vinculadas al narcotráfico se donarán a los gobiernos del Distrito Federal, estados o municipios, para que sean habilitados como centros comunitarios en los que se impartan cursos de prevención de adicciones, educación sexual, principios y valores cívicos.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para ajustar las leyes reglamentarias y orgánicas, así como de los reglamentos relacionados con el Sistema de Seguridad Pública, a los

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3481-IV, jueves 29 de marzo de 2012**

preceptos relativos de esta reforma de la Constitución, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de ésta reforma.

**Tercero.** Las acciones, que en cumplimiento a lo dispuesto en esta reforma y en razón de su competencia, corresponda ejecutar a la Secretaría de Seguridad Pública, a los gobiernos del Distrito Federal, estados y municipios, se sujetarán a los recursos humanos, financieros y materiales con los que estos cuentan actualmente, así como a los recursos aprobados para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de marzo de 2012.

Diputada Adriana Terrazas Porras (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL GARCÍA GRANADOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado Miguel Ángel García Granados, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deroga el artículo 37, así como una disposición del artículo 26, ambos de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía de la Administración Pública Federal, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1983 -1994) y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos, (1994 -2003), ambas como antecedentes inmediatos de la Secretaría de la Función Pública, nacen como organismos oficiales que han tenido como objetivos centrales: el combate a la corrupción y la fiscalización, así como procurar la eficiencia y la transparencia en el ejercicio del servicio público, para garantizar el desempeño superior de funcionarios y empleados en general.

En su oportunidad, al triunfo de la Revolución Mexicana y al amparo de la Constitución Política de 1917, en la Administración Pública Federal se contó con el Departamento de Contraloría, el cual estuvo vigente hasta 1933.

En tanto, la Secretaría de la Función Pública (2003), contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como ente que depende del Titular del Poder Ejecutivo Federal, tiene como acción prioritaria el vigilar que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sancionando a los que no lo hagan.

Es una dependencia que tiene como fin promover el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, así como de las disposiciones legales en diversas materias, además de dirigir y determinar la política de compras públicas de la federación, de coordinar y realizar auditorías sobre el gasto de recursos federales y procesos de desarrollo administrativo, aparte de operar y encabezar el Servicio Profesional de Carrera y evaluar la gestión de las entidades públicas federales.

A decir de las voces oficiales, éstas acciones por las que se controla y evalúa la gestión gubernamental en el ámbito federal y por la que se supervisa el ejercicio del gasto público, tienen como propósitos fundamentales, entre otros, recuperar la credibilidad del Gobierno entre los ciudadanos.

Así, en el 2008 se anunció el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, gracias al cual se busca consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas, como prácticas pilares de la Administración Pública.

Un programa, se precisa, que busca consolidar la construcción de un Gobierno fundamentado en el Estado de derecho, transparente, responsable y eficiente, que rinda cuentas a la sociedad y el cual prevé la creación de mecanismos institucionales que permitan la consolidación de prácticas y valores necesarios para la existencia de una Administración Pública honesta, que debe transparentar y divulgar activamente la información sobre su gestión y estar preparada para rendir cuentas acerca de sus acciones y el ejercicio de los recursos públicos.

La autoridad sostiene que para el cumplimiento de los propósitos referidos, se pretende, entre otros objetivos, fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control de la Administración Pública Federal, para que contribuya a la efectividad y leal desempeño de las instituciones.

A tres años de vigencia del programa en comento, han venido ocurriendo sin embargo diversos casos, en los que se presumen actos de corrupción dentro del ejercicio público federal, para los que habitualmente se recurre al uso de la frase común de que se procederá en consecuencia y se actuará contra los responsables. No obstante, al final de la jornada, poco se sabe al respecto, toda vez que la sociedad desconoce si efectivamente se actuó a cabalidad contra los señalados como responsables de la comisión de ilícitos.

A pesar de ello, no han dejado de multiplicarse los casos en los que se anuncian observaciones y aplicación de sanciones contra servidores públicos que al final concluyen con el usual “carpetazo”, lo cual deja en evidencia que la Secretaría de la Función Pública “es juez y parte”, virtud a ser una dependencia de carácter oficial que carece de total autonomía de gestión.

Desde que la voluntad oficial determinó la creación de una dependencia que tuviera el carácter de órgano contralor de la Administración Pública Federal, han surgido en paralelo las voces que plantean la necesidad de otorgar, en este caso, a la Secretaría de la Función Pública, autonomía plena para el cumplimiento de las atribuciones que por mandato legal le han sido conferidas.

Estas voces se preguntan cómo sancionaría el Titular de una dependencia federal a un subordinado, cuando la práctica nos dice que por salud de la buena imagen de la Administración Pública, resulta más rentable ejercer la facultad no escrita de la discrecionalidad. Sería entonces absurdo pensar en la eventualidad de que el Secretario de la Función Pública interponga una controversia u observación de carácter administrativo contra el propio Presidente de la República.

En razón de lo anterior, las mismas voces han planteado la necesidad de llevar a cabo una reforma que tenga como propósito, otorgar a la dependencia encargada de ejercer la contraloría en la Administración Pública, una autonomía operativa real, para que de esta manera las diversas acciones de combate a la corrupción y observancia en el manejo de programas y desempeño de funcionarios públicos, tengan efectivamente carácter vinculatorio.

Urge, entonces, la creación de una Fiscalía que opere como órgano autónomo de control al ejercicio de los funcionarios que laboran y operan los programas en y de las dependencias que integran la Administración Pública Federal y que habría de constituirse en una instancia que por gozar de esa



facultad, operaría como árbitro imparcial, necesario para el desarrollo de una cultura de apego a la legalidad y la ética en el ejercicio de la responsabilidad pública.

Un organismo, que efectivamente se distinga por ser un instrumento de control necesario para el ejercicio de los servidores públicos, que conduzca a la práctica de una cultura de ética pública, como divisa para dar cabal cumplimiento a lo que la legislación en la materia dispone.

Con la creación de la Fiscalía de la Administración Pública Federal, nuestra nación estaría en mejores condiciones de dar cumplimiento además, a los acuerdos de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, así como de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para el Desarrollo Económico.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción, firmada por 23 países miembros de la Organización de Estados Americanos, constituye el primer compromiso internacional para la promoción del buen gobierno y el sistema más amplio contra la impunidad. El acuerdo fue firmado el 29 de mayo de 1996 en Caracas, Venezuela y tiene como antecedentes, la primera conferencia mundial de ética en el gobierno, desarrollada en Washington, D.C. en noviembre de 1994, así como la cumbre de Presidentes de las Américas, celebrada en Miami en diciembre del mismo año.

En lo fundamental, la Convención Interamericana Contra la Corrupción, tiene como propósitos centrales: promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes, a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

En tanto, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, también llamada Convención Anti-cohecho, se firmó en 1997 y entró en vigor el 26 de julio de 1999. Cuenta hasta el momento con 37 países miembros.

Esta Convención, es un acuerdo internacional a través del cual los países que forman parte establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participen en transacciones comerciales internacionales, como un mecanismo de combate al cohecho.

Es un acuerdo que busca prevenir la comisión de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales de los países signatarios y promueve el establecimiento e imposición de sanciones a servidores públicos, personas, empresas y profesionistas que encubran o participen en un acto de cohecho. A través de la Convención en referencia, se define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los estados miembros en asuntos de apoyo y extradición. Se trata de un instrumento jurídico internacional, por el cual se declara ilegal el pago de sobornos para la obtención de negocios internacionales.

Es así que la presente iniciativa propone derogar de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la figura “Secretaría de la Función Pública”, para desaparecer en consecuencia a ésta dependencia, creándose en su lugar la Fiscalía de la Administración Pública Federal, como organismo público descentralizado.

Una Fiscalía que, con autonomía, venga a ejercer las atribuciones que actualmente tiene la Secretaría de la Función Pública y cuyo Titular sea designado por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República.

Estaría constituyéndose así un organismo procurador de que los servidores de la Administración Pública Federal, se conduzcan en su desempeño en estricto apego y cumplimiento de las leyes y reglamentos correspondientes al ejercicio de la función pública, así como de los acuerdos contenidos en las Convenciones internacionales descritas.

La presente Iniciativa propone para los efectos, adicionar el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de este pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deroga el artículo 37, así como una disposición del artículo 26, ambos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía de la Administración Pública Federal**

**Artículo Primero.** Se adiciona una fracción al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. ... al XX...

**XXI. Designar, con ratificación de la Cámara de Diputados, al Titular de la Fiscalía de la Administración Pública Federal.**

**Artículo Segundo.** Se deroga el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 37. Se deroga.**

**Artículo Tercero.** Se deroga una disposición del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 26.** Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

**Se deroga**

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

**Artículo Cuarto.** Se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

**Ley Orgánica de la Fiscalía de la Administración Pública Federal**

**Capítulo I**

**Disposiciones Preliminares**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de interés general y tiene por objeto:

Establecer las bases de operación de la Fiscalía de la Administración Pública Federal, que conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es centralizada y paraestatal.

**Artículo 2.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por Administración a la Administración Pública Federal.

**Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por Fiscalía a la Fiscalía de la Administración Pública Federal.

**Artículo 4.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por servidores públicos a aquellas personas que desempeñen funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en el ámbito de la Administración.

**Artículo 5.** La Fiscalía de la Administración es un organismo público autónomo, el cual ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social.

**Artículo 6.** Son sujetos de la presente Ley, todas aquellas personas físicas que desempeñen funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en el ámbito de la Administración, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

**Artículo 7.** Al frente de la Fiscalía, estará el Titular del Organismo, el cual se denominará Fiscal, designado por la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Presidente de la República.

**Artículo 8.** Tanto el Fiscal como los servidores públicos que integren la Fiscalía, están obligados a regir su gestión bajo los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

## **Capítulo II**

### **De las asuntos que competen a la Fiscalía de la Administración Pública Federal**

**Artículo 9.** A la Fiscalía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.** Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental en el ámbito federal;
- II.** Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- III.** Coordinar en conjunto con la Cámara de Diputados, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales;
- IV.** Concertar y validar con las dependencias y entidades de la Administración, los indicadores de desempeño de los funcionarios;
- V.** Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- VI.** Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización de las dependencias y entidades de la Administración;
- VII.** Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración;

**VIII.** Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

**IX.** Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.

Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración;

**X .** Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración, en los términos de la Ley en la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

**XI.** Realizar, por sí o a solicitud de la Cámara de Diputados, las auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

**XII.** Inspeccionar y vigilar directamente que las dependencias y entidades de la Administración, cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración;

**XIII.** Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule el Titular del Ejecutivo;

**XIV.** Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

**XV.** Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la Fiscalía ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración;

**XVI.** Colaborar con la Cámara de Diputados para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a la Fiscalía el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

**XVII.** Informar periódicamente a la Cámara de Diputados, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización,

**XVIII.** Llevar registro de las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración a la Auditoría Superior de la Federación y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

**XIX.** Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

**XX.** Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable;

**XXI.** Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

**XXII.** Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración;

**XXIII.** Conducir la política inmobiliaria de la Administración, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

**XXIV.** Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Administración, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para el efecto, la Fiscalía podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

**XXV.** Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

**XXVI.** Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice el Organismo, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

**XXVII.** Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

**XXVIII.** Reivindicar los bienes propiedad de la nación;

**XXIX.** Formular y conducir la política general de la Administración, para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere;

**XXX.** Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y;

**XXXI.** Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

### **Capítulo III**

**De las atribuciones que competen a la Fiscalía de la Administración Pública Federal**

**Artículo 10.** A la Fiscalía de la Administración corresponden las atribuciones siguientes:

- I.** Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración, que puedan constituir delitos atribuibles al ejercicio y desempeño de sus funciones e integrar la averiguación previa correspondiente;
- II.** Integrada la averiguación previa correspondiente a la presunción de delitos atribuibles al ejercicio y desempeño en sus funciones de los servidores públicos de la Administración, remitirla al Órgano Jurisdiccional.
- III.** Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito de los servidores públicos de la Administración atribuibles al ejercicio y desempeño de sus funciones e investigar la veracidad de los datos aportados, en términos de las disposiciones aplicables;
- IV.** Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito atribuible al ejercicio y desempeño de los servidores públicos de la Administración en sus funciones;
- V.** Obtener elementos probatorios para la acreditación del cuerpo del delito atribuible al ejercicio y desempeño de los servidores públicos de la Administración en sus funciones; 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;
- VI.** Tomar conocimiento de las detenciones a los servidores públicos de la Administración en ejercicio y desempeño de sus funciones 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;
- VII.** Cerciorarse de que se han seguido los procedimientos para preservar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso atribuible al ejercicio y desempeño de los servidores públicos de la Administración en sus funciones, así como los instrumentos, objetos o productos del delito; asentar cualquier violación a las disposiciones para la recolección, el levantamiento, preservación y el traslado de los mismos para efectos de las responsabilidades a que hubiere lugar;
- VIII.** Solicitar la prisión preventiva de los indiciados por la presunción de delitos atribuibles al ejercicio y desempeño de los servidores públicos de la Administración en sus funciones en términos de las disposiciones legales aplicables;
- IX.** Llevar a cabo las acciones necesarias para solicitar la reparación del daño correspondiente a la comisión de delitos atribuibles al ejercicio y desempeño de los servidores públicos de la Administración en sus funciones, y;
- X.** Las demás que las leyes determinen.

**Capítulo IV**

**Del Fiscal**

**Artículo 11.** El Fiscal normará su desempeño y ejercerá sus atribuciones con base en las facultades y atribuciones que le confiere la presente Ley y que expresamente le encomiendan además; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, que sobre estas materias dicte el Congreso de la Unión.

**Artículo 12.** El Fiscal tendrá las siguientes facultades no delegables:

**I.** Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la Fiscalía, así como fijar, dirigir y controlar la política del Organismo, de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Plan Nacional de Desarrollo;

**II.** Someter al acuerdo de la Cámara de Diputados los asuntos encomendados a la Fiscalía que así lo ameriten; desempeñar las comisiones y funciones que ésta le confiera y mantenerla informada sobre el desarrollo de las mismas;

**III.** Someter a la consideración y aprobación de la Cámara de Diputados, los programas especiales a cargo de la Fiscalía previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como encomendar a las unidades administrativas competentes del Organismo la ejecución y acciones de los mismos, con la participación que corresponda, en su caso, a las dependencias y entidades de la Administración;

**IV.** Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Titular del Ejecutivo, así como realizar su evaluación;

**V.** Proponer a la Cámara de Diputados los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Fiscalía;

**VI.** Dar cuenta a la Cámara de Diputados, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guarda su ramo, e informar cuando le sea requerido por aquella los casos en que se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades;

**VII.** Establecer los lineamientos y políticas que orienten la colaboración que conforme a la ley deba prestar la Fiscalía a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

**VIII.** Refrendar para su validez y observancia constitucionales los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, cuando se refieran a asuntos de la competencia de la Fiscalía;

**IX.** Representar a la Fiscalía en los juicios constitucionales en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo, así como en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución;

**X.** Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Fiscalía, atribuyéndole otras facultades que pudieran no estar comprendidas en esta Ley y que fueren



necesarias para su cometido, informando a la Cámara de Diputados sobre las medidas que se hubieran adoptado al respecto;

**XI.** Aprobar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas, así como conferir las atribuciones que fueren necesarias para el cumplimiento de los asuntos de la competencia del Organismo;

**XII.** Expedir el Manual de Organización General de la Fiscalía, y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás manuales de procedimientos y de servicios al público necesarios para el mejor funcionamiento del Organismo;

**XIII.** Aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de la Fiscalía y presentarlo a la Cámara de Diputados, de conformidad con las disposiciones aplicables;

**XIV.** Autorizar con su firma los convenios que la Fiscalía celebre con otras dependencias o entidades del sector público, así como los convenios o contratos que celebre con otras entidades, gobiernos estatales y municipales;

**XV.** Expedir las normas relativas a los informes, datos y cooperación técnica que deban darse entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y definir conjuntamente con la Cámara de Diputados, las normas sobre la información que deban proporcionar las entidades paraestatales;

**XVI.** Formular sugerencias a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores y de Seguros y Fianzas, a fin de que el control y la fiscalización de las entidades financieras de carácter paraestatal se ejerzan de manera coordinada conforme a las atribuciones de cada autoridad;

**XVII.** Opinar sobre los proyectos que elabore el Titular del Ejecutivo acerca de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores;

**XVIII.** Opinar, previamente a su expedición, las reglas de carácter general que dicte la Secretaría de Economía, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 8 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 9 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;

**XIX.** Designar y remover a los delegados y comisarios públicos de la Fiscalía en las dependencias de la Administración y en la Procuraduría General de la República, así como a los supervisores regionales y visitadores que se requieran para el funcionamiento del Organismo;

**XX.** Informar periódicamente a La Cámara de Diputados sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración que hayan sido objeto de fiscalización, así como sobre la ejecución y avances de los Programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo;

**XXI.** Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por él, así como los demás que legalmente le correspondan;

**XXII.** Acordar las bases sobre los nombramientos del personal de la Fiscalía y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver sobre las proposiciones que los servidores públicos hagan para la designación de su personal de confianza, de su remoción y creación de plazas;

**XXIII.** Establecer y presidir las comisiones internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Fiscalía, así como designar a los integrantes de las mismas;

**XXIV.** Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de ésta Ley y sobre los casos no previstos en la misma;

**XXV.** Designar al servidor público encargado provisionalmente del despacho de los asuntos en tanto se designa al servidor público correspondiente, en el caso de las vacantes, y;

**XXVI.** Las demás que con tal carácter le encomiende la Cámara de Diputados o le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias.

## **Capítulo V**

### **De las Jefaturas Administrativas y los Servidores Públicos de la Fiscalía de la Administración Pública Federal**

**Artículo 13.** Para el cumplimiento de los asuntos de su competencia y ejercicio de sus atribuciones, el Fiscal se auxiliará de las Jefaturas Administrativas y de los servidores públicos que a continuación se enlistan:

#### **A. Jefaturas Administrativas:**

I. Jefatura de Atención Ciudadana y Normatividad;

II. Jefatura de Fiscalización y Control de la Gestión Pública;

III. Oficialía Mayor;

IV. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración;

V. Coordinación General de Vigilancia;

#### **B. Delegados y Comisarios Públicos;**

C. Supervisores Regionales;

D. Órgano Administrativo Desconcentrado; Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

## **Capítulo VI**

### **De las Unidades y Direcciones Subalternas de la Fiscalía de la Administración Pública Federal**

**Artículo 14.** Para la mejor atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Fiscalía contará en su organigrama con las Unidades y Direcciones siguientes:

- I. Contraloría Interna;
- II. Unidad de Asuntos Jurídicos;
- III. Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información;
- IV. Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración;
- V. Unidad de Vinculación para la Transparencia;
- VI. Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública;
- VII. Unidad de Auditoría Gubernamental;
- VIII. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal;
- IX. Dirección General de Comunicación Social;
- X. Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social;
- XI. Dirección General de Atención Ciudadana;
- XII. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- XIII. Dirección General de Inconformidades;
- XIV. Dirección General de Simplificación Regulatoria;
- XV. Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno;
- XVI. Dirección General de Estructuras y Puestos;
- XVII. Dirección General de Programación y Presupuesto;
- XVIII. Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos;
- XIX. Dirección General de Administración;
- XX. Dirección General de Informática;
- XXI. Dirección General de Información e Integración, y
- XXI. Coordinación General de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades.

Para la creación y atribuciones de estas Unidades y Direcciones, el Fiscal expedirá los acuerdos respectivos y deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización General del Organismo.

## **Capítulo VII**

### **De los Titulares de las Jefaturas Administrativas de la Fiscalía de la Administración Pública Federal**

**Artículo 15.** Al frente de cada Jefatura Administrativa habrá un Titular, quien tendrá las siguientes facultades:

- I.** Acordar con el Fiscal el despacho de los asuntos relevantes de las unidades administrativas adscritas a su cargo;
- II.** Desempeñar las funciones y comisiones que el Fiscal le delegue y encomiende, y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;
- III.** Someter a la aprobación del Fiscal aquellos estudios y proyectos de disposiciones, bases y reglas de carácter general, normas, lineamientos y políticas que se elaboren en el área de su responsabilidad y que así lo ameriten;
- IV.** Vigilar que en los asuntos de su competencia se dé cumplimiento a los ordenamientos legales y a las disposiciones que resulten aplicables;
- V.** Coordinar las labores encomendadas a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades que son competencia de la Fiscalía;
- VI.** Planear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las unidades administrativas que se le hubieren adscrito;
- VII.** Formular los proyectos de programas y de presupuesto que le correspondan;
- VIII.** Dictar las medidas necesarias de mejoramiento administrativo en las unidades que se le hubieren adscrito y proponer al Fiscal la delegación en servidores públicos subalternos, de atribuciones que se le hayan encomendado;
- IX.** Recibir en acuerdo ordinario a los Titulares de las Unidades Administrativas que se le hubieren adscrito y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público subalterno, así como conceder audiencia al público;
- X.** Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones y aquellos que le sean señalados por delegación o le correspondan por suplencia;
- XI.** Proporcionar la información, datos o la cooperación técnica que le sean requeridos por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo a las normas y políticas que hubiere expedido y señalado el Fiscal;

**XII.** Resolver los recursos administrativos que conforme a las disposiciones legales y reglamentarias le correspondan;

**XIII.** Designar al servidor público encargado provisionalmente del despacho de los asuntos en tanto se designa al servidor público correspondiente, en el caso de las vacantes de los Titulares de las Unidades Administrativas que le sean adscritas, y;

**XIV.** Las demás que le confiera el Fiscal y las que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias relativas, así como las que competan a las Unidades Administrativas que se le hubieren adscrito.

## **Capítulo VIII**

### **Del Titular de la Oficialía Mayor de la Fiscalía de la Administración Pública Federal**

**Artículo 16.** Al frente de la Oficialía Mayor habrá un Oficial Mayor, quien tendrá las siguientes facultades:

**I.** Acordar con el Fiscal el despacho de los asuntos de las Unidades Administrativas adscritas a su cargo;

**II.** Desempeñar las funciones y comisiones que el Fiscal le delegue y encomiende, y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;

**III.** Establecer y conducir la política de administración interna que apruebe el Fiscal;

**IV.** Expedir cuando proceda, certificaciones de documentos que obren en los archivos de la Fiscalía;

**V.** Establecer de acuerdo con las normas generales aprobadas, las directrices, normas y criterios técnicos para el proceso interno de programación, presupuestación, evaluación presupuestal e informática de la Fiscalía y vigilar su aplicación;

**VI.** Someter a la consideración del Fiscal el proyecto del presupuesto por programa anual de la Fiscalía, incluyendo el del órgano desconcentrado, con base en los que sean presentados por los titulares de las Unidades Administrativas correspondientes, así como autorizar las erogaciones, vigilar el ejercicio del presupuesto y llevar su contabilidad;

**VII.** Realizar el análisis de la estructura orgánica y ocupacional de la Fiscalía y aprobar el dictamen de los cambios que se propongan, y someter a la consideración del Fiscal para su aprobación las modificaciones a ésta, así como la actualización del reglamento interior y de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público del Organismo;

**VIII.** Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las Unidades Administrativas a su cargo y proponer al Fiscal los cambios de organización de las dependencias que se le hubieren adscrito;

**IX.** Proporcionar a las Unidades Administrativas de la Fiscalía los servicios de apoyo administrativo en materia de diseño de sistemas y equipamiento informático, comunicaciones y

archivo, así como los demás que sean necesarios para el mejor desempeño de los asuntos del Organismo;

**X.** Dictar y establecer con la aprobación del Fiscal, las normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros del Organismo, de acuerdo con sus programas y objetivos;

**XI.** Planear y conducir la política de desarrollo del personal, definir los puestos tipo y establecer los perfiles y requerimientos de los mismos;

**XII.** Conducir las relaciones laborales de acuerdo con las políticas que señalen las autoridades superiores, autorizar el nombramiento del personal de la Fiscalía, cambiarlo de adscripción y determinar su separación cuando proceda en los términos de la ley;

**XIII.** Autorizar en consulta con la Unidad de Asuntos Jurídicos, los convenios y contratos que afecten el presupuesto del Organismo, y los demás actos de administración que requieran ser documentados conforme a los lineamientos que fije el Fiscal;

**XIV.** Controlar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que realice la Fiscalía;

**XV.** Establecer, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Fiscalía así como emitir las normas necesarias para la operación, desarrollo y vigilancia del Programa;

**XVI.** Promover el establecimiento de prácticas administrativas que contribuyan a mejorar la calidad de los procesos y servicios de las Unidades Administrativas de la Fiscalía y de su órgano desconcentrado;

**XVII.** Establecer mecanismos para simplificar, desregular y mejorar las disposiciones administrativas en materia de planeación, presupuestación y administración de recursos humanos, materiales y financieros que regulan la operación y funcionamiento interno de la Fiscalía;

**XVIII.** Designar al servidor público encargado provisionalmente del despacho de los asuntos en el caso de las vacantes de los titulares de las unidades administrativas que le sean adscritas, y;

**XIX.** Las demás que le confiera el Fiscal y las que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias relativas, así como las que competen a las Unidades Administrativas que se le hubieren adscrito.

## **Capítulo IX**

### **De la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal**

**Artículo 17.** Al frente de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, habrá un Secretario Ejecutivo quien tendrá las siguientes facultades:

- I.** Ejercer las funciones que le encomiende y delegue el Fiscal e informarle sobre el desarrollo de sus actividades;
- II.** Coordinar la promoción, integración, seguimiento y evaluación de los programas de transparencia y combate a la corrupción que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración y la Procuraduría General de la República, desarrollen para dar cumplimiento al Programa que en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción derive del Plan Nacional de Desarrollo, así como dar seguimiento y evaluar los acuerdos de la Comisión Intersecretarial;
- III.** Proponer al Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control el esquema de seguimiento de los programas antes mencionados, de acuerdo con las prioridades y políticas que determine el Fiscal;
- IV.** Captar y revisar los informes de avance y resultados que presenten las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración y la Procuraduría General de la República en el seno de la Comisión Intersecretarial y preparar los reportes respectivos;
- V.** Formular los estudios y diagnósticos que le encomiende la Comisión Intersecretarial y coordinar los grupos de trabajo designados por ésta para el debido cumplimiento de sus objetivos;
- VI.** Integrar la documentación requerida para la realización de las sesiones de la Comisión Intersecretarial;
- VII.** Proporcionar la información, datos o la cooperación técnica que, en materia de transparencia y combate a la corrupción, le sean requeridos por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo a las normas y políticas que hubiere expedido y señalado el Fiscal;
- VIII.** Promover en las dependencias y entidades de la Administración, de la Comisión Intersecretarial, y en la Procuraduría General de la República, las políticas que dicte el Fiscal en materia de acceso a la información que se generen para la Administración, y;
- IX.** Las demás que le confiera el Fiscal.

## **Capítulo X**

### **De la Coordinación General de Vigilancia y Control**

**Artículo 18.** Al frente de la Coordinación General de Vigilancia y Control habrá un Coordinador General quien tendrá las siguientes atribuciones, conforme los preceptos de esta Ley:

- I.** Coordinar, supervisar, integrar e interrelacionar a los titulares de las entidades de la Administración y de la Procuraduría General de la República con el Fiscal, a fin de garantizar el óptimo ejercicio de sus atribuciones;
- II.** Coordinar, integrar e interrelacionar a los delegados, subdelegados y comisarios públicos con el Fiscal, así como dirigir y evaluar su desempeño con base en las políticas y prioridades que dicte el propio Titular del Organismo;

**III.** Aprobar los programas de trabajo de delegados y comisarios públicos con base en las políticas y prioridades que dicte el Fiscal;

**IV.** Diseñar y operar los sistemas de información para evaluar el desempeño de los delegados, subdelegados y comisarios públicos, ello con base en las políticas y prioridades que dicte el Fiscal y con el apoyo de las unidades administrativas competentes de la misma;

**V.** Proponer y someter a la consideración del Fiscal, la designación y, en su caso, remoción de los delegados y comisarios públicos, y mantener actualizado el catálogo respectivo;

**VI.** Promover, previo acuerdo del Fiscal, ante los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración o de la Procuraduría General de la República, el establecimiento o modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales, atendiendo a las necesidades del servicio y a las políticas y prioridades de la Fiscalía, con el apoyo de la Oficialía Mayor;

**VII.** Ser el conducto para entregar los nombramientos de delegados, subdelegados y comisarios públicos, y brindar el apoyo necesario en la toma de posesión de sus cargos.

Asimismo, notificar a los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración y de la Procuraduría General de la República, sobre las designaciones correspondientes;

**VIII.** Informar al Fiscal sobre la evaluación del desempeño de delegados y comisarios públicos, a fin de propiciar su óptimo desarrollo y funcionamiento;

**IX.** Con base en las experiencias y propuestas de los delegados y comisarios públicos, sugerir a las áreas competentes de la Fiscalía las adecuaciones y mejoras a la normatividad e instrumentos de control y evaluación, así como a los programas institucionales con el fin de asegurar las políticas y prioridades que dicte el Fiscal;

**X.** Promover, con el apoyo de otras unidades administrativas competentes de la Fiscalía, la capacitación y el apoyo técnico que requieran los delegados y subdelegados, y los comisarios públicos;

**XI.** Coordinar, supervisar y evaluar los programas que las dependencias de la Administración y la Procuraduría General de la República generen a efecto de dar cumplimiento al Programa que en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción derive del Plan Nacional de Desarrollo;

**XII.** Las demás que le atribuya expresamente el Fiscal.

## **Capítulo XI**

### **De los Delegados**

**Artículo 19.** El Fiscal designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración, así como ante la Procuraduría General de la República.



**Artículo 20.** Los delegados tendrán las siguientes facultades:

**I.** Representar a la Fiscalía ante las dependencias de la Administración y ante la Procuraduría General de la República, constituyendo el conducto directo ante éstos a fin de facilitar la evaluación de su desempeño general, y en su caso, como coordinadoras de su respectivo sector;

**II.** Realizar análisis sobre la eficiencia con que las dependencias de la Administración y la Procuraduría General de la República, desarrollen los programas que les estén encomendados y la forma en que se ejerzan los desembolsos de gasto corriente y de inversión vinculados con ellos, así como en lo referente a sus recursos humanos, financieros, materiales y de cualquier otro tipo;

**III.** Realizar análisis sobre los riesgos y problemas de corrupción y falta de transparencia en las dependencias de la Administración y la Procuraduría General de la República, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

**IV.** Requerir a las dependencias y órganos desconcentrados, así como a la Procuraduría General de la República, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, y;

**V.** Desarrollar las demás tareas específicas que les asigne el Fiscal.

Los delegados serán asistidos por los subdelegados y personal de apoyo, quienes ejercerán sus funciones conforme a las instrucciones de los delegados y representarán a la Fiscalía en ausencia de ellos.

## **Capítulo XII**

### **De los Comisarios Públicos**

**Artículo 21.** El Fiscal designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los comisarios públicos ante las entidades de la Administración.

**Artículo 22.** Los comisarios públicos serán propietarios y suplentes, y representarán a la Fiscalía ante los órganos de gobierno, así como ante los comités y subcomités especializados de las entidades de la Administración.

Realizarán análisis sobre los riesgos y problemas de corrupción y falta de transparencia en las entidades en las que sean designados, y desarrollarán las demás tareas específicas que les asigne el Fiscal o el Coordinador General de Vigilancia y Control.

## **Capítulo XIII**

### **De los Supervisores Regionales**

**Artículo 23.** Los supervisores regionales ejercerán en la circunscripción territorial que determine el Fiscal y tendrán las atribuciones siguientes:

**I.** Tramitar y dar seguimiento a las investigaciones respecto de las quejas y denuncias relacionadas con servidores públicos y sobre las peticiones que realice la ciudadanía;

**II.** Verificar, evaluar y fiscalizar, los trámites y servicios a la ciudadanía que prestan las dependencias y entidades de la Administración y la Procuraduría General de la República en la circunscripción territorial que corresponda;

**III.** Realizar acciones de coordinación interinstitucional mediante la aplicación de programas específicos para mejorar la calidad de los trámites y servicios a la ciudadanía y para prevenir y, en su caso, resolver irregularidades en la prestación de los mismos, y;

**IV.** Las demás que les atribuya expresamente el Fiscal.

**Artículo 24.** Los supervisores regionales serán coordinados por la Jefatura de Atención Ciudadana y Normatividad y serán auxiliados en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren los párrafos anteriores, por los supervisores regionales adjuntos y los especialistas en atención ciudadana correspondientes.

#### **Capítulo XIV**

#### **Del Órgano Administrativo Desconcentrado, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales**

**Artículo 25.** Para la eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Fiscalía contará con el órgano desconcentrado que en los términos del presente Capítulo se establece, y que le estará jerárquicamente subordinado, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se determinan de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

**Artículo 26.** Al frente del Órgano Administrativo Desconcentrado, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, estará un Presidente.

**Artículo 27.** La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como órgano desconcentrado de la Fiscalía, además de las atribuciones que le confieren la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la propia Comisión, tendrá las siguientes:

**I.** Proponer al Fiscal, previa opinión de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal del Organismo, los criterios y políticas de administración de los bienes inmuebles federales, que con fundamento en lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales deban regir la celebración de convenios y contratos, y el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones, con excepción de la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar, o a otros depósitos de aguas marítimas y demás zonas federales, de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos;

**II.** Interpretar para efectos administrativos la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que en materia de inmuebles federales sean de la competencia de la Fiscalía;

**III.** Autorizar los programas de requerimientos inmobiliarios de las dependencias de la Administración;

**IV.** Aprobar los proyectos de construcción, ampliación, reparación, adaptación o demolición de los inmuebles de su competencia;

**V.** Llevar a cabo la inspección y vigilancia de los inmuebles federales, a fin de verificar su aprovechamiento y estado de conservación, velar por su integridad física y por el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas correspondientes;

**VI.** Vigilar que las dependencias y entidades de la Administración formulen e integren sus inventarios de bienes inmuebles, a fin de actualizar sistemáticamente el inventario y catálogo general de los bienes inmuebles de la misma;

**VII.** Intervenir conforme a resolución administrativa de autoridad competente en representación del Gobierno Federal, en la formalización de las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de los bienes inmuebles de propiedad federal y designar al servidor público que represente al Gobierno Federal en la suscripción de los instrumentos jurídicos en que se hagan constar las referidas operaciones. Dicha designación podrá recaer en algún servidor público de la propia Fiscalía o bien de la dependencia o entidad interesada en la realización de la operación inmobiliaria de que se trate, previa propuesta de estas últimas, según corresponda;

**VIII.** Proponer al Fiscal la coordinación necesaria con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Desarrollo Social y del Gobierno del Distrito Federal para la localización, determinación y aprovechamiento de inmuebles federales susceptibles de ser incorporados al desarrollo urbano y la vivienda;

**IX.** Conocer y proponer al Fiscal la resolución sobre las incorporaciones al dominio público, destino, recuperación administrativa y declaratorias de inmuebles federales, así como las solicitudes de desincorporación del dominio público y de reversión de dichos inmuebles, y tramitar ante la Unidad de Asuntos Jurídicos del Organismo, los proyectos de decretos, acuerdos y resoluciones correspondientes;

**X.** Ordenar la demolición de obras e instalaciones que procedan en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales;

**XI.** Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, por conducto del Procurador General de la República;

**XII.** Integrar y mantener al corriente, en coordinación con los responsables inmobiliarios de las dependencias y entidades de la Administración, el catastro de los bienes inmuebles federales, así como los padrones de destinatarios, permisionarios y concesionarios de los mismos;

**XIII.** Proponer al Fiscal las normas en materia de avalúos a las que deberán sujetarse los dictámenes que realice la propia Comisión, para las operaciones inmobiliarias en que sean parte las dependencias y, en su caso, las entidades de la Administración;

**XIV.** Integrar los avalúos de los inmuebles federales y actualizarlos en los casos en que se realicen operaciones inmobiliarias;

**XV.** Proponer, previa opinión de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, las normas de carácter general que se consideren necesarias para el adecuado cumplimiento de las disposiciones relacionadas con los inmuebles federales de la competencia de la Fiscalía, y;

**XVI.** Las demás de naturaleza análoga o conexas a las previstas en este artículo.

Las atribuciones a que se refieren las anteriores fracciones de este artículo, serán ejercidas por el Presidente de la Comisión y por conducto de la Dirección General a la que corresponda la materia.

El Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinará la forma de organización y funcionamiento de la misma.

**Artículo 28.** El Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tendrá las siguientes facultades genéricas:

**I.** Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del órgano desconcentrado;

**II.** Formular el proyecto del programa presupuesto del órgano desconcentrado, así como los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios correspondientes;

**III.** Representar a la Fiscalía, así como al propio órgano desconcentrado en toda clase de asuntos de su competencia, estando investido de las más amplias facultades, incluidas las que requieran cláusula especial conforme a la ley, las de rendir informes a nombre del propio órgano, e interponer toda clase de recursos en los juicios de amparo en que sea parte;

**IV.** Instruir y resolver en su caso, los recursos administrativos que se interpongan contra actos relacionados con los asuntos de su competencia, y;

**V.** Las demás que le confiera el Fiscal y las que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias relativas.

## **Capítulo XV**

### **De la Suplencia de los Servidores Públicos de la Fiscalía de la Administración Pública Federal**

**Artículo 29.** Durante las ausencias del Fiscal, el despacho y resolución de los asuntos correspondientes al Organismo, estarán a cargo de los Titulares de las Jefaturas de Atención Ciudadana y Normatividad y de Fiscalización y Control de la Gestión Pública, del Oficial Mayor o del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, en el orden mencionado.

**Artículo 30.** En las ausencias de los Jefes de las Unidades Administrativas y Oficial Mayor, serán suplidos para el despacho de los asuntos de su correspondiente competencia por el Titular de la Unidad o el Director General adscrito en el área de su responsabilidad que éstos mismos designen por escrito.

Las ausencias del Presidente del Órgano Administrativo Desconcentrado serán suplidas por los servidores públicos adscritos del área de su responsabilidad y de acuerdo a la competencia del asunto.

**Artículo 31.** Las ausencias del Contralor Interno de la Fiscalía serán suplidas por el servidor público que él mismo designe.

Las ausencias de los supervisores regionales serán suplidas por los supervisores regionales adjuntos, y éstos, por el especialista en atención ciudadana que designe el supervisor regional.

**Artículo 32.** Durante las ausencias del Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración, del Coordinador General de Vigilancia, de los Titulares de Unidad, Directores Generales, Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento, éstos serán sustituidos por los servidores públicos de la jerarquía inmediata inferior que designen los correspondientes Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración, Coordinador General de Vigilancia, Titulares de Unidad, Directores Generales, Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento.

Las ausencias del Coordinador de Visitadurías, serán suplidas por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior que designe el propio Coordinador de Visitadurías.

### **Transitorios**

**Artículo Primero.** Las menciones contenidas en otras Leyes, Reglamentos y, en general, en cualquier disposición respecto de la Secretaría de la Función Pública, cuya figura y atribuciones se derogan por virtud de este decreto, se entenderán referidas a la Fiscalía de la Administración Pública Federal.

**Artículo Segundo.** La Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, elaborará el estudio de impacto presupuestal que corresponda a la creación de la Fiscalía de la Administración Pública Federal.

**Artículo Tercero.** El Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, enviará a la Cámara de Diputados la propuesta presupuestal que corresponda al despacho de la Fiscalía de la Administración Pública Federal.

**Artículo Cuarto.** La Fiscalía de la Administración Pública Federal, entrará en funciones a partir del ejercicio presupuestal del 2013.

**Artículo Quinto.** El Titular del Poder Ejecutivo Federal, instruirá el traspaso de empleados, así como los recursos materiales y financieros y de activos de la Secretaría de la Función Pública que correspondan a la Fiscalía de la Administración Pública Federal, en un plazo que correrá a partir de la entrada en vigor del presente decreto y hasta que entre en funciones el nuevo Organismo.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 29 días del mes de marzo de dos mil doce.

Diputado Miguel Ángel García Granados (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO DOMINGO RODRÍGUEZ MARTELL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

En los últimos años en nuestro país se han desarrollado serios conflictos sociales entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas, problemas que tienen que ver con las cuestiones mineras, megaproyectos o de inversión a gran escala que han llegado a la pérdida de vidas humanas. Ante ello, el reto que tiene el Estado es que el desarrollo que se implemente no afecte los derechos de los pueblos indígenas.

El asunto es que no se respetan las tierras, las fuentes de agua y las actividades productivas como la agricultura y ganadería de los pueblos indígenas. Asimismo, las decisiones previas en los planes de desarrollo es una de las principales causas de los conflictos. Las reacciones de desaprobación de los proyectos y acciones del Estado suelen manifestarse por decisiones unilaterales, cuando se implementan los planes de desarrollo. Sin lugar a dudas, el problema central se manifiesta por el hecho de no contar con acuerdos adecuados con los pueblos indígenas sobre la implementación de planes de desarrollo e inversiones a gran escala que tengan un mayor impacto dentro de éstas.

El derecho de los pueblos indígenas a la consulta con consentimiento libre, previo e informado no está garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de que en los instrumentos internacionales ya está garantizado, tal como se establece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Ante ello, vemos la necesidad de reformar nuestro ordenamiento supremo para que se garantice el derecho de los pueblos indígenas a la consulta con consentimiento libre, previo e informado. Este derecho no solo es una obligación adquirida en el marco jurídico internacional sino es un mecanismo cada vez más recomendado como estándar de desarrollo mínimo que ayuda a armonizar la relación entre Estado, inversionistas nacionales o internacionales y los pueblos indígenas.

**Argumentos que la sustentan**

Si bien existe un crecimiento en el reconocimiento del derecho a la consulta con consentimiento libre, previo e informado, es menester recordar que algunos países han desarrollado este derecho en sus normas nacionales, ejemplo de ello son Australia y Filipinas, en 1976 y 1995 respectivamente. Naciones que han incluido el consentimiento libre, previo e informado en sus leyes nacionales y han desarrollado un sistema de reconocimiento reforzado que implica una serie de obligaciones para sus Estados que tienen que ver con garantías a las decisiones sobre el uso de los recursos naturales que tienen los pueblos indígenas.

Otros, como es el caso de algunos países andinos, han reconocido el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, como mecanismo de garantía del derecho a la tierra y los territorios de los pueblos indígenas, este es el caso de Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, en 2001, 2005, 2002 y 2011 respectivamente.

La legislación australiana es una de las más avanzadas en cuanto a la implementación de la consulta y, particularmente, al consentimiento previo, libre e informado. El Aboriginal Land Rights Act de 1976 o Ley de Derechos Territoriales Indígenas, es la norma que desarrolla dicho derecho y constituye un importante avance en el diseño del mecanismo y en su puesta en práctica. Esta Ley es aplicable en los territorios del Norte de Australia, los mismos que tienen un régimen administrativo especial, bajo el apoyo del gobierno federal. Estos territorios han sido ocupados históricamente por pueblos indígenas, en los que habitan más de medio millón de personas y representan una de las principales zonas mineras del país. Esta Ley da muestra del modelo de consentimiento previo, libre e informado que merecen ser destacadas: derechos de los pueblos indígenas, territorialidad, veto relativo, definido en la fase de exploración y etapas.

En tanto que la Constitución de Filipinas del año de 1987 reconoce los derechos de los pueblos indígenas, creándose a partir de esta fecha diversas dependencias para el reconocimiento y el trato de las minorías étnicas y los pueblos indígenas. Dando como resultados normas sectoriales como fue el caso del Código de Minería de 1995 o Philippine Mining Act, Republic Act número 7942 de 1995, donde se dio garantía a la consulta de los pueblos indígenas en el procedimiento de solicitud de licencia para actividades mineras. Dos años más tarde se emitió The Indigenous Peoples Rights Act of 1997, Republic Act número 8371 o Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas. En esta ley se desarrolló de manera más específica los mecanismos de aplicación de la consulta y el consentimiento. La ley reconoce el derecho al consentimiento contenida tanto en el Convenio 169 de la OIT como el Convenio de Diversidad Biológica, es decir, el consentimiento sobre uso de recursos naturales ubicados en sus tierras y territorios, así como para el uso de conocimientos tradicionales, respectivamente.

Colombia aprobó en 2001, la Ley número 685, también conocida como el Código de Minas. En el Título III de la ley se establece un sistema de regímenes especiales en el que se incluye, de manera específica, un capítulo referido a grupos étnicos donde se desarrollan principios normativos y de garantía de derechos, tanto para las comunidades indígenas como para las comunidades negras. En este Código se reconoce la especial relación que tienen las comunidades con la tierra y desde esta premisa establece la prioridad de organizar el territorio en resguardo de esta relación, donde se acepta la consulta así como la prohibición del uso de las tierras con fines extractivos.

El 17 de mayo de 2005 se promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos de Bolivia, Ley número 3058, donde se estipuló, en el Capítulo I del Título VII, los derechos a la consulta y participación de los pueblos campesinos, indígenas y originarios, y se hace referencia expresa al Convenio 169 de la OIT para garantizar el derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas.

En Ecuador, el 19 de diciembre de 2002, fue publicado el Decreto ejecutivo número 3401 que contiene el Reglamento de Consulta y Participación para la realización de Actividades Hidrocarburíferas. El objeto de las consultas para los casos de los pueblos indígenas nacionales y afroecuatorianos tiene como fin recuperar los criterios y recomendaciones obtenidas en las mismas, la cual constituye información relevante que el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones deberá incluir en las bases de licitación entre otros. El desarrollo reglamentario de la consulta previa es más que un derecho de decisión propia sobre el uso de las tierras indígenas y una definición propia de la orientación del desarrollo de las mismas.

Perú promulgó el 23 de agosto de 2011, la “Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, cuyo objetivo es establecer el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o

administrativas que le afecten directamente, donde se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169.

Como se establece en los párrafos anteriores, existe en el derecho comparado naciones que salvaguardan el derecho de los pueblos indígenas a la consulta con consentimiento, libre, previo e informado, en donde se establece que el principio rector para normar la consulta con consentimiento, libre, previo e informado es de llegar a un acuerdo entre el gobierno y los pueblos indígenas.

El tópico de la consulta con consentimiento libre, previo e informado es sumamente relevante porque salvaguarda los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En este tenor, la consulta es un derecho fundamental e inherente a la libre determinación que tienen los pueblos indígenas para poder conocer y determinar las acciones a seguir frente a asuntos legislativos y administrativos que se pretenda realizar dentro de sus tierras o territorios, incluso, cuando sean afectados directamente o indirectamente.

Asimismo, la consulta a las comunidades indígenas es de gran preeminencia porque permite crear espacios de información para que la población indígena sea enterada sobre la manera de como la ejecución y la implementación de políticas públicas y proyectos pueden afectarlos social, ambiental, cultural, económica y políticamente.

Estos principios de la consulta previa se aplican antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección, exploración o explotación de los recursos existentes en sus tierras o territorios. Así lo establece el artículo 6 del Convenio 169, los gobiernos tienen la obligación y responsabilidad de establecer medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos adecuados a través de sus instituciones o autoridades representativas.

De acuerdo con el artículo 7 del mismo Convenio, los Pueblos Indígenas tienen Derecho a Decidir sus Propias Prioridades en lo que corresponde al proceso de desarrollo, en la medida que este afecte sus Vidas, Creencias, Instituciones y Bienestar Espiritual, y a las tierras que ocupan o utilizan.

De la misma manera, en el artículo 19, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece que 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 o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Sobre todo, y con fundamento en el artículo 32 de la declaración, la consulta con consentimiento libre previo e informado se establecerá antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios, recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Pero ¿qué significa el consentimiento libre, previo e informado? El “consentimiento” significa la manifestación de un acuerdo claro y convincente, de acuerdo con las estructuras para la toma de decisiones de los pueblos indígenas en cuestión, lo que incluye los procesos tradicionales de deliberación. Estos acuerdos deben contar con la participación plena de los líderes autorizados, los representantes o las instituciones responsables de la toma de decisiones que hayan determinado los mismos Pueblos Indígenas.



El término “libre” significa la ausencia de coacción y de presiones exteriores, entre ellas los incentivos monetarios (a menos que formen parte de un acuerdo mutuo final) y las tácticas de “dividir para conquistar”. Significa también la ausencia de cualquier tipo de amenaza o de represalias implícitas si la decisión final es un “no”.

Lo “previo” significa que se permite tiempo suficiente para la recopilación de información y para el pleno debate, lo que incluye la traducción a los idiomas tradicionales antes de que se inicie el proyecto. No deberá existir ninguna presión para tomar la decisión con prisa, ni ninguna limitación temporal. Ningún plan o proyecto podrá comenzar antes de que este proceso haya concluido por completo y el acuerdo se haya perfeccionado.

Y lo “informado” significa la disponibilidad de toda la información relevante, en la cual se reflejan todas las opiniones y puntos de vista, incluyendo las aportaciones de los ancianos tradicionales, los guías espirituales, los practicantes de la economía de subsistencia y los poseedores de conocimientos tradicionales, con tiempo y recursos adecuados para poder considerar la información imparcial y equilibrada acerca de los riesgos y beneficios potenciales.

El consentimiento libre, previo e informado no debe ser entendido solamente como un voto sí o no, o como un poder de veto para una sola persona o grupo. Sino debe de concebirse como un proceso mediante el cual los pueblos indígenas, comunidades locales, gobiernos, incluso, las empresas llegan a acuerdos mutuos en un foro que ofrezca suficiente influencia para negociar las condiciones bajo las cuales se pueda avanzar y un resultado que deje a la comunidad en mejores circunstancias.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece claramente que las reglas que son vinculantes en materia del derecho a la consulta, emitidas en la sentencia recaída en el caso del pueblo Saramaka vs. Surinam.<sup>1</sup> se destacan en dos conjuntos:

- Las primeras referidas a las condiciones que el Estado debe observar las razones para la explotación de los recursos naturales en territorios de pueblos indígenas, y
- El segundo, referidas a las características mínimas que debe tener el proceso de consulta.

La primera regla establecida por la CIDH se refiere a las condiciones mínimas que el Estado está comprometido a cumplir:

Primero, asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo [...], de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción [...] que se lleve a cabo dentro del territorio [...].

Segundo, [...] garantizar que los miembros del pueblo [...] se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio.

Tercero, [...] garantizar que no se emitirá ninguna concesión [...] hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental.

En tanto que la segunda regla que menciona la Corte IDH precisa que “el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones”, para ello se tiene que cumplir las siguientes premisas:

1. Aceptar y brindar información;
2. Establecer comunicación constante entre las partes;
3. Realizar consultas de buena fe;
4. Utilizar procedimientos culturalmente adecuados;
5. Realizar consultas con el fin de llegar a un acuerdo;
6. Consultar de conformidad con las propias tradiciones del pueblo;
7. Consultar en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión;
8. Asegurar que el pueblo tenga conocimiento de los posibles riesgos ambientales y de salubridad;
9. Tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo para la toma de decisiones.

Cualquier iniciativa o ley de consulta debe de reconocer el derecho al consentimiento de los pueblos indígenas esto no significa ni quiere decir que los pueblos indígenas le den el derecho de veto. De acuerdo al Convenio 169 de la OIT, en sus artículos 6 y 15, es “obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas respecto de las medidas legislativas o administrativas que les podría afectar directamente, no les otorga la capacidad impedir que tales medidas se lleven a cabo”.

Ante ello, no debemos confundir el consentimiento como objetivo orientador de todo proceso de consulta, con el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento, el cual se traduce en un poder de veto en caso que no hay acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas. El primero está reconocido en forma expresa por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT cuando reconoce que “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

La opinión de los pueblos indígenas no es de observancia obligatoria por el Estado, sin embargo, la norma internacional admite tres excepciones: la primera, cuando estamos ante megaproyectos; la segunda, cuando sea necesario el desplazamiento de los pueblos indígenas; y la tercera, cuando exista almacenamiento de materiales tóxicos.

1. En relación con el primer caso, el artículo 16.2 del Convenio 169 de la OIT establece que “Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa”.

2. La Corte Interamericana ha reconocido en forma excepcional que la obligación del Estado de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, cuando se trate de megaproyectos que generen un elevado impacto en los pueblos indígenas.

La Corte IDH ha señalado en la sentencia del pueblo Saramaka que “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro *el territorio*

*Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”.*

Los criterios que permiten determinar si un proyecto, plan de desarrollo o inversión tendrá un impacto significativo en un territorio protegido y si las comunidades tendrán que enfrentar cambios culturales, sociales y económicos profundos, tales como:

1. la pérdida de territorios y tierra tradicional,
2. el desalojo,
3. la migración,
4. el posible reasentamiento,
5. el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural,
6. la destrucción y contaminación del ambiente tradicional,
7. la desorganización social y comunitaria,
8. los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración,
9. el abuso y la violencia.

3. Cuando el proyecto implique el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus territorios (Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 29.2).

Por tal motivo, es necesario y urgente legislar sobre el derecho de los pueblos indígenas a la Consulta con consentimiento libre, previo e informado, es por ello que ponemos a su consideración la presente iniciativa.

### **Fundamento legal**

Con fundamento en los artículos: 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II; 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a consideración de esta asamblea soberana la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo a la fracción IX, Apartado B del Artículo 2º Constitucional en materia de Consulta con consentimiento, libre, previo e informado, cuyo objetivo es garantizar el derecho que tienen los pueblos indígenas en materia de consulta con consentimiento, libre, previo e informado, sobre todo, cuando el Estado diseñe, formule, implementen y ejecuten proyectos inversión o megaproyectos que tengan un impacto social, ecológico, cultural o económico; cuando sea necesario el desplazamiento de los pueblos indígenas; o exista almacenamiento de materiales tóxicos en los pueblos.

La presente iniciativa reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer el derecho a la consulta con consentimiento, libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas, en concomitancia con el derecho internacional.

**Texto normativo propuesto**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo a la fracción IX, Apartado B del Artículo 2º de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible...

A. ...

B. La Federación, los Estados y los Municipios...

I. ...

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Quando sea necesario el desplazamiento de los pueblos indígenas, cuando exista almacenamiento de materiales tóxicos en o se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tengan un mayor impacto dentro de las comunidades y pueblos indígenas, el Estado tendrá la obligación, no sólo de consultar a las comunidades y pueblos indígenas, sino también debe obtener el consentimiento libre, previo e informado de éstos, según sus sistemas normativos.

...

**Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para emitir una Ley General de Consulta con consentimiento, libre, previa e informada para los pueblos y comunidades indígenas.

**Nota**

1 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaká *versus* Suriname, de fecha 28 de noviembre de 2007, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de abril de 2012.

Diputado Domingo Rodríguez Martell (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 59 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME ARTURO VÁZQUEZ AGUILAR**

El suscrito, diputado Jaime Arturo Vázquez Aguilar, integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, y diputado sin partido, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En México la reelección inmediata de legisladores es una figura política controvertida que generalmente se aborda desde dos grandes perspectivas: por un lado, los que están de acuerdo con las bondades democráticas de una reforma constitucional y, por el otro, los opositores que consideran los cambios como un regreso a los regímenes dictatoriales o autoritarios.

La anterior situación que se vio reflejada en los debates acontecidos en la Cámara de Diputados durante 2011, en el marco del análisis y aprobación de la denominada reforma política, donde prevalecieron las posiciones del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Verde Ecologista de México y de Nueva Alianza, de que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación fuera desechado el tema de la reelección, alegando ampliar y abrir las discusiones a la ciudadanía a través de una consulta popular.

Los detractores de las reformas señalaban las siguientes desventajas de la reelección consecutiva de legisladores: 1. Enquistamiento nocivo de unas cuantas élites en el poder; 2. Corrupción, abuso de poder político y económico; 3. Imposibilidad de una sana circulación de élites en el interior de los partidos políticos; 4. Establecimiento de relaciones anómalas entre legisladores y grupos de interés; 5. Prevalencia del interés particular del legislador sobre la voluntad general.

Hecho que contrastaba con el posicionamiento de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Movimiento Ciudadano, que consideraban fundamental aprobar los cambios para fortalecer a la democracia mexicana.

Hoy día predomina un amplio acuerdo entre gobiernos, fracciones legislativas, partidos políticos, académicos e investigadores sobre la necesidad de reformar los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que diputados y senadores, así como legisladores de las entidades federativas puedan ser reelectos para periodos inmediatos.

El principal argumento a favor de la reelección refiere a la necesidad de que el Poder Legislativo cuente con recursos humanos experimentados, bien informados, con habilidades técnicas, especialistas en las materias y con perfiles profesionales, que sean capaces de influir eficazmente en las decisiones fundamentales del Estado y ejercer mayores contrapesos al titular del Ejecutivo.

La duración es un factor que influye sobre las capacidades de trabajo político de las asambleas; en efecto, los parlamentarios continuamente, sometidos al problema de la reelección, tienen dificultades en plantear un trabajo consecutivo, que puede significar inclusive una momentánea

impopularidad. Influye también sobre la reactividad del parlamento a los estímulos políticos externos y en definitiva sobre su independencia política.

Un segundo argumento refiere que la reelección consecutiva fortalece el vínculo entre representantes y representados, pues permite que los ciudadanos tengan la posibilidad de ratificar en su puesto a un legislador que ha mostrado profesionalismo y ha entregado resultados, o por el contrario no reelegirlo por incompetente o no cumplir con los compromisos adquiridos en periodos de campaña.

Sin lugar a dudas, la reelección favorece la transparencia. Es uno de los principales instrumentos ciudadanos para evitar el abuso de poder, la ineficacia, la corrupción, en otras palabras, es un mecanismo democrático que permite someter a los legisladores al escrutinio público y de ser evaluados constantemente por la ciudadanía.

La ausencia de la reelección inmediata de los legisladores impide que estos aspiren a hacer una carrera parlamentaria y la profesionalización del Poder Legislativo. Por tanto, la reelección consecutiva debe ser entendida como el incentivo más importante para estimular la responsabilidad de los legisladores frente a los ciudadanos; asimismo, como un instrumento para ampliar los derechos de los electores para ejercer una evaluación más informada sobre la labor de los legisladores.

Hay que recordar que cuando se limita la reelección consecutiva se limita la rendición de cuentas, se coarta el derecho de los ciudadanos de exigir resultados a sus representantes, de llamarlos a rendir informes sobre su actividad parlamentaria; peor aún se condena a todas las mexicanas y mexicanos a acudir a las urnas sin información y elementos de evaluación.

Contrario a las bondades antes señaladas, la no reelección produce el desarraigo, debido a que fomenta la separación de los legisladores con sus representados, eliminando así los lazos de responsabilidad y rendición de cuentas que un representante debe mantener frente a los ciudadanos; <sup>1</sup> asimismo trae consigo la inexperiencia de los legisladores, la poca profesionalización de los trabajos parlamentarios, obstaculiza la continuidad de las políticas de gobierno, pero sobre todo, desperdicia el talento de los diferentes partidos políticos.

Para Javier Hurtado la no reelección inmediata de los legisladores ha conducido a tres problemas fundamentales:

- Se constituyó un poderoso mecanismo para evitar la formación de políticos profesionales;
- Se anuló la eficacia legislativa de los diputados y la mantuvo baja;
- Propició la desvinculación e irresponsabilidad de los representantes populares hacia los ciudadanos de sus distritos, es decir, la gente en la actualidad no conoce a sus candidatos y estos al mismo tiempo no tienen la responsabilidad de cumplir sus propuestas.

El principio antirreeleccionista que prevalece en México coadyuva a que los ciudadanos pierdan la oportunidad de poner a los gobernantes ante un examen y un sistema de premios y castigos sobre su carrera política. El problema de la escasa participación política en México obedece a un déficit de una ciudadanía activa y bien informada, pero también por la escasa confianza que se tiene sobre los políticos.

No es posible tener una democracia de calidad si no se cuenta con una ciudadanía participativa e involucrada en los asuntos públicos, sin una ciudadanía que sea capaz de evaluar constantemente a sus representados y exigir le rinda informes sobre su rendimiento.

Por supuesto, la reelección no debe permitirse a todos los legisladores, es necesario establecer ciertas condiciones para poder reelegirse.

**• No podrán reelegirse para un periodo consecutivo los diputados o senadores que hayan sido electos en el periodo inmediato anterior por el principio de representación proporcional. Se puede asegurar que los legisladores electos por lista no tienen un distrito a quién rendirle cuentas, es decir, sólo tienen que informar a sus partidos sobre sus actividades parlamentarias. No se encuentran obligados políticamente de explicar a los ciudadanos sobre lo que hacen o dejan de hacer.**

Se trata de contar con un Legislativo fuerte y eficiente que cumpla con las funciones de análisis, deliberación y discusión en torno a los problemas que afectan a la población, a la vez que elabore propuestas para solucionar los mismos; que regulen las facultades y abusos del Ejecutivo, que vigilen y controlen su actuación, construir un sistema político más democrático.

Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos, principalmente los jóvenes, jamás podrán especializarse en el corto y mediano plazo en sus tareas. Con una reelección inmediata tendríamos que los legisladores establecerían un vínculo más cercano con sus electores que posteriormente se convertirá en sus reelectores, además de estar obligados a sacar adelante la mayor cantidad de trabajo legislativo.

Por lo expuesto y motivado, someto al pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo Único. Se reforma el artículo 59 y el párrafo segundo del numeral II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, con excepción de los legisladores electos por el principio de representación proporcional, podrán reelegirse hasta por tres periodos consecutivos.**

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo consecutivo con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios electos por el principio de representación proporcional no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

### **Artículo 116**

I. ...

II. ...

Los diputados a las legislaturas de los estados, con excepción de los legisladores electos por el principio de representación proporcional, podrán ser reelectos hasta por tres periodos

## **Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3489-VI, jueves 12 de abril de 2012**

consecutivos. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios electos por el principio de representación proporcional no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

### **Transitorio**

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

### **Nota**

1 Benito Nacif. *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados en México*. Documento de trabajo. Número 63, serie 5, (IDE, 1997).

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2012.

Diputado Jaime Arturo Vázquez Aguilar (rúbrica)