

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LIEV VLADIMIR RAMOS CÁRDENAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Liev Vladimir Ramos Cárdenas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de este 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, someto a su consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para pasar de una mayoría calificada a una mayoría simple en la declaración de inconstitucionalidad de una ley, reducir el porcentaje para que los órganos legislativos puedan interponer una acción de inconstitucionalidad y ampliar la facultad a los partidos políticos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La justicia constitucional tiene por objeto la protección y el ejercicio de los derechos fundamentales, sin embargo de todos los medios de control constitucional que existen, entre los cuáles podemos contar, la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, el juicio político, la facultad de atracción de la Suprema Corte, el juicio de revisión constitucional, el juicio para la protección de los derechos político electorales, el juicio de amparo, etcétera, la mayoría de estos medios se encuentran conferidos por nuestro sistema jurídico a los órganos de representación, salvo algunos casos como el amparo y el juicio para la protección de los derechos político electorales.

Quizá una de las principales funciones de la jurisdicción constitucional sea la de encontrar nuevas soluciones, otros escenarios posibles cuando el juego político se ha agotado, pues facilita o induce nuevas soluciones a conflictos que de no tener estas opciones podrían continuar indefinidamente. La jurisdicción constitucional se constituye así, como una condición para que exista un verdadero equilibrio y colaboración entre poderes.

Un artículo que tiene un papel fundamental en nuestra democracia es sin duda el artículo 105 constitucional, que si bien existe desde la conformación de nuestra Constitución de 1917 y ha tenido un avance significativo en 1994, no obstante se piensa que el derecho como la sociedad se encuentran en constante evolución y no podemos pensar que las reformas han tomado forma de una vez y para siempre sino que, en un ejercicio deliberativo debemos encontrar nuevas vías para actualizarlas.

El artículo 105 de la Carta Magna tiene por objeto el control de constitucionalidad sobre los diversos actos que emite la autoridad. Se encarga específicamente de dos medios de control, a saber, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad y que buscan esencialmente la defensa de la Constitución entendida ésta como una norma jurídica y no sólo como un contenido programático.

Respecto a la Controversia Constitucional, podemos decir que ésta: “... se instauró en nuestro sistema de control constitucional, en sus actuales términos desde el texto original de 1917, en el propio artículo 105, al disponer:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de conflictos entre la federación y uno o más estados, así como de aquellos en que la federación fuese parte.”¹

Aunque la legitimación a los municipios para promover este medio de control no aparece en un origen sino hasta la reforma constitucional de 1994, se puede decir que si bien no han sido las controversias de mayor envergadura sí constituyen el mayor número de controversias las que se suscitan por este actor.

Las principales materias que tocan las controversias constitucionales son las que tienen que ver con los conflictos derivados de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la naturaleza jurídica de los órganos de gobierno del Distrito Federal, algunas más relativas a la autonomía de las universidades públicas y, desde luego, como se mencionó líneas arriba las que promueven los municipios que sienten invadida su esfera competencial.

Un problema ajeno a la naturaleza procedimental y que afecta tanto a las controversias constitucionales como a las acciones de inconstitucionalidad, tiene que ver con los tiempos que duran, por una parte los órganos que tuvieron a bien incoar el medio de control constitucional y por otra parte, el tiempo que toma para su substanciación pues debido a la similitud que guardan estos procesos y procedimientos con los de un juicio en ocasiones el lapso que se toman en resolver son superiores a un año, por lo que si el medio se inició durante el segundo año de la administración o de la legislatura local, esto se traduce en juicios improcedentes, pues antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva, los actores políticos han cambiado.

Sin embargo, este problema atiende a otras fuentes y lo que interesa con esta iniciativa es concentrarnos específicamente en las figuras de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional por lo cual, señalaré cuál considero es una de las principales fallas de las referidas figuras y que tiene que ver con las mayorías que se exigen para declarar la invalidez de una norma general:

“No es razonable que siete ministros digan que una norma es inconstitucional, cuatro digan que es constitucional y con ello el juicio se desestime y archive; y la norma seguirá siendo Derecho Positivo y Vigente, con siete ministros pensando en su inconstitucionalidad flagrante”.²

Consideramos que no existe una razón para exigir esta mayoría de ocho ministros pues las mayorías de siete o de seis ministros no dejan de serlo y si seguimos conservando el criterio que actualmente existe estaremos favoreciendo las exiguas minorías que sustentan criterios importantes para el desarrollo democrático del país y que permiten la continuidad de normas inconstitucionales.

Respecto a la acción de inconstitucionalidad de inclusión más reciente en el texto constitucional y habida cuenta su enorme importancia, diremos que tiene por objeto el control abstracto de la constitucionalidad porque este medio se puede iniciar sin necesidad de que exista un juicio previo, ni un fallo, ni siquiera una litis que por motivo de su aplicación haya lesionado intereses, de ahí que se denomine como acción abstracta de inconstitucionalidad.

Otra característica es justamente la naturaleza política de los sujetos legitimados para interponerla, pues son las minorías parlamentarias y la motivación que éstas llevan no siempre puede ser un interés netamente jurídico.

Al igual que la controversia, la Constitución exige una mayoría de ocho ministros para declarar la invalidez de una norma general, en este respecto bien pueden transcribirse las consideraciones que para el mismo caso se han producido en torno a la controversia constitucional.

Otro aspecto importante es el número que se exige a los congresos para interponerla, este número es de 33 por ciento del total de los integrantes de la cámara o congreso, sin embargo consideramos que este porcentaje es elevado pues se supone que se están inconformando por una ley que ha sido aprobada al menos por 51 por ciento del total del órgano legislativo, mientras que 49 por ciento se ha opuesto.

Esto nos lleva a pensar que, los legisladores que intentarán declarar inválida la norma sólo serán aquellos que se han opuesto, es decir 49 por ciento del órgano legislativo, sin embargo la Constitución exige 33 por ciento del total de la cámara, no sólo de la minoría que se opuso, lo que convierte ese 33 por ciento prácticamente en 66 por ciento, sobra decir que esto en lugar de privilegiar la defensa de todas las fuerzas políticas en el Congreso, requisito indispensable en todo estado constitucional democrático, se traduce en perjuicio de sus derechos e intereses.

Las principales diferencias que encontramos entre un medio de control constitucional y otro son:

En cuanto a los hechos que se impugnan en la controversia se plantea una invasión de competencias, según lo establece la propia Constitución. Por su parte en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia ley fundamental.

En cuanto a los sujetos que intervienen la controversia sólo puede ser planteada por la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal; la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y 33 por ciento cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.

En cuanto a la finalidad, en la controversia el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; en la acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.

En cuanto al tipo de trámite en la controversia constitucional la substanciación tiene lugar a través de un juicio que incluye, la demanda, la contestación a la demanda, las pruebas, los alegatos y la sentencia; en la acción de inconstitucionalidad la substanciación tiene lugar a través de un procedimiento seguido en forma de juicio sin embargo no existe un periodo de pruebas y alegatos.

En lo que toca a la materia de análisis en la controversia no pueden impugnarse normas en materia electoral y mediante la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas.

Respecto al tipo de normas que pueden impugnarse mediante la controversia constitucional, serán las normas generales y los actos; mediante la acción de inconstitucionalidad sólo pueden combatirse normas generales.

Finalmente en cuanto a los efectos de las sentencias, en las controversias constitucionales el efecto tiene que ver con declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los estados o de los municipios impugnados por la federación, de los municipios impugnados por los estados, o bien, en conflictos con órganos de atribución siempre que se consiga una mayoría de ocho votos; en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuera aprobada por lo menos por ocho ministros.³

Esta exposición de las diferencias entre ambos medios tiene como propósito manifestar la naturaleza de las figuras jurídicas es distinta.

Sin embargo, comparten algunos elementos comunes como la mayoría de ocho ministros que exige la Constitución para declarar la invalidez tanto de normas generales y actos en virtud de la existencia de algún agravio como en la controversia, así como para declarar la invalidez de las normas mediante una revisión abstracta de la constitucionalidad de las mismas, revisando su adecuación con la norma fundamental.

La motivación de la presente iniciativa estriba en que existen algunas opiniones de cómo podríamos mejorar nuestros medios de control constitucional, específicamente en nuestro artículo encontramos algunos puntos que deberían modificarse a fin de alcanzar una mayor cobertura de estos medios y, en general una efectividad más plena de la Constitución.

Por ejemplo en lo que respecta a la mayoría de 8 ministros que exige la constitución para declarar la invalidez de una norma, ya sea, mediante controversia o la acción de inconstitucionalidad abstracta, consideramos que es excesiva y que al no ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación un órgano directamente democrático no hay sustento para exigir una mayoría que pudiera adjetivarse como calificada.

No consideramos adecuado que la misma lógica que impera en los órganos democráticos legislativos se traslade a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ésta cuando actúa como tribunal constitucional manifiesta su carácter democrático mediante sus resoluciones y su actuación en general sin que necesariamente tenga que expresarlo a través de una votación como la que actualmente pide la Carta Magna.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 105. (...)

I. (...)

a) al k) (...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada **por mayoría simple de los integrantes del pleno de la Suprema Corte.**

(...)

II. (...)

(...)

a) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) (...)

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

e) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de la Asamblea **Legislativa** del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea.

f) (...)

g) (...)

(...)

(...)

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas **por mayoría simple de los integrantes del pleno de la Suprema Corte.**

III. (...)

(...)

(...)

Transitorios

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3489-VI, jueves 12 de abril de 2012

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

Notas

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Justicia Constitucional en México*, 2007, pp. 180-181.
2. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.*, p. 184.
3. Visible en http://www.scjn.gob.mx/CONOCE/QUEHACE/ASUNTOSESION/Paginas/queesaccion_inconst.asp

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2012.

Diputado Liev Vladimir Ramos Cárdenas (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LIEV VLADIMIR RAMOS CÁRDENAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Liev Vladimir Ramos Cárdenas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta soberanía, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la función de investigación de los delitos a cargo de las policías y la conducción jurídica a cargo del Ministerio Público, la que se fundamenta y motiva en la siguiente

Exposición de Motivos

La investigación de un hecho delictivo debe ser competencia del órgano policial. Ésa es la intención de la reforma penal llevada a cabo en 2008 mediante la cual se implementa un nuevo modelo para nuestro sistema penal.

Podríamos identificar la existencia de tres modelos penales que son, el acusatorio, el inquisitivo y el mixto.

En el sistema penal inquisitivo se encuentra caracterizado por una concentración de facultades del Estado en las funciones de perseguir el delito y juzgar a los delincuentes, esto implica la valoración de las pruebas adversas y favorables por el mismo órgano. También existe en este modelo una fuerte ausencia de controles en las funciones antes aludidas. Este modelo fue duramente criticado porque derivaba una justicia arbitraria pues el mismo ente que se encargaba de recabar las pruebas era el ente encargado de juzgar sobre la culpabilidad o no de los indiciados, la dualidad de ser juez y parte opera en detrimento de la equidad en los procesos y la justiciabilidad de los casos concretos.

El sistema penal acusatorio por el contrario, tiene como una de sus características la división en las funciones a cargo del Estado en la persecución e investigación de los delitos y la labor de juzgar a los delincuentes.

Podemos seguir el curso impartido por el magistrado Rafael Zamudio Arias ¹ que en el sistema inquisitivo se confunden o se asumen por una sola institución las facultades de investigación, acusación y juzgamiento. Por otra parte en el sistema acusatorio se separan claramente tales facultades. El sistema mixto resulta ser una combinación de los dos modelos anteriormente citados.

El sistema inquisitivo se basa en que las actuaciones son secretas y se adopta en ellas la forma escrita, en el sistema acusatorio se adopta la forma oral y la publicidad.

El sistema inquisitivo se conforma de una serie de actuaciones formales, sucesivas e intermitentes mientras que el sistema acusatorio se basa en actos concentrados y continuos que procuran la inmediatez (para algunos autores, se constituye como un sistema de partes, que advierte la necesaria

contradicción entre ellas, en el que cada una ejerce sus habilidades y argumentos para el logro de sus objetivos).

El sistema acusatorio tiene como principios rectores los siguientes: oralidad, inmediación, contradicción y concentración.

La oralidad es el principio que funge como instrumento facilitador de los demás principios, a través de este principio se actualiza y se da eficacia a la inmediación, a la contradicción y a la concentración.

La inmediación consiste en que el juez se encuentre presente en forma directa y personalísima en la recepción de las pruebas que ofrezcan las partes. Este principio es importante porque se obliga al juez a presenciar todo desahogo de prueba que tendrá una influencia en el sentido de su veredicto.

El principio de concentración consiste en desarrollar la máxima actividad del procedimiento en la audiencia de juicio oral.

Finalmente, el principio de contradicción consiste en someter a refutación y contraargumentación toda las pruebas que ofrezca la otra parte dentro del proceso, y este principio es el que imprime a todo el sistema penal por ser su característica principal la posibilidad de enfrentar en un plano de igualdad a las partes dentro del proceso, es decir, que tanto el fiscal como la defensa tengan las mismas oportunidades de criticar, comentar y objetar las pruebas e informaciones del contrario.

Debido a que la reforma penal que se llevó a cabo en 2008, se enfocó en la Constitución y que las reformas a los ordenamientos secundarios no han encontrado el consenso político necesario, tenemos un sistema penal que aunque en la letra de la Constitución diga una cosa nuestra realidad nos hace saber que no logramos abrazar ni el sistema mixto moderno ni admitir cabalmente el sistema acusatorio, lo que nos hace permanecer anclados a un sistema mixto que a veces pudiera revestir mayores acentos de sistema inquisitivo.

Al respecto, es importante la opinión de José Daniel Hidalgo Murillo: ² “todos los códigos “acusatorios”, incluidos los proyectos de reforma mexicanos y la legislación procesal acusatoria vigente, consignan la frase de que el juicio es la parte esencial –o principal– del proceso. Pero sin pruebas no hay juicio y, por ende, el acopio legítimo de éstas es la parte principal del proceso. Por ello no es sólo el juicio el que debe exigir el contradictorio –aunque debe respetarse el contradictorio en el juicio, sino la fase de investigación probatoria. La preparación de una acusación que sólo permita el contradictorio en juicio puede hacer del juicio un injusto”.

Es decir, en 2008 se produjo una reforma constitucional para pasar del sistema mixto que tenemos al sistema acusatorio, sin embargo no se adecuaron los ordenamientos secundarios para adecuar todas las fases del proceso a esta nueva realidad.

Nuestra etapa investigadora sigue respondiendo a un sistema inquisitivo totalmente desfasado de la realidad constitucional lo que a su vez hace inviable a esta última.

Esto es así porque el Ministerio Público no sólo actúa como parte en el proceso llevando a cabo la acusación sino que además es quien realiza la investigación lo que genera una inequidad pues esta situación lo convierte en una parte privilegiada dentro del juicio. Además, cuando el Ministerio Público asume la investigación para encaminarla a un proceso, renuncia a la celeridad, en primer lugar, porque los fiscales terminarán por realizar acciones policiales; en segundo lugar, porque los

fiscales no podrán cumplir con la investigación y, a la vez, con el procedimiento; en tercer lugar, porque los fiscales no podrán controlar la legalidad del procedimiento (imbuidos) en la “agilidad” de la investigación; y en cuarto lugar, porque el fiscal estaría realizando los actos de investigación que competen a la policía judicial, lo que por lo general crea incomprendiones, desorden, conflicto interinstitucional, renunciándose a la naturaleza de auxiliares del Ministerio Público que ocupa la función de dicha policía”.³

Esta iniciativa busca otorgar la función investigadora a las policías en forma corresponsable con el Ministerio Público, que será corresponsable en la medida en que ejerza la conducción jurídica misma que se hace ostensible en la revisión de legalidad que hará sobre el expediente de la investigación que aquellas le remitan a éste para, en su caso, proceder a la consignación ante los tribunales.

Desde luego esta iniciativa tendrá que verse fortalecida con la profesionalización de los cuerpos policiacos para contar con una policía verdaderamente científica que abandone la práctica de fabricar culpables para que con base en la técnica, en la ciencia y en las pruebas periciales construya sus indagaciones. Para que pueda recibir denuncias, recabe evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictuosos sin la camisa de fuerza que significa una subordinación al Ministerio Público en términos de operatividad y jerarquía.

Siguiendo al autor arriba citado:⁴ “Toda investigación por delito debe estar en manos de una policía técnica y científica que, utilizando las artes de la criminalística, la criminología, la victimología y la ambientología y, con ellas, la psicología, la sociología y la antropología, etcétera, permitan comprobar que un hecho ilícito causado por una persona, ha tenido repercusiones sociales y merece una sanción punitiva o, cuanto antes, una solución del conflicto”.

Se pretende formar un nuevo sistema penal que abandone paradigmas obsoletos, muy enraizados en nuestra práctica forense para lograr un sistema que busque la igualdad entre las partes durante el proceso, igualdad que, como veremos sólo puede ser alcanzada cuando la parte esencial de todo el proceso se centra en el juicio y no en la averiguación previa desarrollada hasta ahora por el Ministerio Público.

Las consecuencias preocupantes de que el Ministerio Público tenga en nuestro país una doble función (como órgano investigador y como órgano encargado de la acusación ante el juez) significan que en sede jurisdiccional resulta extraño que el juez desvirtúe los resultados obtenidos por el Ministerio Público, pues por lo general las sentencias de los jueces se basan en los pliegos de consignación de los Ministerios Públicos, esto es, las sentencias terminan por ser una reproducción de lo que ha hecho el Ministerio como investigador, pero esto es un error pues la averiguación no se supone que deba juzgar sobre la culpabilidad o no del indiciado, sólo debe aportar los elementos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, sin embargo el juez al no variar sus sentencias de los criterios utilizados por el órgano investigador desvirtúa el principio de presunción de inocencia haciéndolo algo inalcanzable en la práctica.

Esta iniciativa tiene como propósito atender un tema de la mayor importancia y que es el relacionado con la seguridad pública en nuestro país y la efectividad de nuestras instituciones para proporcionar a la ciudadanía uno de los valores fundamentales para la sana convivencia y desarrollo.

En efecto la inseguridad tiene causas sociales pero también institucionales, es decir, no podemos negar que gran parte de los delincuentes lo son, en razón de situaciones adversas por las que no

encuentran satisfechas sus necesidades básicas pero no es menos cierto que la debilidad o contundencia de la disuasión de las instituciones de seguridad y justicia frente a la delincuencia son determinantes para detectar e inhibir la comisión de delitos y, en su caso, mitigar los efectos.⁵

Esta falta de eficacia en nuestras instituciones es la que se pretende combatir con esta iniciativa. El problema se encuentra en la duplicidad de funciones que realizan tanto la policía como el Ministerio Público cuando actúa como investigador, duplicidad que se entorpece por tener el Ministerio el mando de las policías, lo que inhibe la actividad de éstas y distrae de otras funciones a aquél.

Al respecto y siguiendo al autor supracitado es de considerarse un estudio de derecho comparado en el que llama la atención que en ninguno de los países estudiados la policía se encuentra supeditado al ministerio Público en forma absoluta sino que, por el contrario, gozan de autonomía e independencia en su actuación, designación y con pocas excepciones en su remoción.

La distinción entre dependencias encargadas de la seguridad y la policía y las dependencias encargadas de la labor de ministerio público o equivalente está muy clara en Europa, donde la división de funciones y competencias redundan en una mayor efectividad institucional que como consecuencia arroja mayores índices de seguridad pública.

En España, se encarga de la seguridad y la policía el Ministerio del Interior; y de la labor de ministerio público, la Fiscalía General del Estado.

En Francia, se encarga de la seguridad pública y la policía el Ministerio del Interior y de la Seguridad Interior y de las Libertades Locales; y de las labores de ministerio público, el Ministerio de Justicia.

En Reino Unido, la dependencia encargada de la seguridad pública y de las funciones de policía es el Ministerio del Interior y quien realiza las funciones propias del Ministerio Público es el Servicio de Procuradores de la Corona.

En Alemania, la dependencia encargada de brindar la seguridad pública y de desempeñar las funciones de policía es el Ministerio Federal del Interior, y la dependencia encargada de desempeñar las funciones propias del Ministerio Público es el Ministerio Federal de Justicia.

En Estados Unidos, las dependencias que tienen a su cargo la seguridad pública y las labores policíacas son el Departamento de Justicia y el Departamento de Seguridad Interior, y quien se encarga de realizar la función de Ministerio Público son el Departamento de Justicia, la Oficina de Procuradores de Estados Unidos.

En Argentina, la labor de seguridad pública y las funciones de policía competen al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, mientras que las funciones de acusador durante el juicio las realiza el Ministerio Público Federal.

En Brasil, el Ministerio de Justicia tiene a su cargo la seguridad y la policía, mientras que la Procuraduría General de la República realiza las funciones de Ministerio Público.

En Chile son el Ministerio de la Defensa y el Ministerio del Interior las dependencias encargadas de la seguridad y de la policía mientras que la Fiscalía Nacional es quien realiza las funciones de Ministerio Público.

Finalmente, en Colombia, el Ministerio de la Defensa Nacional así como el Departamento Administrativo de Seguridad son las dependencias encargadas de la seguridad y la policía, mientras que la Fiscalía General de la Nación es quien realiza la labor de Ministerio Público.

En todos los casos se ha creado la figura del Ministerio Público autónomo donde no existía, capaz de dirigir el trabajo de la policía, pero sin subordinarla orgánicamente. ⁶

En México, como se decía en líneas anteriores, existe una confusión de funciones pues el Ministerio Público no sólo realiza las funciones propias de un fiscal encargado de representar al Estado durante los juicios, como parte, pero además realiza la función de investigación, esto es, porque al tener a sus mandos a las policías adquiere también el papel central en la etapa de investigación lo que se traduce en una posición privilegiada al momento de entrar al juicio.

Sin embargo, la experiencia internacional nos indica que el hecho de que las policías estén subordinadas al Ministerio Público no ha significado necesariamente una merma en los ilícitos, ni una disminución en los abusos que los ciudadanos padecen por la actividad de las autoridades que investigan.

Por el contrario la fragmentación de las policías en preventivas y ministeriales o judiciales, que son de las que se auxilia directamente el Ministerio Público en México, tiende a debilitar la reacción institucional ante el fenómeno delictivo y lo que se genera como reacción ante esta situación es un aumento de la criminalidad, pues los delincuentes se sienten más motivados a delinquir cuando las probabilidades de ser detenidos o castigados se diluyen.

Además, con esta iniciativa se busca eliminar un problema que se presenta a menudo en la práctica y que es el relacionado con los problemas entre las diversas instituciones que tienen participación en la función de seguridad pública en nuestro país, específicamente la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública que es de quien depende la Policía Federal.

Estos conflictos surgen justamente porque la policía no puede actuar en forma legal sin que el ministerio público lo requiera, lo que en ocasiones entorpece el procedimiento de investigación y frustra toda labor preventiva, además cuando la policía decide realizar las acciones investigativas sin esperar a que el Ministerio Público, debido a su carga laboral, emita las órdenes respectivas, lo hace violando la norma lo que invalida el procedimiento y finalmente tenemos delincuentes que logran salvar el proceso penal y la posible pena porque se violaron las formalidades del procedimiento, lo que únicamente hace más grandes las cifras de impunidad en el país.

Que la policía federal pueda recibir denuncias, que realice todas las actividades que actualmente viene desempeñando en la etapa de averiguación el ministerio público es el propósito de esta iniciativa, es decir, procurar que el ministerio público sea sólo el representante de los intereses del Estado ante el juicio, que realice en forma especializada su labor de fiscal para que lo haga de mejor manera, pues en muchas ocasiones por el excesivo cúmulo de asuntos que tiene que tratar entre investigaciones y juicios no puede cubrir ambos aspectos de la mejor forma posible.

Refuerza lo anterior el hecho de que la investigación de los ilícitos es apenas una de las trascendentes tareas que tienen encomendadas las procuradurías (también representan a la sociedad en juicios civiles y de lo familiar, vigilan la legalidad en la ejecución de sentencias penales, etcétera). Sin embargo, los medios de comunicación y la opinión pública consideran este objetivo como predominante sobre los demás. ⁷

Mediante la transferencia de estas facultades tendremos una policía que no sea sólo reactiva sino además preventiva, esto es así porque en la actualidad las policías sólo pueden actuar cuando existe una denuncia ya que su labor de prevención no puede desarrollarse en forma plena por las limitaciones que el propio ordenamiento jurídico impone.

Primero. Se reforman y adicionan los artículos 16, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16. (...)

(...)

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, **a la de la Policía Federal** . Existirá un registro inmediato de la detención.

(...)

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

(...)

Ningún indiciado podrá ser retenido por **la Policía Federal** por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad **competente** ; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud **la Policía Federal** , se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

(...)

Artículo 20.

C.

II. Coadyuvar con **las autoridades competentes** ; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

(...)

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde a las policías quienes son corresponsables y actuarán bajo la conducción jurídica del Ministerio Público en el ejercicio de esta función.

(...)

Artículo 102.

A. (...)

Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Transitorio

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

Notas

1 *Diplomado sobre el nuevo sistema de justicia penal acusatorio en México, desde la perspectiva constitucional*, impartido en 2009.

2 Hidalgo, Murillo, José Daniel. *Naturaleza policial de la investigación procesal por delito*, visible en http://portal.uclm.es/portal/page/portal/IDP/Iter%20Criminis%20Documentos/Iter%20Criminis%20Numero_4/naturaleza%20policial.pdf

3 Hidalgo, Murillo, José Daniel. Obra citada.

4 *Ibíd.*

5 León Olea, Bernardo. *La reforma a la justicia pena quintas jornada sobre justicia penal*, IJJ-UNAM, México.

6 León Olea, Bernardo. Obra citada.

7 Zepeda Lecuona, Guillermo. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, CIDAC, México, 2004.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2012.

Diputado Liev Vladimir Ramos Cárdenas (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO DEL MAZO MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Planteamiento del problema

El marco constitucional en materia energética no permite la inversión privada en dicho sector, la existente, se realiza a través de leyes secundarias contrarias a la Constitución, recurriendo en muchos casos a cláusulas contractuales de repago en caso de cambio de ley, o bien a través de esquemas que han sido sujetos de impugnación jurídica.

Para evadir los cambios constitucionales, varios especialistas señalan que la solución del problema es disminuir la carga fiscal de Petróleos Mexicanos (Pemex) la Comisión Federal de Electricidad (CFE); es decir, encontrar otros sectores en quienes descargar el problema. En el caso de CFE, se habla de que el aprovechamiento que debería pagar es confiscatorio, haciendo caso omiso de que dicho cargo es virtual y nunca es pagado. Asimismo, ignora que más de la mitad de la carga fiscal de Pemex corresponde a impuestos (IEPS el IVA) que son pagados por los consumidores y no por la paraestatal.

El marco jurídico de los años sesenta **enfaticó el aspecto patrimonialista y no el energético**. Se centró en los bienes expropiados y no en el beneficio social que la explotación de una materia prima y la prestación del servicio público de electricidad debiesen aportar al desarrollo económico, lo que debería ser el eje rector de ese marco jurídico.

Con la necesidad de dar el abasto suficiente para atender las futuras demandas de energía a la población, en febrero de 1999 el Presidente Ernesto Zedillo envió una propuesta de cambio constitucional que incluía la separación de CFE y la privatización de las empresas del Sector Eléctrico. La propuesta no se discutió en el honorable Congreso de la Unión ni se dictaminó, sino hasta el sexenio del Presidente Vicente Fox, siendo desechada por la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Un elemento positivo que presentaba la propuesta del Presidente Zedillo es la eventual desintegración vertical entre generación, transmisión y distribución, que era definitivamente deseable. La propuesta estaba basada en el supuesto de que los mercados funcionaran eficientemente. Sin embargo, existía la posibilidad de que la congestión en la red de transmisión, junto con la poca disponibilidad de plantas generadoras en ciertas zonas provocara problemas serios de distribución al consumidor final.

El artículo 3o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992 señala que la generación de un productor externo no constituye servicio público, lo cual es obvio, pero el problema es que su uso por parte de CFE viola el artículo 27 de la Constitución, aun cuando dicha energía fuese regalada, ya que es usada para servicio público y no fue generada por la “Nación”. Por esta razón, las compras de CFE a los productores independientes de energía o a cualquier otro generador privado violan nuestra norma fundante básica. De tal guisa, siguiendo dicho artículo, **la CFE ha venido violando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1961** con las importaciones y compras de energía a terceros que realiza y utiliza para el servicio público.

Debemos precisar que no estamos inventando el hilo negro, existen varias iniciativas en las LVIII, LIX, LX y LXI Legislaturas de esta Cámara de Diputados proponiendo lo mismo pero con otro tipo de argumentos y muchas veces han sido desechadas con el simple pretexto de que la industria eléctrica es de exclusiva explotación de la nación.

Tenemos que mirar más allá, no podemos depender de subsidios a la electricidad y de los Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva de Impacto Diferido y Registro en el Gasto Público (Pidiregas).

En 2001, el Presidente Fox planteó reformar el artículo 27 constitucional para eliminar como actividad exclusiva del Estado la generación, conducción, transformación, distribución y el abastecimiento de energía eléctrica, cuyo objeto es la prestación del servicio público. El Estado conservaría como actividades exclusivas el despacho y la operación del sistema de transmisión de energía eléctrica. El artículo 28 Constitucional también se reformaría para establecer la exclusividad del Estado en las áreas estratégicas de operación y control del Sistema Nacional de Transmisión de Electricidad.

Consideramos que la principal ventaja de aquella propuesta, es el énfasis que se hace con respecto a la independencia del operador del sistema. Sin embargo, todavía no se establecían mecanismos concretos para lograr dicha autonomía. La propuesta no incluía la privatización de los activos de generación de CFE si la operación del sistema no es realmente independiente, lo que eliminará las posibilidades de éxito, al mantener un monopolio verticalmente integrado como competidor en el mercado.

Para eliminar dicha verticalidad, consideramos como punto fundamental en la presente iniciativa, modificar la Constitución para quitarle a CFE las ataduras que no le permiten usar energía eléctrica generada por privados para la prestación de dicho servicio público, pues de acuerdo con la redacción del artículo 27 toda ella debe ser generada por la CFE, pero tampoco que la actividad de los Productores Independientes de Energía sea completa; sólo otorgar la generación y distribución mediante convenios con CFE, para que éste a su vez realice la transformación y distribución final a los particulares.

Por otra parte creo conveniente la idea de varios autores de modificar el marco constitucional en materia de Energía Eléctrica para subsanar las mencionadas fallas incurridas en 1992, y que así el sector privado pueda en pleno derecho abastecer sus usos propios sin ataduras, sin menoscabo del servicio público reservado al Estado. Un sector privado activo en esta materia es benéfico para el país. Asimismo, en paralelo es preciso continuar con la modernización y fortalecimiento de CFE.

Otro punto considerado por sectores conservadores respecto al tema eléctrico como contradictorio, y que pueden tener razón, radica en el sentido de que algunos permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), en los que un inversionista es dueño de la planta generadora y tiene una multitud de socios que en realidad son clientes, constituyen una clara violación del papel de servicio público de las CFE.

Ahora bien, datos del periódico *El Economista* señalan que en el 2010, los subsidios a la electricidad (95,000 millones de pesos) fueron mayores que el presupuesto destinado individualmente a Agricultura, Salud, Comunicaciones y Transportes, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Marina, Medio Ambiente, Desarrollo Social, y Ciencia y Tecnología.

Es por ello que la finalidad principal de esta iniciativa es modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar certeza y seguridad jurídicas al sector energético mexicano. Si bien es cierto que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) y su Reglamento establecen figuras legales que están autorizadas para brindar el servicio de generación de electricidad, nuestra Carta Magna aún menciona que la generación eléctrica constituye un “servicio público”, lo cual provoca que lo dispuesto por la LSPEE y su Reglamento sea inconstitucional.

Argumentación

Es necesario crear una fuente de financiamiento para la expansión de la generación de energía eléctrica del país, buscando que con la expansión del sector, los Productores Independientes de Energía (PIE) tengan margen de acción y cooperar a la prestación del servicio público. De quedarnos sin una reforma estructural, las tarifas podrían ir a la alza reduciendo los recursos para la electrificación e infraestructura eléctrica en general.

Por lo anterior, es conveniente iniciar por la revisión de las formas que ha ido adquiriendo la operación y el control presupuestal que pesa sobre ellas. En el entendido de que mayor autonomía debe ir al parejo de un reforzamiento de los sistemas de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia frente a la sociedad y, en particular, frente al Congreso.

La finalidad de modificar el artículo 27 constitucional es para que la Nación preste de manera exclusiva el servicio público, pero señalando las características que se deben cubrir el mercado de los grandes consumidores. La propuesta de modernización no impide a los grandes consumidores adquirir la electricidad en el servicio público.

Asimismo, en la reforma al artículo 28 de nuestra Carta Magna, el servicio público de energía eléctrica no constituirá un monopolio. Esta situación hará que la competencia entre ambos mercados exista, si los generadores privados incrementan sus tarifas por encima del precio que determina el mercado, para obtener mayores ganancias o porque generen electricidad ineficientemente, los grandes consumidores tengan entonces la opción de satisfacer sus demandas en el servicio público. La constante competencia entre ambos mercados obligaría a los generadores privados a producir de manera eficiente (disminuyendo costos vía actualización tecnológica) o tendrían que abandonar el mercado.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en 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 reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforma el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

...

...

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación **la prestación del servicio público de energía eléctrica, en los términos que establezca su ley reglamentaria; en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. Asimismo los particulares podrán únicamente generar energía eléctrica para consumo propio y para el estado, así como generar electricidad y prestar servicios a los usuarios cuyo consumo rebase los mínimos previstos en su ley y cumplan con los requisitos que ésta establezca; el Estado garantizará el acceso y uso no discriminatorio de la Red Nacional de Transmisión y de las redes de distribución.**

...

Segundo. Se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales, radioactivos y generación de energía nuclear; **servicio público de energía eléctrica** y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. ...

...

Transitorios

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

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3492-VI, martes 17 de abril de 2012

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 17 de abril de 2011.

Diputado Gerardo del Mazo Morales (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS REGIS ADAME, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidad de los servidores públicos ha sido un interés constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo estado de derecho, en la concepción de Jellinek, existen tres clases de garantías: las políticas, las sociales y las jurídicas.

Las políticas tienen su razón de ser porque si alguien tiene el poder y se vuelve déspota y hace mal uso del poder, entonces dichas garantías amparan a las personas para que no vean afectados sus intereses, en ese sentido, se establece una división del poder público en poderes independientes y la constante renovación de estos. Conforme a las ideas del pensador y político francés Barón de Montesquieu. Ahora bien, las garantías sociales son las más importantes porque son el producto de la vida misma, producto del medio donde nos encontramos y son llamadas las grandes fuerzas sociales considerando entre ellas a la religión, la costumbre, la cultura, la moral, etcétera.

En el caso de las primeras, encontramos el marco necesario para exponer el siguiente conjunto de ideas, en torno a las responsabilidades de los servidores públicos, los cuales todos deben estar sujetos a rendición de cuentas, es decir, que las "...instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica (...) Así pues, los mecanismos institucionales (...) permitan la rendición de cuentas en tales condiciones, son propios de la democracia política y facilitan la remoción pacífica e incluso la penalización de un mal gobernante con costos mínimos para la sociedad y la disuasión de ese mismo gobernante para que no incurra en abuso de poder..."¹

Ahora bien, de acuerdo a los términos expresados del régimen constitucional vigente, no se considera como servidor público al titular de la Auditoría Superior de la Federación, que es el titular del órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados y en particular de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y que de manera genérica se puede decir que se encarga de la revisión de la Cuenta Pública que desde un punto de vista técnico-administrativo se trata de un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el presupuesto de egresos de la federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, si consideramos que la responsabilidad de la fiscalización de los recursos públicos queda en manos de la Auditoría Superior de la Federación y en particular si el titular de dicho organismo esta exento de juicio político, y como lo decía Hobbes: "Es condición de la naturaleza que cuando un hombre es juez, no existe lugar para la acusación. Nadie está obligado a acusarse a sí mismo."²

En virtud de lo anterior, en el texto de la ley suprema, no considera la figura del auditor como sujeto a juicio político, ahora bien, consideramos que la declaración de procedencia existen diferentes

tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, la responsabilidad política, responsabilidad administrativa y responsabilidad civil.

En el caso de la responsabilidad política tenemos que la fracción I del artículo constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de cuando “...incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”³ Lo cual puede llevar a formular el siguiente cuestionamiento, acaso el auditor superior de la federación no es un servidor público, porque estaría exento de responsabilidad el encargado de fiscalizar la aplicación de los recursos públicos. Y justo esto mismo se cuestiona José Antonio Crespo, al respecto comenta lo siguiente: “...los controles son más necesarios sobre aquellos que disponen del poder político...”⁴ y a continuación cito las palabras del florentino Maquiavelo, cualquier hombre “...cuanto más poderoso mayor es la influencia y mayores los medios de abusar.”⁵

Exposición de Motivos

La rendición de cuentas es sin lugar a dudas un elemento esencial de la democracia. Bajo esta premisa, debemos entender que ello supone “...la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes.”⁶

De esta forma debemos entender que, la rendición de cuentas es la obligación de todos los servidores públicos de informar sobre sus acciones y al mismo tiempo justificarlas en público “*qué hice y por qué lo hice*”, y debe incluir a nuestro modo de ver la posibilidad de que sean sancionados; es decir, “...la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho de recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder...”⁷

En ese sentido consideramos pertinente señalar que uno de los “...mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia es la rendición de cuentas. Se refiere a la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y dar a conocer los resultados de esa evaluación. En los regímenes autoritarios existen mayores posibilidades de que se abuse del poder precisamente porque los gobernantes (...) no siempre cuentan con frenos para actuar contra interés de particulares o de grupos de la sociedad y tampoco tienen, por regla general, la obligación de dar cuentas claras de sus acciones.”⁸

Podríamos considerar el planteamiento siguiente, en torno lo que conceptualmente se le conoce como rendición de cuentas y cuyo autoría obedece a El *Committee on Standards in Public Life*, que elaboró por ahí del año 1995, y que a su consideración deben ser aplicados a todo servicio público, ahora bien, dentro de los denominados “Siete principios de la vida pública”, destaca la: *Rendición de cuentas: Los titulares de cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones públicas y deben someterse a cualquier investigación adecuada a sus cargos.*⁹

En virtud de lo anterior, se puede decir que la rendición de cuentas constituye uno de los pilares fundamentales para el sostenimiento de una democracia eficaz al crear las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad gubernamental. “El llamado a cuentas de los gobernantes y, eventualmente su penalización o remoción, en caso extremo, se lleve a cabo de manera pacífica, con

sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores, incluyendo, desde luego, la propia autoridad gubernamental superior electa democráticamente.”¹⁰

En una democracia se esperaría que si los gobernantes no son eficientes para manejar los asuntos públicos, los ciudadanos puedan removerlos o sustituirlos por otro. “Esa es la llamada responsabilidad política. Si el mandatario en cuestión es descubierto habiendo transgredido la ley o abusando de alguna forma de su poder, entonces no sólo será destituido sino, además, penalizado conforme lo establezca la propia ley. En tal caso, hablamos de una responsabilidad legal. La rendición de cuentas supone, pues, que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá ser sujeto de responsabilidad política –removido del poder- o responsabilidad legal –castigado penalmente-. De esa forma, *al saber el gobernante que puede ser removido o sancionado, tendrá mayor cuidado de no tomar malas decisiones o incurrir en abuso de poder.*”¹¹

Hasta ahora hemos visto la importancia de la rendición de cuentas, algunos otros apuntan a la fiscalización como un procedimiento para conocer el desempeño o evaluación del actuar del gobierno en turno, a nuestro modo de ver en nuestro país existen niveles de fiscalización; en primer lugar, podemos señalar la fiscalización que hace el poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, a través de la Auditoría Superior de la Federación, el órgano técnico a cargo de la Cámara de Diputados, por otra parte, la fiscalización que se hace dentro del mismo poder ejecutivo a través de la Secretaría de la Función Pública.

El fundamento constitucional de la fiscalización superior se encuentra en tres artículos de la ley suprema, que son a saber: 73, fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79. En ese sentido podemos decir que dado el mandato constitucional expuesto en el artículo 74, fracción VI, establece que la Cámara de Diputados tiene la facultad para revisar “...la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera...”¹²

Así tenemos que la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, se convierte en el órgano encargado de la revisión técnica de la Cuenta Pública, y cuyo diseño constitucional establecido en el artículo 79, que pasa por el Capítulo II Del Poder Legislativo, del Título tercero De la División de poderes. “En ese extenso precepto legal, se establece que la ASF “tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.”¹³

“En los países con regimenes democráticos, sus constituciones establecen un capítulo en el que se define las responsabilidades de los servidores públicos y los medios para sancionar las conductas que contravengan la ley suprema y la normatividad derivada de ella.”¹⁴

Podemos decir que para efectos del funcionamiento de una democracia debe existir como premisa básica la rendición de cuentas, de lo contrario las conductas indebidas de los servidores públicos serán una constante en la vida pública. En los tiempos remotos debemos recordar el caso de Luis XVI, quien fue puesto a disposición de la convención, que determinó fuera degollado. Esta puede ser una muestra de la forma cómo el pueblo castiga a los gobernantes, pero en los tiempos de la democracia moderna, los mecanismos para castigar a los servidores públicos son de otra naturaleza, existen diversas posturas en torno a la naturaleza humana por ejemplo Hobbes, considera que:

“Los lazos de las palabras son demasiado débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera y otras pasiones de los hombres, si estos no sienten el temor de un poder coercitivo.”¹⁵ Bajo esta perspectiva Spinoza, define el hombre igual que los demás seres de la naturaleza: por su apetito o deseo de perseverar en el ser, restituyendo así las pasiones al cuerpo y el cuerpo a la naturaleza

cuyas leyes son “siempre las mismas”. De esta manera la pasión puede ser comprendida mediante sus causas y propiedades como cualquier otra “cosa natural”:

“He considerado las pasiones humanas (...) como propiedades que le pertenecen igual que el calor, el frío, la tempestad, el trueno pertenecen a la naturaleza de la atmósfera.”¹⁶

De la misma forma sostiene que los hombre son necesariamente susceptibles de pasiones; están hechos de tal manera que experimentan piedad hacia los desgraciados y sienten envidia de los felices; que se inclinan más a la venganza que al perdón; además, cada uno de ellos desea que los demás vivan conforme él cree oportuno, aprueben lo que él aprueba y rechacen lo que el rechaza. De donde resulta que, deseando todos con la misma intensidad ser los primeros, estallan entre los conflictos y se esfuerzan por oprimirse unos a otros y el vencedor se enorgullece más del daño que ha hecho a su rival que del bien que ha logrado procurarse.¹⁷

De la igual forma, es la postura del florentino Maquiavelo, quien manifiesta lo siguiente, en relación a la naturaleza humana, veamos su planteamiento.

“Los hombres hacen el bien por fuerza; pero cuando gozan de los medios y libertad para ejecutar el mal, todo lo llenan de confusión y desorden (...) Si dicha propensión esta oculta algún tiempo, es por razones desconocidas o por falta de motivo para mostrarse; pero el tiempo, maestro de todas las verdades, la pone pronto de manifiesto (...) Bien estudiados tales sucesos por los legisladores de las repúblicas o de los reinos, les inducirán a dictar medidas que refrenden rápidamente los apetitos humanos y quiten toda esperanza de impunidad a los que cometen faltas arrastrados por sus pasiones.”¹⁸

Hasta ahora, se ha considerado un conjunto de ideas en torno a la pertinencia de la rendición de cuentas, en el marco la democracia y de igual forma hemos puesto de manifiesto la relevancia que tiene la función de la Auditoría Superior de la Federación, en relación a la fiscalización de los recursos públicos, de esta forma se han establecido una serie de argumentos que propician fincar responsabilidades a los servidores públicos, toda vez que éstos se deben a los ciudadanos a los que representan, entendiendo que todo esto pasa por el diseño institucional de controles necesarios para garantizar que dichos servidores públicos no abusen del poder que les ha sido conferido.

Dada la naturaleza humana, por la que quizás “...pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto (la democracia) para reprimir los abusos del gobierno. ¿Qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno.”¹⁹

Fundamento Legal

El suscrito, Juan Carlos Regis Adame, diputado de la LXI Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fracción I, numeral 1, de los artículos 6; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma, el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Mexicana

Artículo Único . Se reforma el párrafo **primero del artículo 110 constitucional** 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 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 auditor superior de la Federación, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Notas

1. Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, Serie de la Rendición de Cuentas, número 1, pp. 10-11, México 2001.

2. Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, Ed., Fondo de Cultura Económica, Séptima reimpresión, p. 115, México 1996.

3. LXI Legislatura, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, *Constitución del pueblo mexicano*, Ed. Serie el Derecho, p. 331, México 2010.

4. Crespo, José Antonio, Op., cit, p. 17, México 2001.

5. Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Obras políticas, Ed. La Habana, Instituto del Libro p. 70y 116, 1971.

6. Crespo, José Antonio, Op., cit, p. 7, México 2001.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3492-VI, martes 17 de abril de 2012

7. Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia numero 3, IFAI.
8. López Presa, José Octavio, *La rendición de cuentas en la política social* , Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, Serie de la Rendición de Cuentas, número 3, p. 7, México 2001.
- 9.- Márquez Gómez, Daniel, *La función de la fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009* , en Ackerman, John M, y Astudillo, César, La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 166, México 2009.
10. López Presa, José Octavio, Op., cit, p. 8, México 2001.
11. Crespo, José Antonio, Op., cit, p. 8, México 2001. Las cursivas son nuestras.
12. *Constitución del pueblo mexicano* , Ed. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa. Serie El Derecho, p. 225, México 2010.
13. Figueroa Neri, Aimée, *Reflexiones sobre la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las entidades de fiscalización superiores locales* , en Ackerman, John M, y Astudillo, César, Op., cit, pp. 152-153, México 2009.
14. Duarte Olivares, Horacio, Declaración de procedencia y violación de la suspensión definitiva, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, LIX Legislatura, p. 10, México 2005.
15. Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil* . Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 112, México 1996.
16. Allendesalazar Olaso, Mercedes, *Spinoza: filosofía, pasiones y política* , Ed. Alianza Editorial, p. 58, Madrid 1998.
17. Cfr., Bodenheimer, Edgar, *Teoría del Derecho* , Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994.
18. Maquiavelo, Op., cit pp. 70 y 116, La Habana 1971.
19. Cfr., *El Federalista* , Ed. Fondo de Cultura Económica, Sexta reimpresión, p. 220, México 1998. Citado por Crespo, José Antonio, Op., cit.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de abril de 2012.

Diputado Juan Carlos Regis Adame (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 12, 29 Y 31 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN; Y EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Cora Cecilia Pinedo Alonso, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en lo previsto por los diversos artículos 6o., numeral 1, fracción I; 77, numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan cinco párrafos a la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se modifica las fracciones VII y XII del artículo 12, y se reforman los artículos 29 y 31 de la Ley General de Educación; y se expide la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La evaluación es considerada actualmente como un elemento esencial en todo sistema educativo, pues su aplicación sistemática y los resultados que de ésta se deriven tienen como objetivo último aportar conocimientos, información y datos que den sustento a la toma de decisiones en torno a la definición del sentido y organización del sistema educativo, así como para el desarrollo de las transformaciones necesarias para elevar su calidad; entendida ésta, desde una perspectiva relativa y dinámica, como una tendencia asociada con el concepto de superación y mejora continua en la educación.

Ante esta premisa y en el marco de la firma del denominado Compromiso Social por la Calidad de la Educación, el 8 de agosto de 2002 se publicó el decreto presidencial por el que se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como un organismo público descentralizado, que tiene por objeto el de ofrecer a las autoridades educativas federal y estatales, y a la sociedad, las herramientas idóneas para evaluar los diferentes elementos que integran el sistema educativo en sus niveles básico y medio superior.

Desde su creación por decreto, la función del INEE se ha concentrado en brindar apoyo en la colaboración activa en la evaluación del sistema educativo nacional y en la fijación de los lineamientos para evaluar los sistemas estatales, por parte de las autoridades educativas de las entidades de la federación. En este sentido y como se establece en el decreto que le da existencia, el organismo se concibió para:

1. Fortalecer aquellas áreas estatales de evaluación dependientes de las secretarías de educación de las entidades federativas;
2. Apoyar a la Secretaría de Educación Pública (SEP), en la realización de las evaluaciones nacionales de la educación en todos sus tipos, niveles y grados, así como en todas las áreas de los currículos y apoyar a otras instituciones que lo solicitaran;

3. Promover el surgimiento y desarrollo de la cultura de evaluación en los medios relacionados con la educación y con ello, la publicación de los resultados de sus análisis e iniciar investigaciones a partir de la información arrojada para explicar los resultados;
4. Crear vínculos con los organismos internacionales de evaluación educativa, y
5. A petición de la SEP, llevar a cabo instrumentos y acciones para proporcionar elementos que permitieran evaluar el desarrollo de proyectos de carácter prioritario.

Dada la relevancia de sus funciones, mismas que el INEE ha desempeñado con rigor académico y seriedad, pero con un limitado alcance e impacto en la definición de las políticas educativas, se hace necesario promover y hacer efectivo un cambio en su naturaleza jurídica. Consideramos que a casi una década de su creación, la institución ha construido una base técnica-metodológica, ha formado investigadores y cuenta con un bagaje teórico suficiente para hacer del INEE la institución responsable de la evaluación de todos los elementos que integran el sistema educativo nacional; y, que al otorgarle autonomía constitucional se le da la fortaleza orgánica e institucional para que, a través de mecanismos transparentes y en un marco estrictamente técnico, desarrolle los procesos de evaluación y su posterior difusión de resultados y recomendaciones.

Con esta propuesta han coincidido diversos especialistas que señalan valores como la confianza y credibilidad del Instituto como condiciones indispensables para el desempeño de una función que es estratégica para el futuro del país; valores se alcanzará plenamente, sólo si el INEE se constituye como un órgano constitucionalmente autónomo.

En nuestro país ya se han abierto tres instancias a las que la propia Constitución Política les reconoce autonomía: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el Banco de México. Las reformas que en su momento les dieron autonomía, representaron avances fundamentales en el proceso de transformación y fortalecimiento de éstas instituciones que son hoy pilares de nuestra vida democrática.

En este sentido, tenemos que reconocer que con el paso de los años el INEE ha hecho de su trabajo un punto de referencia, sustentado en el rigor técnico que le imprime a sus investigaciones y estudios, sin embargo se aspira a que más que puntos de referencia, el trabajo del INEE sea rector de las acciones públicas que se tomen en materia de evaluación para nuestro sistema educativo.

Contar con un organismo eficiente y valorado socialmente en materia de evaluación educativa se convirtió, desde el decreto de creación del INEE, en una demanda permanente de amplios sectores de la sociedad.

Además, de mantenerse latente la controversia generada por lo establecido en la Ley General de Educación, de acuerdo a la cual, la Secretaría de Educación Pública es la única instancia reconocida legalmente con atribuciones para evaluar el sistema educativo nacional:

Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

Con previsión de los diversos escenarios que podría generar la conformación del INEE y tomando en cuenta lo arrojado en los diversos foros y consultas organizadas previamente a su creación, en 2002, se consideró que se podía asegurar su independencia con el hecho de integrar de forma plural a los 15 miembros de la Junta Directiva, de los cuales, ocho son funcionarios públicos y siete son representantes de la sociedad civil organizada (artículo 8), junto con la presencia de un Consejo Técnico integrado por 16 especialistas de reconocido prestigio.

Pese a ello y a que los miembros del Consejo Técnico son personas respetadas y honorables, la confianza y credibilidad con la que debió nacer un Instituto de esta envergadura, continuó siendo objeto de cuestionamientos.

A menos de una década de su creación, se puede afirmar que el INEE, como organismo público descentralizado y sectorizado a la Secretaría de Educación Pública, fue una vía de solución parcial, que ha desarrollado de manera satisfactoria sus funciones, pero que su actual estatus jurídico no le permite ampliar sus alcances y cumplir con la demanda de la sociedad de constituirse como el órgano responsable de evaluar de manera transparente, periódica y sistemática todos los elementos que integran el sistema educativo nacional.

Ante estas limitaciones derivadas de su actual estructura, se hace explícita la necesaria existencia de una instancia cuyo estatus jurídico sea la base de la legitimidad, imparcialidad e independencia de las evaluaciones y la difusión objetiva de sus resultados, así como de asumir la responsabilidad de promover y ejecutar estrategias de formación y comunicación que den impulso al desarrollo de una cultura de la evaluación educativa.

Hasta ahora se han hecho esfuerzos para perfeccionar la figura del Instituto, como señala su Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014, aprobado por la Junta Directiva del propio organismo, el 14 de noviembre de 2006. En dicho documento se plantea que para continuar contribuyendo a la consolidación y articulación de las demás instancias de evaluación federales y estatales, así como de la participación de México en el trabajo internacional de evaluación, es necesario elevar el perfil jurídico del INEE, con el objeto de lograr una mejor integración a través del Sistema Nacional de Evaluación.

A raíz de los debates generados con el decreto de creación del INEE, en el ámbito legislativo se ha presentado un consenso entre las diversas fracciones parlamentarias respecto a la necesidad de que éste cuente con personalidad jurídica –autonomía– y patrimonio propio; pero sobre todo, que sus resultados sean vinculantes con la planeación de políticas educativas dirigidas a elevar la calidad de la educación.

Se han presentado diversas iniciativas de reforma con el objeto de reorientar su naturaleza jurídica. En el año de 2002, fueron presentados en el Senado dos proyectos de Ley, uno el 14 de agosto de 2002 por el senador Armando Chavarría, del Grupo Parlamentario del PRD; y otro el 17 de octubre por el senador Natividad González Parás.

Un año después, específicamente el 23 de enero de 2003, durante la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados, el legislador Ramón León Morales, del Grupo Parlamentario del PRD, presentó la iniciativa de Ley del Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación, y de reformas y adiciones a las Leyes General de Educación y Federal de las Entidades Paraestatales.

El 4 de mayo de 2006, el Senado de la República envió a la Cámara de Diputados, una minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Sistema Nacional para la Evaluación de la

Educación y del Sistema Educativo, se reforma la Ley General de Educación y se reforma la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, misma que se encuentra pendiente de dictamen por las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Gobernación desde la LIX Legislatura. Esta iniciativa, sin embargo, contaba con graves deficiencias que fueron señaladas en su momento tanto por la Junta Directiva del INEE como por el Consejo Técnico del propio Instituto, así como por el Consejo Nacional de Autoridades Educativas.

Asimismo, el 29 de septiembre de 2006 el diputado Rubén Aguilar Jiménez, del Partido del Trabajo, presentó una iniciativa en términos parecidos a la iniciativa anteriormente mencionada. Más adelante, el 19 de abril de 2007 los diputados María Gabriela González Martínez y Alejandro Landero Vargas, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional presentaron un proyecto de Ley del INEE, enfatizando su autonomía plena respecto de la SEP, al señalar que la junta directiva se integraría de seis miembros, cuatro representantes de instituciones académicas y dos de organizaciones de la sociedad civil, todos propuestos por el Ejecutivo federal y ratificados por el Legislativo; en este caso, la Junta tendría la atribución de nombrar al director general y, finalmente la SEP, en un término no mayor de 90 días hábiles, realizaría las acciones necesarias para la creación y establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Posteriormente, con el mismo objetivo aunque con diferencias técnicas, durante la misma LX legislatura, la diputada Guillermina López Balbuena, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que reforma el artículo tercero constitucional y diversas disposiciones de la Ley General de Educación, y expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Ambas iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, y no fueron objeto de dictamen durante la LX Legislatura.

Finalmente, en fechas recientes, durante la presente LXI Legislatura, el diputado Onésimo Mariscales Delgadillo, del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que reforma tres artículos de la Ley General de Educación, con el fin de incorporar dentro de la sección referida a la evaluación del Sistema Educativo Nacional, el papel que debe jugar el INEE dentro de éste.

Desde otros espacios, en 2007, especialistas y académicos aportaron al debate un estudio minucioso y relevante, bajo el auspicio de la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, llamado “La Creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa en México, un modelo de institucionalidad mixta, como experiencia de gobernabilidad en los sistemas educativos”. Para efectos de la presente iniciativa se considera relevante la recomendación 4, que a la letra establece:

4) Para garantizar, en los temas de evaluación, la libre publicación de los resultados, el punto crítico no es la autonomía, sino la transparencia. No es posible –ni deseable– que las capacidades técnicas de evaluación se desarrollen totalmente al margen de los ministerios de educación, pues entre mayor sea la distancia entre la toma de información –acceder realmente a los sujetos a evaluar: maestros, directores, alumnos– y el análisis, o entre mayor sea la distancia entre el evaluador y el tomador de decisiones, más posibilidades hay de error e irrelevancia en la evaluación, a pesar de que el instrumento de medición en sí mismo sea impecable en términos técnicos; lo fundamental está en la libre publicación de resultados, más que en el estatus jurídico de autonomía.

No olvidemos que la transparencia como garantía constitucional es una condición sine qua non que, en materia de evaluación de la educación, posibilitaría la relevancia y confianza que se ha querido lograr en los resultados que genera el INEE.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza reconocemos la importancia que juega actualmente el INEE, pues antes de que éste existiera, el país no contaba con un mecanismo formal y público para evaluar a las instituciones educativas, el logro académico y todos aquellos elementos vinculados a la calidad educativa.

Al dotar de mayores facultades al INEE estamos abonando al proceso de institucionalización de la evaluación en la educación. Por ello, nuestra iniciativa señala como imprescindible el cambio de modelo del organismo, con el objeto de garantizar los alcances en autonomía, transparencia, imparcialidad, eficiencia y oportunidad en la evaluación del sistema educativo federal y de las entidades de la federación, que atienda a las necesidades de calidad que se requiere en el escenario de las evaluaciones internacionales, a los principios de equidad evaluativa en el ámbito nacional y regional, mismas que hoy son un referente clave del grado de avance de una nación, pues el nivel de desarrollo humano está ligado al nivel educativo de su población.

Resulta evidente, a menos de una década de operación del INEE, que es necesario un rediseño de la institución, acorde con las necesidades reales del sistema educativo nacional, a partir de la creación de un organismo responsable de la evaluación de la educación, con garantías de autonomía e independencia en su estructura orgánica y presupuestal.

Con ello garantizaremos la objetividad, imparcialidad y vinculación de sus resultados en la construcción de políticas públicas promovidas para elevar la calidad educativa. Daremos un papel fundamental en este proceso a la federación y a los gobiernos de los estados, garantizando la nula intervención de cualquier interés político, económico o social.

El modelo que proponemos, coincide con la recomendación de la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, que señala en su estudio la importancia de distinguir entre la creación de instituciones u organismos y las reformas educativas mismas, valorando la visibilidad de los temas por encima de la definitividad de las soluciones y, sobre todo, que la creación de instituciones no constituye, como tal, una reforma educativa.

Queda claro que sin instituciones fuertes con credibilidad y presencia en la sociedad, los planteamientos de política educativa que conllevan a transformaciones o reformas de fondo, difícilmente pueden concretarse. Pese a que la institución no es la reforma, sin ella la reforma no es posible.

Es importante señalar que la autonomía de un organismo evaluador, no altera la función sustantiva del Estado en el sistema educativo nacional. Principio que se confirma con la Tesis Jurisprudencial número 12/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Órganos constitucionales autónomos. Sus características.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución de poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial) a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender

eficazmente las demandas sociales: sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender las necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

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

El tribunal pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de 2008. 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

Tomando en cuenta estos elementos, se propone adicionar cinco párrafos a la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que el diseño y coordinación de la evaluación del Sistema Educativo Nacional en los tipos básico y medio superior así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, será competencia del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación; y que la información y resultados que está arroje serán considerados vinculatorios para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, en la integración de políticas públicas que permitan elevar la calidad de la educación y el mejoramiento de su equidad, en los términos que establezca la ley.

Se propone que el nuevo organismo se rija bajo la dirección de una Junta de Gobierno como órgano de dirección, cuyos miembros serán designados por la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; atendiendo las propuestas del titular del Poder Ejecutivo.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, observando en sus funciones los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad, independencia, oportunidad, eficacia y equidad. Asimismo, establecerá los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

En suma, el reconocimiento constitucional del instituto y el mandato de ésta respecto a la conformación de una Ley que contenga su organización y se base sobre los principios anteriormente mencionados, pondría fin al persistente debate ya expuesto en torno a la creación de éste y permitiría al sistema educativo nacional emprender el camino hacia la construcción de confianza, credibilidad y legitimidad de la evaluación como un instrumento para impulsar la calidad y equidad de la educación en el sentido más integral de los términos.

Por su parte, con el fin de evitar la controversia respecto a lo que actualmente se dicta en el artículo 12 de la Ley General de Educación, en el que se subraya que la evaluación es facultad exclusiva de la Secretaría de Educación Pública; proponemos modificar las fracciones VII y XII del artículo citado, permitiendo que los procesos de evaluación, los resultados y los estudios que el INEE genere, sean referentes y vinculatorios para el diseño de políticas públicas en materia de educación. En ningún momento se pretende privar a la SEP de la facultad que tiene para realizar evaluaciones respecto al estado que guarda el sistema educativo nacional, lo que se busca es que a través del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, se consolide una cultura de la evaluación que desde una figura de autonomía y transparencia aporte a nuestro sistema educativo mejores elementos para la toma de decisiones.

Adicionalmente y considerando que la misma Ley General de Educación cuenta con un apartado específico referido a la Evaluación del Sistema Educativo, proponemos que los artículos 29 y 31 señalen el papel del Instituto en dicho proceso.

En ese sentido, el artículo 29 establece que “corresponde a la secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias”. En concordancia con lo establecido en la reforma propuesta a la fracción XII del artículo 12 proponemos que el texto del artículo 29 especifique que de manera particular corresponderá al INEE la evaluación del tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

De igual forma se propone establecer que la evaluación que realice el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación también será de carácter sistemático, permanente y sus resultados deberán ser tomados en cuenta como base para que las autoridades educativas adopten medidas que fortalezcan al sistema educativo o corrijan los rezagos o deficiencias que se deriven de la interpretación.

Asimismo, se propone facultarlo, través del artículo 31 de la Ley en comento, para que éste de a conocer los resultados de las evaluaciones que realice, así como toda la información que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa. Ello en concordancia con la propuesta de reforma constitucional al artículo tercero, en el que se establece como uno de sus principios los de accesibilidad a la información y transparencia.

Finalmente, se expide la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación con el objeto de reglamentar las bases del nuevo organismo que se crea a través de las adiciones a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; atendiendo a los principios señalados en éste.

En esta propuesta de ley se establecen los elementos que el Instituto considerará del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación en sus tipos básico y medio superior, así como de las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica; los objetivos y principios rectores de la política nacional de evaluación de la educación; las formas en que se coordinará y orientará la labor del Instituto; así como un apartado concerniente a las formas de elección y operación de los órganos de gobierno que lo conforman. También considera lo referente a la divulgación de los resultados de las evaluaciones, el patrimonio y las relaciones de trabajo del instituto.

Cabe destacar que en cuanto a los órganos de gobierno, la ley propuesta establece que para garantizar la autonomía del Instituto los miembros de éste no deberán formar parte de ningún órgano del Estado o partido político, y serán propuestos por el presidente de la república y votados por el Congreso de la Unión. Además, se propone que se conforme de 11 miembros con la finalidad de disminuir la probabilidad de empates en las votaciones que le correspondan para la toma de decisiones dentro del instituto y la designación del presidente de la junta.

Los miembros de la Junta de Gobierno tendrán una duración de seis años, tomando posesión de su encargo a la mitad del sexenio en curso con el fin de garantizar su autonomía y disminuir la probabilidad de que las decisiones de ésta se vinculen al ciclo político sexenal. El presidente del instituto tendrá el cargo por un tiempo de tres años. Todos los miembros de la Junta de Gobierno se sujetarán a lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se dotará al instituto de un Consejo Técnico conformado por diversos miembros que sean expertos no sólo en los campos de la evaluación y la investigación; sino también en los temas administrativos que competen a las áreas operativas del Instituto. Serán designados por la Junta de Gobierno en consideración a sus méritos y perfiles personales.

Por otro lado, se dota al instituto de un consejo consultivo al que serán invitados a participar los responsables de las áreas de evaluación educativa de las treinta y dos entidades integrantes de la Federación, así como a un representante del Consejo Nacional de Autoridades Educativas; de la rectoría de la Universidad Pedagógica Nacional, del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; del Consejo Mexicano de Investigación Educativa; de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia; de la Unión Nacional de Padres de Familia; y de la Comisión de Educación del Sector Empresarial. Todo ello con el fin de que se cuente con la opinión de aquellos actores que se vinculan directamente con el tema de la evaluación y la calidad del Sistema Educativo.

Adicionalmente la ley establece los términos concernientes a la Contraloría Interna, la Red de divulgación de los resultados de las evaluaciones; así como los elementos básicos ante la existencia de recursos de recisión; el patrimonio del instituto; y las formas en que se regularán las relaciones de trabajo al interior de éste.

Finalmente, se consideran ocho artículos transitorios que permiten explicitar diversas materias que pudieran presentar controversia durante la derogación del decreto que en 2002 dio vida al Instituto; y la puesta en marcha de la nueva ley.

De igual forma, se prevé la necesidad de adecuar los respectivos marcos normativos de aquellas entidades que cuentan al día de hoy con Institutos Estatales de Evaluación de la Educación, como resultado de un acuerdo del Ejecutivo estatal –tal es el caso del Estado de México–; o la necesidad de creación de éstos en aquellas entidades que aún no cuentan con un organismo similar.

En ambos casos, se establece la obligación de que éstos respondan a los principios de la Ley del Instituto Nacional de la Evaluación, con el fin de que se transformen en ejecutores de los lineamientos que el nuevo instituto nacional considere prioritarios para la evaluación del sistema educativo nacional.

La existencia de estos institutos estatales, en armonía normativa con la ley que se propone, evitará que se caiga en controversias, duplicidad de funciones e incumplimientos respecto a la evaluación de la calidad del sistema educativo.

De acuerdo al artículo 12 fracción XII que forma parte de la propuesta de la presente Iniciativa, la autoridad educativa federal deberá coordinarse con el Instituto para fijar los lineamientos generales de evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.

En ese sentido se considera necesaria la existencia en todos los estados de la república y el Distrito Federal, de Institutos Estatales de Evaluación de la Educación que estén a cargo de la ejecución y vigilancia de las evaluaciones que el instituto nacional determine necesarias para evaluar la calidad del sistema educativo nacional, atendiendo de manera homogénea e irrestricta, los principios rectores de la ley que se propone.

Para los integrantes de Nueva Alianza, la educación es estratégica en el desarrollo económico, sociocultural y político de nuestro país. Tenemos claro que la ruta del éxito de México en esta materia pasa por garantizar a todas las niñas, niños y jóvenes el acceso a una educación de calidad. Sin duda, ello pasa por evaluar múltiples aspectos tanto del alumno como del docente, éste último tanto en su ejercicio de la profesión, en su formación y su actualización; y por supuesto de los espacios y procesos que los albergan.

Tenemos la certeza que la evaluación sistemática del sistema educativo, aportara elementos para conocer sus necesidades y desafíos, y que el nuevo estatus jurídico del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, permitirá que de este proceso se generen acciones públicas estratégicas y visibles para el cambio de rumbo y la consolidación de la política educativa como una política de estado; con esta reforma se le está dotando de herramientas técnicas, administrativas y jurídicas para que cumpla con el objeto para el que fue creado.

Es importante destacar que se busca que la evaluación sea utilizada no como un instrumento punitivo sino como un instrumento que permita identificar qué programas o elementos del sistema educativo son sujeto de diseño o rediseño y en qué áreas de la enseñanza, regiones o instituciones educativas se deberá poner mayor atención, compromiso y esfuerzos públicos. Evaluar implica identificar para progresar con calidad, pertinencia y equidad.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, someto a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan cinco párrafos a la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se modifica las fracciones VII y XII del artículo 12, y se reforman los artículos 29 y 31 de la Ley General de Educación, y se expide la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación

Primero. Se adicionan cinco párrafos a la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

I. y II. ...

III. ...

La coordinación de la evaluación del sistema educativo nacional correspondiente a educandos y educadores; autoridades educativas de plantel; planes, programas, métodos y materiales educativos; instituciones educativas del Estado y sus organismos descentralizados, instituciones particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, que pertenezcan al tipo básico, medio superior educativo; así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, corresponderá al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

El instituto será un organismo profesional en su desempeño, contará con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Sus resultados serán vinculatorios para la federación, estados, Distrito Federal y municipios, en el diseño e integración de políticas públicas para elevar la calidad de la educación, en los términos que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad, independencia y oportunidad, eficacia y equidad.

La Junta de Gobierno será su órgano de dirección, integrada en la forma que establezca la ley correspondiente, cuyos miembros estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución. Durarán en su encargo un periodo de seis años.

Los integrantes de la Junta de Gobierno serán designados, con la aprobación de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de entre las propuestas que presente el titular del Poder Ejecutivo, guardando en todo momento la integración equitativa de género. El presidente de la Junta de Gobierno será designado entre sus integrantes.

Segundo. Se modifica las fracciones VII y XII del artículo 12, y se reforman los artículos 29 y 31 de la Ley General de Educación.

Artículo 12. ...

I. a VI. ...

VII. Realizar en forma periódica y sistemática de manera coordinada con el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, exámenes de evaluación para certificar que las y los educadores y autoridades educativas son personas aptas para relacionarse con las y los educandos y que su trato corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y demás legislación aplicable de las niñas, niños y adolescentes.

VIII. a XI. ...

XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional y coordinarse con el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación con el fin de evaluar la educación de tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de

educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica; y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

XIII. y XIV. ...

Artículo 29. ...

Particularmente corresponde al Instituto Nacional de la Evaluación de Educación coordinar la evaluación del tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

Dicha evaluación, **la que lleve a cabo el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación,** y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. **Tratándose de los educandos, planes, programas, métodos y materiales educativos, ésta deberá realizarse de manera anual; para el caso de los docentes ésta se llevará a cabo al menos cada tres años.** Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

Artículo 31. Las autoridades educativas y **el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación,** darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como toda aquella información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa.

...

Tercero. Se expide la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, para quedar como sigue:

Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación

Título I Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley reglamentaria de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tiene por objeto regular:

I. La coordinación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación del tipo básico y medio superior establecidos en el artículo 37 de la Ley General de Educación, así como de aquella referente a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

II. La organización y el funcionamiento del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

III. Las faltas administrativas y el medio de defensa administrativo frente a los actos o resoluciones del instituto.

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

Evaluación educativa: conjunto de herramientas idóneas para llevar a cabo la valoración de la calidad de los diferentes elementos que integran los sistemas educativos federal y locales en los tipos básico y medio superior, así como de las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

Sistema Educativo Nacional: de acuerdo con el artículo 10 de la Ley General de Educación, está constituido por: I. Los educandos y educadores; II. Las autoridades educativas; III. El Consejo Nacional Técnico de la Educación y los correspondientes en las entidades federativas; IV. Los planes, programas, métodos y materiales educativos; V. Las instituciones educativas del Estado y sus organismos descentralizados; VI. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y VII. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía. Para objeto del presente ordenamiento solamente competarán aquellos elementos relacionados con el tipo básico y medio superior, y las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica. No se considerarán los numerales III y VII del artículo señalado. Para el caso del numeral II, se entenderá por autoridad educativa, a las autoridades educativas del plantel.

Calidad del sistema educativo: concepto multidimensional que resulta de la integración de las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna y externa, impacto, suficiencia y equidad.

Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa: conjunto de actividades que tienen como propósito evaluar el grado en que un aspecto particular del sistema educativo nacional alcanza ciertos niveles de calidad, según parámetros previamente definidos, independientemente de la metodología que se utilice, siempre que se apeguen a estándares técnicos aceptados en los medios especializados internacionales; y que se refiera a los tipos básico y medio superior, y a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

Instituto Nacional de Evaluación de la Educación: organismo constitucional autónomo con facultades para coordinar la evaluación del sistema educativo nacional del tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica; y sus elementos constituyentes citados en el fracción III del artículo 3º Constitucional; tanto en escuelas públicas y privadas, urbanas y rurales, como en las modalidades no escolarizada y mixta, incluyendo la educación para adultos, la educación especial, la indígena y la comunitaria.

Secretaría: Secretaría de Educación Pública Federal.

Política Nacional de Evaluación: la diseñada e instrumentada de forma conjunta y coordinada por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación y la Secretaría de Educación Pública.

Transparencia de los resultados de la evaluación: divulgación permanente de los resultados de las evaluaciones cuidando tanto el justo derecho de las personas a la privacidad, como el de la sociedad, a la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos y el funcionamiento de servicios de interés general.

Tipos de Evaluación: Aquellas que el Instituto considere pertinentes para determinar el nivel de calidad en que se encuentra el sistema educativo nacional para los tipos básico y medio superior,

así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

Instituto: el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Junta de Gobierno: la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Presidente: al presidente del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Autoridades educativas: la autoridad educativa de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y del Distrito Federal.

Título II Del sistema nacional de evaluación de la educación

Capítulo I Del sistema

Artículo 3. Para el objeto de la presente ley, se considerarán los siguientes elementos del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación:

I. El conjunto de dependencias, organismos, instituciones y asociaciones del sector público, social y privado, que tienen por objeto llevar a cabo acciones de evaluación del sistema educativo nacional, en los tipos básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica;

II. Los Institutos Estatales de Evaluación de la Educación, que tendrán por objeto la organización, dirección y vigilancia de las evaluaciones que el Instituto determine necesarias para conocer la calidad del Sistema Educativo Nacional, atendiendo los principios rectores de la presente ley;

III. El Sistema de Nacional de Indicadores, para valorar en forma objetiva la calidad del sistema educativo nacional de tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, en sus diversas dimensiones, integrando información derivada de las estadísticas educativas y generales, de las evaluaciones de aprendizaje y de cualquier otro estudio de evaluación;

IV. Las herramientas o instrumentos de evaluación y seguimiento que permitan la construcción de indicadores del cumplimiento de las acciones estratégicas del Programa Nacional de Educación, con especial énfasis en los servicios de calidad a los grupos vulnerables;

V. Las evaluaciones nacionales, de los estados y del Distrito Federal de los aprendizajes alcanzados por las alumnas y alumnos, cubriendo por muestreo o en forma censal y en ciclos anuales o multianuales, los grados, ciclos y áreas curriculares que se decida cubrir de los tipos, niveles y modalidades educativos correspondientes;

VI. Los modelos para la evaluación de las escuelas de los tipos, niveles y modalidades educativos de su competencia;

VII. La evaluación de programas y proyectos prioritarios de las autoridades educativas federales, estatales y del Distrito Federal, y

VIII. La Red de divulgación de resultados de las evaluaciones.

Título III De la Política Nacional de Evaluación de la Educación

Capítulo I De los objetivos

Artículo 4. Para los objetivos de la presente ley, la Política Nacional de Evaluación de la Educación del tipo básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, buscará:

- I. Contribuir al mejoramiento de la educación, en el marco de los principios que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación;
- II. Reconocer a la Educación de calidad, como criterio de riqueza;
- III. Garantizar la transparencia de los resultados de las evaluaciones; sin contravenir lo estipulado en la sección cuarta de la Ley General de Educación.
- IV. Promover de forma permanente la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación y la sociedad en general;
- V. Consolidar y articular la participación del Estado mexicano en los esfuerzos de evaluación educativa internacional, y
- VI. Enriquecer cualitativamente los esfuerzos dirigidos a las autoridades federales y estatales, docentes y autoridades educativas de plantel –directivos de escuelas– para sustituir la errónea imagen de la evaluación amenazadora por la de oportunidad de aprendizaje.

Capítulo II De los principios rectores

Artículo 5. Se consideran como principios rectores del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación los siguientes:

- I. **Autonomía:** en la coordinación del proceso de evaluación y la publicación de sus resultados, garantizando el apego a normas y prácticas reconocidas internacionalmente en el diseño y aplicación de instrumentos y metodologías de medición y evaluación.
- II. **Cercanía:** relación permanente y próxima con las autoridades educativas federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, para ofrecer información diagnóstica válida, confiable y clara que sirva de insumo para la toma de decisiones de política educativa en los órdenes de gobierno que correspondan.
- III. **Equidad:** reconocimiento de la diversidad como: pobreza o vulnerabilidad social, pertenencia a una minoría étnica, lengua materna diferente al español, lugar geográfico en el que viven y, usos y costumbres que incrementan o disminuyen las desigualdades sociales de la población en México.

IV. Austeridad y disciplina presupuestaria: medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades ordinarias y sustantivas del instituto, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos.

V. Transparencia y acceso a la información pública: garantizar por todos los medios existentes el acceso a la información generada por las evaluaciones realizadas al sistema educativo nacional en los tipos básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica.

Título IV Del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación

Capítulo I Del instituto

Artículo 6. La coordinación de la evaluación del sistema educativo nacional en los tipos básico y medio superior, así como la referida a las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, compete al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, a través del diseño y ejecución de las políticas generales de evaluación educativa.

Artículo 7. Para el desarrollo de sus funciones, el Instituto contribuirá al mejoramiento de la educación en los tipos básico y medio superior, y de las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica, en el marco de los principios que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación.

En particular se orientará por los fines siguientes:

I. Buscará alcanzar la mayor calidad en el desarrollo de modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo la confiabilidad y validez, en todas sus dimensiones;

II. Señalará con claridad los usos aceptables y deseados de cada evaluación;

III. Devolverá la información procesada, a quienes contribuyeron a su generación y la hará pública;

IV. Reconocerá la importancia de la función de evaluación de centros escolares, zonas de supervisión y autoridades educativas locales, orientando su trabajo a complementar, apoyar y alimentar la realización de esta función;

V. Cuidará que los resultados de las evaluaciones que se realicen no sean utilizados por sí solos para tomar decisiones sobre individuos, y menos de carácter punitivo, entendiendo que como datos oficiales y obligatorios para la federación, estados, Distrito Federal y municipios, su propósito es el de retroalimentar al sistema educativo nacional y a los subsistemas estatales en cuanto tales, para mejorar su operación, procesos y resultados;

VI. Tomará en cuenta las situaciones particulares de los grupos vulnerables y sectores de la sociedad civil que puedan afectar a personas, escuelas o subsistemas y evitará comparaciones que no consideren las posibles diferencias teniendo siempre presente el principio de equidad en el análisis de resultados de la evaluación;

VII. Procurará que en todas sus líneas de actividad exista un componente de innovación que genere nuevos instrumentos y nuevas formas de enfrentar la evaluación, en función de las necesidades del sistema educativo;

VIII. Realizará sus funciones con la mayor eficiencia posible, para ello deberá tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos.

IX. Se encargará que los resultados de las evaluaciones permitan comparar en el tiempo, y

X. Participará de acuerdo con el presupuesto disponible en los eventos relacionados con la evaluación internacional, que considere sustantivos para el correcto cumplimiento de los propósitos del instituto.

Artículo 8. Para el cumplimiento de sus propósitos el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. Definir e instrumentar, la política nacional de evaluación, que contribuya a elevar la calidad de la educación.

La política nacional de evaluación educativa deberá precisar:

a) Los puntos de referencia con los que se deberán comparar los resultados obtenidos para llegar a juicios de valor sobre la calidad educativa, tanto en una perspectiva transversal como en una longitudinal;

b) Los efectos de la evaluación, en términos de apoyos compensatorios, estímulos, medidas preventivas o correctivas y financiamiento;

c) La transparencia de los resultados de la evaluación, teniendo en cuenta los alcances y limitaciones propios de cada acercamiento, y cuidando tanto el justo derecho de las personas a la privacidad, como el de la sociedad a la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos y el funcionamiento de servicios de interés general, y

d) La distinción entre la evaluación de personas, la de instituciones y subsistemas, y la del sistema educativo nacional en su conjunto;

II. Proporcionar a las autoridades competentes la información que resulte de las evaluaciones que contribuyan a la elaboración del apartado educativo del Plan Nacional de Desarrollo;

III. Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación de políticas y acciones relacionadas con la calidad educativa;

IV. Actuar como órgano de consulta obligatoria y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, del Distrito Federal, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran;

V. Promover, de manera coordinada con la Secretaría de Educación Pública y otras entidades de la Administración Pública Federal, así como con entidades privadas y sociales, en el ámbito de

sus respectivas competencias, acciones destinadas a mejorar la calidad educativa; sin menoscabo de la autonomía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga;

VI. Suscribir y participar en el ámbito de su competencia en acuerdos y convenios con la autoridad educativa federal, de los estados, del Distrito Federal y municipios y, en su caso, con entidades privadas y sociales, que promuevan políticas y programas tendientes a elevar la calidad educativa, y

VII. Mantener contacto permanente con aquellos organismos e instituciones que desde el ámbito privado y social, pero bajo convenios con la autoridad educativa y sus instituciones, llevan a cabo evaluaciones concernientes con la calidad, en todos los niveles que la ley considera.

VIII. Las demás que le otorgan la presente ley y su reglamento.

Artículo 9. Para el cumplimiento de sus objetivos el instituto, además de llevar a cabo las evaluaciones que sus órganos de gobierno y técnicos decidan, coordinará con la secretaría las evaluaciones que se deban realizar respecto del sistema educativo nacional en el tipo básico y medio superior, y de las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica; así como para fijar los lineamientos generales conforme a los cuales, las autoridades educativas locales deben evaluar sus respectivos sistemas educativos en los tipos señalados.

Además, corresponderá al instituto:

I. Transparentar, desarrollar y mantener en operación un sistema de indicadores para medir y valorar en forma objetiva la calidad del sistema educativo nacional, en los tipos que le corresponden;

II. Diseñar, y transparentar herramientas cuantitativas y cualitativas de evaluación y seguimiento que permitan la construcción de indicadores del cumplimiento de las acciones estratégicas a favor de la calidad y equidad educativa que se emprendan en el sistema educativo nacional para los tipos básico y medio superior así como en las instituciones de educación normal y demás para la formación y actualización de maestros de educación básica; con especial énfasis en aquellas acciones dirigidas a la población marginada;

III. Diseñar y realizar evaluaciones nacionales de los aprendizajes alcanzados por las alumnas y alumnos, cubriendo por muestreo y en ciclos multianuales, los grados, ciclos y áreas curriculares que sus órganos de gobierno y técnicos decidan, de los tipos, niveles y modalidades educativos correspondientes;

IV. Desarrollar modelos para la evaluación de las escuelas de los tipos, niveles y modalidades educativos de su competencia, e incentivar su utilización en el sistema educativo nacional;

V. Apoyar, a solicitud de las autoridades educativas federales o estatales, la evaluación de programas y proyectos prioritarios;

VI. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación y la sociedad en general, así como difundir los resultados de las evaluaciones y sus respectivos análisis;

VII. Desarrollar actividades de capacitación permanente en materia de evaluación educativa, y

VIII. Realizar estudios e investigaciones en la materia, representar a México ante los organismos internacionales de evaluación educativa y coordinar la participación del país en los proyectos internacionales al respecto.

Sección I De los órganos del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación

Artículo 10. El Instituto Nacional de Evaluación de la Educación contará con los órganos siguientes:

- I. Junta de Gobierno;
- II. Presidente;
- III. Consejo Técnico;
- IV. Consejo Consultivo; y
- V. Las demás unidades que señale el Reglamento Interior.

Sección II De la Junta de Gobierno

Artículo 11. La Junta de Gobierno será el órgano máximo de decisión del instituto.

Estará integrada por 11 miembros que serán postulados por el titular del Poder Ejecutivo y deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Éstos, al momento de su postulación, no deberán contar con participación en ningún órgano del Estado o partido político, para garantizar la autonomía del Instituto y la toma de decisiones que en el seno de la Junta de Gobierno se tomen respecto a éste.

Adicionalmente, a la Junta de Gobierno concurrirán con voz, pero sin voto a las reuniones que ésta determine convenientes a:

- I. Un representante de la Secretaría de Educación Pública;
- II. Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Un representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- IV. Un representante del Congreso de la Unión.

La pertenencia de los miembros de la Junta de Gobierno tendrá duración de seis años, iniciando su gestión a partir del tercer año de gobierno del titular del Ejecutivo federal en turno. La presidencia de la junta recaerá en uno de sus integrantes, designado por votación por períodos de tres años.

Artículo 12. La Junta de Gobierno tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Establecer las políticas generales y prioridades a las que deberá sujetarse el Instituto, relativas a la productividad, comercialización de servicios, investigación y administración general;
- II. Aprobar los programas y presupuestos del Instituto, así como sus modificaciones, para que éstos sean enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los efectos correspondientes;
- III. Fijar las bases así como los montos mínimos, máximos y actualizaciones de las cuotas de recuperación por los servicios que preste el Instituto;
- IV. Expedir las normas generales para que el presidente pueda disponer, cuando fuere necesario, de los activos fijos del Instituto que no correspondan al objeto del mismo;
- V. Aprobar cada año los estados financieros del Instituto y autorizar su publicación así como el dictamen del auditor externo;
- VI. Aprobar la elaboración de las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar el Instituto con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios;
- VII. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales, las normas necesarias para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que el Instituto requiera, con excepción de aquéllos de su propiedad que la Ley General de Bienes Nacionales considere del dominio público de la Federación;
- VIII. Constituir comités de apoyo y determinar sus bases de funcionamiento;
- IX. Designar a los miembros del Consejo Técnico del instituto, así como autorizar sus remuneraciones;
- X. Nombrar al titular de la Contraloría Interna.
- XI. Nombrar al auditor externo de entre las empresas de reconocido prestigio que proponga la Auditoría Superior de la Federación,
- XII. Designar y remover, a propuesta del presidente, a los servidores públicos de los dos niveles administrativos inferiores al de aquél, así como concederles licencias;
- XIII. Aprobar el Reglamento Interior del instituto y el proyecto de estructura orgánica, previa opinión de las dependencias competentes; así como el Manual de Organización General y los correspondientes de Procedimientos y Servicios al Público;
- XIV. Sancionar los acuerdos del Consejo Técnico en relación con todos los asuntos de naturaleza académica y técnica del trabajo del instituto;
- XV. Analizar y, en su caso, aprobar los informes periódicos que rinda el presidente, con la intervención que corresponda al comisario y a los Consejos Técnico, y Consultivo;

XVI. Aprobar las normas y bases para la cancelación de adeudos a favor del Instituto y con cargo a terceros, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando lo conducente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

XVII. Las demás que le confiera el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 13. La Junta de Gobierno celebrará sesiones ordinarias, por lo menos cuatro veces por año, y las extraordinarias que convoque su presidente. La junta sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes y el presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

Sección III De la presidencia del instituto

Artículo 14. El titular de la presidencia del instituto será designado de entre los miembros de la Junta de Gobierno por votación y durará en su cargo tres años, pudiendo ser designado por un período más.

De igual forma que lo estipulado en el artículo 11 del presente ordenamiento para los miembros de la Junta de Gobierno; el periodo de gestión del presidente del instituto iniciará durante el tercer año de gobierno del titular del Ejecutivo federal en turno.

Artículo 15. El presidente del instituto, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Administrar y representar legalmente al instituto;
- II. Ejecutar, instrumentar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta de Gobierno;
- III. Nombrar al personal del instituto;
- IV. Someter a la Junta de Gobierno y publicar el informe anual sobre el desempeño de las funciones del Instituto;
- V. Presentar a consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno el Reglamento Interior del instituto, así como el Manual de Organización General y los correspondientes de Procedimientos y Servicios al Público;
- VI. Dictaminar los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos que elabore el Consejo Técnico y someta a su consideración, para posteriormente presentarlos ante la Junta de Gobierno.
- VII. Valorar el desempeño del Instituto de acuerdo a la información y elementos estadísticos proporcionados por el Consejo Técnico.
- VIII. Determinar la viabilidad que tiene para el Instituto el anteproyecto de presupuesto que elabore el Consejo Consultivo.
- IX. Las que correspondan a las demás disposiciones establecidas en el Reglamento Interior.

Sección IV Del Consejo Técnico del instituto

Artículo 16. El Consejo Técnico del instituto estará integrado por dieciséis miembros, de entre los que deberá haber expertos en los campos de la evaluación y la investigación educativa, y en los temas administrativos de las áreas operativas del Instituto.

Los miembros del Consejo Técnico serán designados por la Junta de Gobierno en consideración a sus méritos personales. Las propuestas respectivas serán presentadas debidamente fundadas por los miembros de la Junta de Gobierno.

El Consejo Técnico será presidido por uno de sus miembros, designado para ello por la Junta de Gobierno al momento en que ésta se constituya. El presidente durará dos años en su cargo, pudiendo ser designado nuevamente en forma no consecutiva.

Los miembros del Consejo Técnico durarán en su cargo seis años, pudiendo ser designados nuevamente por una sola vez.

Artículo 17. El Consejo Técnico tendrá las siguientes funciones:

- I. Establecer los lineamientos técnicos y académicos que guiarán el trabajo del instituto en materia de evaluación educativa y tomar las decisiones correspondientes, con base en lo que establezca el Estatuto;
- II. Asesorar a la Junta de Gobierno y al presidente para el mejor desempeño de sus atribuciones y dictaminar sobre las cuestiones de naturaleza técnica, académica y administrativa que dichas instancias sometan a su consideración;
- III. Elaborar los programas de trabajo anuales y de mediano plazo del instituto y, en su caso, recomendar a la Junta de Gobierno su aprobación, o proponer los ajustes técnicos que considere necesarios;
- IV. Dictaminar sobre la calidad de los instrumentos que utilice el instituto indicando si reúnen las condiciones para su uso operativo, así como valorar sus aspectos académicos y técnicos;
- V. Evaluar técnica y académicamente los informes que presente el presidente del instituto respecto de los resultados de los programas de trabajo del Instituto y, en su caso, recomendar su aprobación por la Junta de Gobierno, y
- VI. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo y someterlos a consideración del presidente;
- VII. Elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto del instituto para someterlo a consideración del presidente y su posterior aprobación por parte de la Junta de Gobierno;
- VIII. Recabar información y elementos estadísticos sobre las funciones del Instituto para mejorar su desempeño y exponerlas periódicamente a la presidencia del instituto;

Las demás que le confiera el Reglamento Interior.

Artículo 18. El Consejo Técnico celebrará sesiones plenarias ordinarias dos veces al año y las extraordinarias que convoque su presidente. El presidente del instituto participará en las sesiones del Consejo Técnico con voz pero sin voto. Serán públicas y abiertas.

El Consejo Técnico funcionará también en subcomités, de conformidad con lo que se disponga en el Reglamento Interior del Instituto.

Sección V Del Consejo Consultivo del instituto

Artículo 19. La Junta de Gobierno instruirá al presidente del instituto para la formación del Consejo Consultivo al que serán invitados a participar los responsables de las áreas de evaluación educativa de las treinta y dos entidades integrantes de la federación, así como a un representante del Consejo Nacional de Autoridades Educativas; de la rectoría de la Universidad Pedagógica Nacional, del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; del Consejo Mexicano de Investigación Educativa; de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia; de la Unión Nacional de Padres de Familia; y de la Comisión de Educación del Sector Empresarial.

El Consejo Consultivo fungirá como órgano de consulta del instituto y como enlace para fortalecer la colaboración entre las autoridades educativas federal, estatales y del Distrito Federal en materia de evaluación educativa.

Fungirá como secretario técnico del Consejo Consultivo, el director general de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública. La pertenencia a este órgano será honoraria.

Artículo 20. El Consejo Consultivo se reunirá en las fechas y lugares que el propio consejo acuerde. El secretario técnico convocará a reuniones cuando menos dos veces al año. El presidente del instituto participará en las sesiones con voz y voto.

Sección VI De la Contraloría Interna

Artículo 21. El instituto contará con un órgano de control interno que formará parte de su estructura. El titular de dicho órgano, así como los responsables de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades serán nombrados y removidos por la Junta de Gobierno.

El instituto proporcionará al titular del órgano de control interno los recursos humanos y materiales que requieran para la atención de los asuntos a su cargo.

Asimismo, los servidores públicos del instituto estarán obligados a proporcionar el auxilio que requiera el titular de dicho órgano para el desempeño de sus funciones.

Artículo 22. El órgano de vigilancia del instituto será un auditor externo designado por la Junta de Gobierno de entre las empresas de reconocido prestigio que proponga la Auditoría Superior de la Federación.

Capítulo II De la red de divulgación de resultados de las evaluaciones

Artículo 23. La información que genere el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será considerada para los efectos de esta ley como datos oficiales y vinculantes para la Federación, estados, el Distrito Federal y los municipios en el diseño e integración de políticas públicas para

elevantar la calidad de la educación. Sin menoscabo a la información que de manera independiente generen éstos en el ejercicio de sus respectivas facultades.

Artículo 24. Toda persona tendrá derecho a la información que genere el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, atendiendo el principio de accesibilidad y transparencia establecido para el instituto en el artículo 3o. constitucional.

Artículo 25. El instituto informará a la sociedad, de manera sistemática y permanente, del resultado de los ejercicios de evaluación educativa, cuidando el derecho de las personas a la privacidad y el de la sociedad a que se le rindan cuentas sobre el uso de los recursos públicos y el funcionamiento de servicios de interés general.

Artículo 26. La información que obtenga el instituto en el ejercicio de sus funciones, será la base de sus juicios sobre la equidad y la calidad educativa, que se harán en los términos de los principios que rigen su actividad.

Artículo 27. La información que proporcione el instituto a las autoridades educativas, así como la que posea y genere, se considera como una obligación de transparencia en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo III Del recurso de revisión

Artículo 28. En contra de los actos o resoluciones que dicte el instituto, el interesado podrá interponer ante éste el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

Artículo 29. El plazo para interponer el recurso de revisión, será de un mes contados a partir del día siguiente en que el instituto hubiere publicado la información que se somete al recurso de revisión.

Artículo 30. El recurso de revisión se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- I. Se presente fuera de plazo;
- II. No se acredite la personalidad del recurrente, y
- III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Artículo 31. A lo dispuesto por el presente capítulo se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Capítulo IV Del patrimonio del instituto

Artículo 32. El patrimonio del instituto se integra por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles que se destinen a su servicio;
- II. La partida presupuestal contenida en el decreto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para su funcionamiento; la cual no podrá ser menor al periodo inmediato anterior.

III. Los ingresos que perciba por los servicios que preste;

IV. Las donaciones y legados que se otorguen a su favor, y

V. Los demás bienes, derechos y recursos que adquiera por cualquier otro título legal.

Capítulo V De las relaciones de trabajo

Artículo 33. Las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores, se regirá por el Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Se deroga el decreto del 8 de agosto de 2002, por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y queda sin validez la aplicación de cualquier disposición relacionada la figura jurídica que dicho decreto otorgaba al instituto.

Tercero. El Reglamento Interior del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación deberá expedirse en un plazo no mayor de 60 días, contados a partir de la entrada en vigor de la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Cuarto. El personal contratado por el INEE con base en el decreto del 8 de agosto de 2002, así como los miembros del Consejo Técnico, cuyo nombramiento esté vigente a la fecha de entrada en vigor de esta ley, mantendrán su situación en el nuevo organismo creado por este ordenamiento.

Quinto. Los bienes inmuebles que fueron otorgados al Instituto para su operación desde la entrada en vigor del decreto del 8 de agosto de 2002 hasta la fecha de publicación del presente decreto, se transferirán al patrimonio del Instituto bajo su nueva figura jurídica, atendiendo los ordenamientos jurídicos correspondientes.

Sexto. Todos aquellos acuerdos u ordenamientos jurídicos que hagan referencia al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación deberán ajustarse en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la entrada en vigor de la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación; atendiendo lo establecido en la presente ley.

Séptimo. Las entidades federativas que a la fecha de publicación de la presente ley en el Diario Oficial de la Federación, ya cuenten con organismos o institutos dedicados a la evaluación de sus respectivos sistemas educativos, tendrán un plazo no mayor a 180 días hábiles para adecuar su marco normativo con el objetivo de que éste incorpore y atienda los principios establecidos en la presente ley.

Octavo. Aquellas entidades federativas y el Distrito Federal, que no cuentan con ningún órgano o instituto encargado de la evaluación de sus respectivos sistemas educativos, tendrán un plazo no mayor a 360 días para conformar el propio, con el objetivo de ejecutar las acciones relacionadas a la evaluación de la calidad educativa de sus respectivas entidades, en los términos de y atendiendo los principios establecidos en la presente ley.

Dado en el Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados, el 17 de abril de 2012.

Diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 50. Y 32 DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, A CARGO DEL DIPUTADO DANIEL JESÚS GRANJA PENICHE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Daniel Granja Peniche, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 fracción I y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan la fracción VI al artículo 50. y la fracción V al artículo 32 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Planteamiento del problema

México puede considerarse un país joven por su alta tasa demográfica de jóvenes. Según cifras oficiales, existen más de 34 millones de jóvenes entre 12 y 29 años de edad que representan cerca de la quinta parte de la población total del país. Una inmensa mayoría, más de 14 millones son económicamente activos y se registra que más de la mitad se concentra en las ciudades. Las condiciones deficientes para propiciar su inserción en los ámbitos educativo y laboral han generado que los jóvenes entre 16 y 29 años vivan hoy involucrados en 57 por ciento de los delitos cometidos en el país.

La mayoría de la población joven forma parte significativa de los intensos flujos migratorios del país: una cuarta parte de los movimientos internos y aproximadamente 40 por ciento de los internacionales corresponden a población entre 15 y 24 años de edad. En promedio, la tasa de migración neta interestatal en México es de 3.7 personas por cada mil y para la población joven de 4.9.

En términos de empleo se sabe que a finales de esta primera década del nuevo siglo, aproximadamente 60 por ciento de los jóvenes ocupados recibe menos de dos salarios mínimos. En el caso de los adolescentes, esta situación es aún más grave, ya que 25.4 por ciento no recibe ingresos y el resto recibe menos de dos salarios mínimos. Entre los adultos jóvenes, 9.3 por ciento no recibe ingresos y 75 por ciento percibe menos de tres salarios. Esta percepción de ingresos ilustra claramente las grandes desventajas a las que esta población se expone si se incorpora al mercado de trabajo cuando, idealmente, debería estar estudiando.

Estudios del Consejo Nacional de la Población (Conapo) advierten que uno de cada cinco jóvenes tiene problemas para satisfacer sus necesidades de salud y educación; establece también que estas condiciones de marginación tienden a reproducirse en las siguientes generaciones, ya que al llegar a la edad productiva la persona carece de oportunidades en el mercado de trabajo, lo que problematiza su desarrollo humano.

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) registra cifras alarmantes al señalar que 14 millones 900 mil jóvenes pobres en todo el país –la mitad de la población juvenil total que hay en México– son los jóvenes rurales, los más pobres de los pobres.

Cierto, esta realidad no es privativa de nuestro país, como podemos observar en el reporte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el cual indica que a nivel mundial el 25 por ciento de quienes tienen entre 15 y 24 años, alrededor de 300 millones de personas, viven por debajo de la línea de pobreza de dos dólares diarios. Estima que serán necesarios 400 millones de empleos en condiciones óptimas de productividad y salarial, para aprovechar al máximo el potencial de la capacidad de la juventud.

La disponibilidad de empleos para este segmento de la población es de apenas un 3.8 por ciento; por consiguiente, los jóvenes desempleados representan el 44 por ciento del total de desempleados en el mundo, a pesar de que representan sólo 25 por ciento de la población en edad de trabajar.

De los jóvenes se ha dicho que son el futuro, pero esta percepción pudiera resultar relativa si no se encuadra en una política pública de estado que articule programas, servicios y oportunidades; que destine recursos suficientes para un verdadero desarrollo humano de este sector; este grupo forman parte activa de los procesos de reproducción social, es decir políticas que transformen las condiciones actuales de carencias en las que se han estado formando como individuos y ciudadanos.

En México, tenemos una realidad que vulnera a los jóvenes de los sectores más desprotegidos, principalmente los que se encuentran y viven en las 190 mil localidades de menos de 2 mil 500 habitantes que tenemos en el país, donde las asimetrías son más hondas.

El porcentaje de personas que habitan en comunidades rurales en México ha disminuido. **En 1950**, representaba poco más de **57** por ciento del total de la población del país; **en 1990** era de **29 por ciento** y **para el 2010** esta cifra disminuyó hasta ubicarse **en 22** por ciento. La mexicana es una población urbanizada, con un crecimiento exponencial al igual que los problemas de desarrollo humano.

Es cierto que los jóvenes rurales tienen niveles más altos de escolaridad que una generación anterior. Sin embargo, se observa la continuación del patrón cultural de menor acceso que los jóvenes urbanos a la educación en los niveles de secundaria, media y superior. Este escenario no es distinto en las mujeres rurales que enfrentan además otras circunstancias que limitan su inserción a los espacios de superación, como la de ocuparse en actividades familiares, del hogar, agropecuarias, mientras que las jóvenes urbanas enfrentan otras vicisitudes.

Ser hombre o mujer joven en el campo mexicano, a principios del tercer milenio, es significativamente distinto a ser joven rural en los principios de este siglo. Generalmente se está de acuerdo con que, aun en las zonas más empobrecidas, los jóvenes rurales de hoy tienen características socioculturales y demográficas diferentes a sus progenitores; las cuales, en determinados contextos, se pueden convertir en ventajas respecto de la generación anterior. Entre ellas, mayores niveles de escolaridad, cambios en la estructura familiar, acceso a medios de comunicación y sentido de pertenencia a una sociedad global.

Entre los jóvenes, el indígena sigue careciendo de oportunidades para su desarrollo humano y profesional. Según estimaciones del Conapo, existen 14.2 millones de habitantes indígenas, que representan 13.1 por ciento de la población total. De ellos, 21.2 por ciento es población joven.

La pobreza extrema es, principalmente, aunque no de manera exclusiva, un fenómeno rural. En México sólo una cuarta parte de la población vive en zonas rurales; cerca de dos terceras partes de la población en pobreza extrema habita esas áreas: 60.7 por ciento de la población en pobreza extrema y el 46.1 por ciento de los moderadamente pobres del país. De igual modo, la pobreza rural

difiere de la urbana en muchos aspectos importantes, entre otros: en las fuentes de ingreso; mayor población de grupos indígenas; sistemas de producción; riesgos económicos y estrategias para enfrentarlos.

Los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas urbanas están rodeados de servicios y oportunidades –aunque tengan acceso limitado a ellos– que no están al alcance de aquellos que habitan en las zonas rurales. En cambio, los habitantes de las zonas rurales en condiciones de pobreza se benefician de redes de seguridad como la agricultura de subsistencia y vínculos dentro de la comunidad local que no están al alcance de los pobres urbanos. Estas diferencias apuntan a la necesidad de realizar intervenciones de políticas públicas a la medida del problema.

Esta realidad ineludible, pareciera inacabable, como un claro fracaso de las políticas públicas. Recientemente el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), reportó que la población en situación de **pobreza** en México ascendió a 52 millones de personas (46.2 por ciento del total de habitantes) en 2010, lo cual representa un aumento de 3.2 millones con respecto a 2008.

Argumentación

Qué hacer para aminorar la pobreza en el medio rural e insertar al desarrollo a la población, y a los jóvenes en particular. Según especialistas, el crecimiento agrícola reduciría la pobreza extrema, la intensidad de la pobreza y la desigualdad en el ingreso para la sociedad en general. Por el contrario, la falta de dinamismo en el crecimiento agrícola y la ausencia de mejorías en la productividad de la tierra y el trabajo son factores en términos de la pobreza rural. Por ello, resulta imperativo para atenuar la pobreza rural que se resuelvan los retos que enfrenta el sector agrícola, incluyendo el aumento de la productividad de la mano de obra y asegurar que la agricultura a pequeña escala y el segmento de cultivos de temporal sean más competitivos.

En términos generales, los programas de apoyo agrícola han demostrado que no han reducido la pobreza y no han incrementado la productividad. Estos programas se orientan en general al sector comercial, con apoyo limitado de las necesidades de los campesinos más pobres. Aún así, no se cuenta con evidencias de que la agricultura a gran escala sea más eficiente en función del valor agregado por hectárea. Una mejor orientación de los subsidios y servicios hacia los pequeños agricultores representaría mejorías en este sentido, contemplándose la investigación, la asistencia técnica y la difusión adaptada a los pequeños agricultores, además del esfuerzo para establecer mejores vínculos con programas de desarrollo no agrícola, en especial los relacionados con las finanzas rurales.

Si bien es cierto que Procampo permite que la mayoría de los pequeños agricultores se beneficien del programa, aunque la distribución de los beneficios está sesgada hacia las propiedades de mayor tamaño. Existe la necesidad de dirigir la atención hacia las regiones y zonas marginadas, donde la pobreza se encuentra más concentrada, combinando el aumento de recursos con una evaluación de la capacidad de programas específicos para fomentar el desarrollo local y emplear mecanismos de acción dirigida adecuados a cada tipo de programa y región.

En este contexto, las opciones para mejorar las intervenciones de gobierno contra la pobreza rural se distribuyen en cuatro renglones: profundización del enfoque territorial al desarrollo rural; revitalización de la economía rural para favorecer a los pobres rurales; mejorar el diseño y eficacia de las políticas y los programas de desarrollo rural; y apoyar a la juventud rural como elemento crucial para infundir dinamismo a la economía rural.

La reforma que propone esta iniciativa busca cómo incentivar el interés de los jóvenes del campo; de los jóvenes rurales. La población joven rural, su potencial y energía, se ven frustrados por la notable falta de acceso a la tierra y otros activos. La economía rural tiene muchas oportunidades latentes fuera de la agricultura que podrían ser aprovechadas por estos jóvenes.

Si bien es cierto que el gobierno mexicano reconoce la importancia de los jóvenes al instrumentar programas para su atención, estos se encuentran desarticulados, lo que los hace inoperantes e ineficaces. No han posibilitado el desarrollo empresarial de campesinos jóvenes, no se les ha otorgado poder a la juventud rural en el proceso de toma de decisiones sobre el aspecto rural, condiciones de fomento en el aumento de la confianza en ellos mismos, facilitando su liderazgo en sus comunidades y otras organizaciones rurales y ayudándoles a construir un proyecto generacional que aproveche al máximo su potencial como agentes del cambio social y económico en las zonas rurales.

La iniciativa tiene como objetivo garantizar a los jóvenes rurales su acceso a los programas gubernamentales orientados a este sector. A los programas de actividades agrícolas y no agrícolas para potencializar su capacidad y aportación en la economía del país, a la economía familiar que signifique para este importante grupo social posibilidades reales de superación.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71.II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan la fracción VI al artículo 5o. y la fracción V al artículo 32 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Artículo Primero. Se adiciona la fracción VI del artículo 5o. de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para quedar como sigue:

Artículo 5o. ...

I. a V. ...

VI. Promover apoyos directos para los jóvenes de las localidades rurales e indígenas del país que les permita instrumentar proyectos productivos sustentables y realizar las inversiones necesarias para incrementar la eficiencia de las unidades de producción existentes y las que se integren en el tiempo, para que a los jóvenes les permita mejorar sus ingresos y nivel de vida, fortalecer su competitividad, y se arraiguen en sus comunidades; del mismo modo proveerlos de asistencia técnica y capacitación para la producción agropecuaria .

Artículo Segundo. Se adiciona la fracción V, recorriendo la numeración subsiguiente, del artículo 32 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para quedar como sigue:

Artículo 32. ...

I. a IV. ...

V. El diseño, implementación y ejecución de programas destinados al aprovechamiento de las capacidades y potencialidades de los jóvenes que viven en localidades rurales e indígenas en su desarrollo económico y productivo, a través de la incorporación laboral, de la asignación de fondos destinados a la generación y fortalecimiento del autoempleo que permita a los jóvenes tener participación directa ya sea en su creación, desarrollo o inclusión laboral; y en general, en todas aquellas actividades que para los efectos se debe garantizar los recursos necesarios en el presupuesto de egresos;

VI. El fomento de la sanidad vegetal, la salud animal y la inocuidad de los productos;

VII. El fomento de la eficacia de los procesos de extracción o cosecha, acondicionamiento con grados de calidad del producto, empaque, acopio y comercialización;

VIII. El fortalecimiento de los servicios de apoyo a la producción, en particular el financiamiento, el aseguramiento, el almacenamiento, el transporte, la producción y abasto de insumos y la información económica y productiva;

IX. El fomento a los sistemas familiares de producción;

X. El impulso a la industria, agroindustria y la integración de cadenas productivas, así como el desarrollo de la infraestructura industrial en el medio rural;

XI. El impulso a las actividades económicas no agropecuarias en el que se desempeñan los diversos agentes de la sociedad rural;

XII. La creación de condiciones adecuadas para enfrentar el proceso de globalización;

XIII. La valorización y pago de los servicios ambientales;

XIV. La conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales; y

XV. Las demás que se deriven del cumplimiento de esta ley.

Transitorio

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

Fuentes:

El mundo.es Solidaridad, Informe de la Organización Internacional del Trabajo, consultado en www.elmundo.es (fecha de consulta 10 de febrero de 2012).

Banco Mundial, *La pobreza rural en México*, Generación de Ingresos y Protección Social para los Pobres, Washington, 2005.

Inegi, *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud*, México, 2010 consultado en inegi.org.mx (fecha de consulta 9 de febrero de 2012).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de abril de 2012.

Diputado Daniel Granja Peniche (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUILLERMO CUEVA SADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

Uno de los elementos claves para tener mejores gobernantes radica en la exigencia de la búsqueda de candidatos de elección popular que sean de calidad.

Por ello la importancia de que nuestros gobernantes sean analizados a través de una prueba química, como parte de los requisitos de elegibilidad para ser diputado o senador, ya que este cargo público es una investidura muy honrosa y de representación nacional. El encontrarse a través de un estudio químico libre del consumo de drogas debe de ser imprescindible, debido a que la ciudadanía mexicana requiere candidatos con la mayor excelencia posible.

Se trata de tener candidatos sanos y aptos para realizar con eficacia el trabajo legislativo para un mejor desarrollo y bienestar de los mexicanos.

Argumentación

En nuestro país existe una democracia en la que los mexicanos somos quienes decidimos a nuestros representantes, parte de ello es que tengamos candidatos de calidad y libres del consumo de drogas.

Por ello, la intención de esta reforma es establecer un nuevo requisito de elegibilidad una prueba de confianza básica basada en estudios químicos, en la que se pueda detectar si el candidato o candidata consume drogas o alguna otra sustancia nociva para la salud que ponga en riesgo el trabajo legislativo.

La importancia de que existan candidatos sanos es imprescindible hoy día, esto en virtud de las diversas especulaciones sobre nuestros legisladores, lo que ha generado desconfianza descontento y peor aun cuando se crea la sospecha de que existan nexos con el crimen organizado, con esta iniciativa se trata de buscar que nuestros diputados y senadores tengan una mayor credibilidad para los ciudadanos.

Una prueba química brindará mayor certeza y confianza al momento de la elección del candidato. Por ello es que nuestros candidatos a diputados y senadores deberían de realizarse este tipo de pruebas.

Asimismo, no pasa por alto el hecho de que actualmente existen entidades federativas que han tratado de implementar en su ordenamiento jurídico exámenes de confianza tales como toxicológicos, psicológicos y el polígrafo, a saber:

Baja California

Ordenamiento jurídico: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Precepto jurídico:

Artículo 5. Apartado A. Los candidatos a ocupar un cargo de elección popular deberán presentar ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, por lo menos con quince días de anticipación a la celebración de la jornada electoral, **los resultados del examen para la detección de drogas de abuso, que deberán practicarse dentro de los treinta días anteriores a su presentación**, para efectos de su posterior consulta por cualquier interesado.

Chiapas

Ordenamiento jurídico: Código de Elecciones y Participación Ciudadana.

Precepto jurídico:

Artículo 7o. [...] los ciudadanos que pretendan ser candidatos, de manera previa al registro de su candidatura ante las autoridades competentes, podrán someterse y aprobar en su caso los controles o pruebas de confianza que resulten idóneos para los cargos de elección popular de que se trate. Dichos controles o **pruebas de confianza serán pruebas psicológicas, toxicológicas y poligráficas, con las cuales serán susceptibles de medir con certeza, las condiciones físicas y mentales** en que se encuentra un ciudadano que pretenda registrarse como candidato.

Sonora

Ordenamiento jurídico: Código Electoral para el Estado de Sonora.

Precepto jurídico:

Artículo 200. Los partidos, alianzas o coaliciones tienen el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular...

Artículo 201. La solicitud de registro de candidatos deberá contener:

- I. Identificación del candidato, con inclusión de nombres y apellidos;
- II. Edad, lugar de nacimiento y domicilio;
- III. Número y folio de credencial con fotografía para votar;
- IV. Estado civil;
- V. Cargo para el que se postule;
- VI. Denominación del Partido, partidos, alianza o coalición que lo postulen.
- VII. Escrito firmado bajo protesta de decir verdad, sobre su nacionalidad; y (sic)
- VIII. **Examen toxicológico que certifique que no es adicto al consumo de drogas prohibidas;**
y

Artículo 202. A la solicitud de registro de candidatos deberá acompañarse:

I. Los documentos que acrediten los requisitos establecidos en las fracciones I, II y III del artículo anterior. El cumplimiento de estos requisitos podrá acreditarse con el acta de nacimiento o copia certificada de la credencial con fotografía para votar;

II. La constancia de residencia o documentos que la comprueben plenamente;

III. La declaración de aceptación de la candidatura;

IV. En su caso, el documento que acredite la nacionalidad mexicana del interesado; y

V. El requisito establecido en la fracción VIII del artículo anterior, deberá acreditarse con resultados recientes de exámenes toxicológico.

De lo anterior se desprende la necesidad de realizar una reforma constitucional en que implemente como base una prueba química ya sea de saliva, orina o de sangre donde se observe con claridad qué tipo de consumo ya sea drogas o alcohol, y con ello saber si es sano o no el próximo candidato a elegir para un cargo de elección popular, ya sea diputado o senador.

Es por ello la necesidad de reformar el artículo 55 constitucional para establecer un nuevo requisito de elegibilidad para poder ser legislador.

Como antecedente social, se ha observado en diversa campañas la realización de pruebas tales como el antidoping, con el propósito de generar confianza en la ciudadanía y de esa manera ganar más votos en el momento de la elección, sin embargo esta mecánica ha servido para conocer qué tan sanos son los candidatos, ¹ es decir, si un candidato se realiza una de estas pruebas y la exhibe en su campaña ¿qué tan creíble puede ser?, luego entonces se debiera de regularse para que la población mexicana tenga la certeza de que los posibles candidatos sean personas libre del consumo de drogas.

Asimismo, debo de resaltar que el Partido Verde Ecologista de México ha exigido exámenes antidoping a todos sus candidatos, con la finalidad de elevar al máximo los controles de selección, esto en virtud de la falta de regulación. Por ello, me ha surgido el interés de que se establezcan como requisito para ser Legislador, estudios químicos.

Por otro lado, ¿cómo un candidato a diputado o senador puede ser consumidor de drogas? Derivado de esta hipótesis es que se tiene que hacer un estudio minucioso respecto a que se refiere con las drogas o hasta donde podrá un individuo consumir una droga, por ello la imperiosa necesidad de hacer referencia entre lo que puede ser un fármaco y una droga, bajo lo siguiente:

Droga: La definición de droga propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se refiere a todas las sustancias psicoactivas como “cualquier sustancia que, al interior de un organismo viviente, puede modificar su percepción, estado de ánimo, cognición, conducta o funciones motoras”, ² es decir, cuando se trata de drogas, el objeto de la ingesta **es conseguir una sensación de placer.**

Fármaco: Toda sustancia natural, sintética o biotecnológica que tenga alguna actividad farmacológica, y que se identifique por sus propiedades físicas, químicas o acciones biológicas, que no se presenten en forma farmacéutica y que reúna las condiciones para ser empleada como

medicamento o ingrediente de un medicamento. ³ La ingestión del fármaco tiene como objeto **producir una mejora en la salud.**

Es por ello, que no debe de ser aceptable para la ciudadanía mexicana que algún candidato a diputado o senador sea un consumidor de drogas, la importancia de la realización de una prueba de antidoping es relevante hoy día, sin embargo, es claro que debe de existir una excepción y esto a través de la supervisión de un médico especializado. En ese orden de idea, una vez aprobada la reforma constitucional de esta magnitud se tendrán que hacer las adecuaciones necesarias al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se observaran los procedimientos y modalidades a seguir tratándose de la prueba química, es decir, en qué casos y bajo qué condiciones se realizará la prueba antidoping a los candidatos a diputados o senadores.

Con esta reforma se creara una nueva mecánica de credibilidad hacia los candidatos, para que la ciudadanía tenga a los mejores aspirantes y como resultado mejores leyes en benéfico de todos los mexicanos.

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

Decreto por el que se adiciona una fracción IV, recorriéndose en su orden los subsecuentes del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IV, recorriéndose en su orden los subsecuentes del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. ...

I. a III. ...

IV. Haber aprobado la prueba química que detecte o determine el uso o consumo de sustancias prohibidas bajo los estándares que establezca la ley.

IV. a VII. ...

Transitorios

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

Segundo. EL Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de 180 días a partir de la vigencia de este decreto.

Notas

1 En el sentido de consumo de drogas.

2 <http://bibliotecas.salud.gob.mx/gsdl/collect/publin1/index/assoc/HASH013a/0e976d0c.dir/doc.pdf>

3 Norma Oficial Mexicana NOM-164-SSA1-1998, “Buenas prácticas de fabricación para fármacos”, <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/164ssa18.html>

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3494-VI, jueves 19 de abril de 2012

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 19 de abril de 2012.

Diputado Guillermo Cueva Sada (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA SÁNCHEZ ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe Norma Sánchez Romero, diputada federal de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al inciso II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la forma siguiente:

Exposición de Motivos

I.- Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver.

Las cuotas electorales de género surgen a partir de la constatación del bajo índice de mujeres que acceden a cargos públicos representativos; el promedio mundial de parlamentarias en el mundo ronda el 12%; en Europa se ubica sobre el 15%, pero en los países árabes apenas es significativo. En México, dicho porcentaje alcanzó el 16% en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión (1997-2000). Es en este contexto histórico y político concreto en el que surge la discusión sobre las cuotas de género, las cuales sin duda alguna forman parte de la agenda pública de muchos países, incluyendo desde luego a México.

Ahora bien la reforma legal al Cofipe que estableció la proporcionalidad a las candidaturas de género correspondió a las elecciones de ámbito federal, sin que exista una regulación uniforme en el tema a nivel de las legislaturas de los Estados, por lo que se hace necesario plantear una reforma constitucional que establezca el criterio general para que también en las elecciones para regidores y diputados locales se considere la participación de género en la asignación de candidaturas.

Las cuotas de género son actualmente el mecanismo por excelencia para promover una participación equitativa de mujeres y hombres en las instancias de los partidos políticos y del Estado, a las cuales se accede por elecciones. La principal causa de ello es que ha demostrado efectividad para el aumento de la participación femenina en cargos electivos, como no habían tenido otras maneras de fortalecimiento de la igualdad y equidad de género como la capacitación, la militancia política y las apelaciones a la buena voluntad o a la conciencia de igualdad.

Su carácter de mecanismo obligatorio y transitorio ha permitido por una parte hacer visible la discriminación de género, ya que generalmente se debe demostrar esa extendida situación antes de lograr su aprobación en las leyes electorales y estatutos partidarios. Por otra parte, exige que sus efectos sean evaluados, manteniendo de esa manera en la agenda el tema de la participación femenina.

En tercer lugar, se puede argumentar que las cuotas de género no implican discriminar contra los hombres, sino que son una medida compensatoria, o incluso transitoria, dadas las diversas barreras a la entrada y la discriminación que históricamente han enfrentado las mujeres. En cuanto a las nociones de representación sustantiva, el argumento a favor de las cuotas es que, en la medida en

que los intereses de hombres y mujeres no siempre coinciden, los hombres no pueden representar de manera sustantiva los intereses de las mujeres.¹

II.- Legislación nacional

En México, las cuotas electorales de género se han establecido en algunos códigos electorales de las entidades federativas y a nivel federal en el Cofipe. Vale la pena mencionar que el tema de la constitucionalidad de las cuotas fue examinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad 2/2002, que fue promovida por el Partido Acción Nacional contra las reformas que las introdujeron en el Código Electoral del Estado de Coahuila. En su sentencia, la SCJN considera que las cuotas no son inconstitucionales.

Luego de esa sentencia, fueron publicadas las reformas al Cofipe para introducir las cuotas electorales de género en el ámbito federal. Concretamente, se reformaron los artículos 4.1, 38.1, 175.3 y 269.3 y se adicionaron los artículos 175-A, 175-B y 175-C; también se derogó por la misma reforma el artículo 22o. transitorio, tal como estaba a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

Por último, en la más reciente reforma electoral, aprobada en 2007, se incrementó la cuota mínima de “al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad” (Cofipe 2008, artículo 219). Asimismo, las listas plurinominales ahora deberán incluir al menos dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos (Cofipe 2008, artículo 220).

Por otro lado, se mantiene la posibilidad de excepción toda vez que quedan libres de la cuota de género “las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido” (Cofipe 2008, artículo 219). Esta ambivalencia en la definición de cuotas de género demuestra que los partidos del sistema político mexicano han sido muy cuidadosos en dejar “vacíos clave” en la legislación para proteger sus propios intereses. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que las cuotas de género, en su forma actual, existan para proteger los intereses de grupos particulares al interior de los partidos, tales como sus líderes, en lugar de representar los intereses de militantes o simpatizantes.

Como se sabe el principio de discriminación positiva constituye el fundamento jurídico para la adopción de sistemas de cuota en la mayoría de los países con sistemas democráticos. En el ámbito federal (2008) el Cofipe adoptó un sistema de cuota que se traduce en la obligatoriedad para los partidos o coaliciones de no postular más del sesenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

En el ámbito de las entidades federativas y resultado del efecto ‘bola de nieve’, las legislaciones electorales han transitado a la incorporación de este principio desde la década de los noventa en el siglo XX, sin embargo las modalidades adoptadas presentan tal heterogeneidad, que el análisis de su impacto requiere monitoreo en cada caso particular y análisis del contexto político en el cual se desplegarán las estrategias y plataformas.²

Sin embargo, de las catorce entidades que en sus legislaciones electorales han adoptado un sistema de cuota, la mitad no contemplan sanciones por incumplimiento (Oaxaca, Puebla, Yucatán, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas); la mayoría de las entidades que se encuentran en esta situación a excepción de Zacatecas.³

Esta omisión es grave pues vulnera el derecho de las mujeres a ser votada bajo el principio de igualdad de oportunidades y equidad de género. Si una ley incorpora la cuota sin sanciones por incumplimiento, ésta puede traducirse en letra muerta o simulación, pues los partidos no se encuentran obligados a cumplirla o lo hacen dependiendo del contrapeso de las mujeres que militan en sus filas y del método de selección / negociación de precandidaturas.

Si atendemos solo al marco regulatorio que sustentarán los procesos electorales de casi la mitad de las entidades federativas que conforman el sistema federal mexicano, la radiografía presenta claroscuros en materia de igualdad de oportunidades y equidad de género, lo cual exige una lectura menos entusiasta sobre una medida compensatoria como las cuotas para revertir la representación política de las mujeres y, su correlato, los instrumentos para procurarse justicia electoral

III.- Legislación internacional

En los últimos años, los partidos políticos en más de 58 países cuentan con algún tipo de cuota en sus estatutos internos (IDEA 2008). Por otro lado, entre 1990 y 2003, 21 países introdujeron cuotas de género que requieren un porcentaje mínimo de mujeres dentro de las candidaturas legislativas, mismas que pueden ir desde 20% hasta 50% de las nominaciones. ⁴

En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, en su Observación General número 18 (sobre no discriminación, adoptada en su 37o. periodo de sesiones, 1989) señala, a propósito del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1996, que:

El principio de igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto (párrafo 10).

En sentido parecido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, en su Recomendación General número 5 (sobre medidas especiales temporales, adoptada en su 7o. periodo de sesiones, 1988), recomienda que los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (entre los que se encuentra México) “hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo”.

Al menos en la visión de los dos comités de la ONU mencionados, las cuotas electorales de género estarían justificadas en el contexto de los textos internacionales que los propios comités tienen el encargo de interpretar. En virtud de que ambos instrumentos son parte de la llamada por el artículo 133 constitucional, “ley suprema de toda la Unión”, se deberá entender que también el derecho internacional suministra una plataforma de justificación de las políticas de acción positiva y, concretamente, una justificación para las cuotas electorales de género. ⁵

De acuerdo con lo anterior, la presente reforma constitucional presente homogeneizar la regulación de la participación de género en las elecciones a nivel local con la finalidad de lograr un adecuado equilibrio de la participación de la mujer en todo el país.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al inciso II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

...

...

a) ...

b) ...

...

II. ...

...

...

Asimismo, la legislación electoral de los estados deberá prever que de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados locales y regidores, deberán cumplir, al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad, estableciendo el mecanismo de sanción correspondiente para el incumpliendo de esta disposición.

...

...

...

...

Artículos Transitorios

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

Segundo. A partir de la entrada en vigor los Estados del país contarán con 160 días para actualizar el contenido de sus leyes de acuerdo con la previsión establecida en este artículo.

Solicito a esta asamblea que se publique íntegro este documento en el Diario de los Debates.

Notas

1 Aparicio Castillo Francisco Javier. *Cuotas de género en México*. “Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009”. Publicación del Tribunal Federal Electoral, página 16.

2 Información obtenida del portal web del Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres.

3 Información obtenida del portal web del Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres.

4 Aparicio Castillo Francisco Javier Cuotas de género en México. *Cuotas de género en México*. “Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009”. Publicación del Tribunal Federal Electoral, páginas 12 y 13.

5 La información vertida en esta exposición de motivo se obtuvo del comentario y análisis efectuado por el Investigador Miguel Carbonell del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en su artículo denominado: “La reforma al código federal de instituciones y procedimientos electorales en materia de cuotas electorales de género publicado en la *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*.”

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2012.

Diputada Norma Sánchez Romero (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 55, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS EMILIANO VELÁZQUEZ ESQUIVEL Y JUAN CARLOS REGIS ADAME, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

En México, gran número de servidores públicos no concluye su periodo de labores por ir en busca de un nuevo cargo a través de alguna candidatura. Este hecho manifiesta poca responsabilidad con los gobernados, y se hace notorio un interés personal por permanecer en el poder.

Este suceso mediante el cual los funcionarios piden licencia o se separan del encargo poco antes que haya elecciones resta posibilidades para que los que se interesan en participar como candidatos en los procesos electorales del país puedan hacerlo.

Por la ciudadanía no es bien visto este fenómeno, lo que ocasiona un rechazo hacia la clase política y desinterés por participar en los procesos electorales, pues como no hay regulación, diputados electos no concluyen el periodo y piden licencia o se separan del encargo para ser candidatos a senadores o viceversa. Lo mismo sucede con presidentes municipales y diputados locales, sólo por mencionar algunos ejemplos.

Argumentación

Hoy es notorio el gran descontento de la sociedad mexicana con la clase política del país, no hay confianza en quienes aspiran a algún cargo político por medio de una candidatura, ni en los que ya lo tienen, motivo por el cual, la ciudadanía muestra apatía y desinterés y no participa en los procesos electorales.

Es importante aumentar las oportunidades para que aquellos interesados en participar como candidatos puedan hacerlo, y que quienes poseen algún cargo político concluyan sus periodos de labores y cumplan el compromiso que adquirieron tiempo atrás con los representados.

Como no hay regulación para evitar que los políticos pasen de un cargo a otro sin ser obligados a concluir su periodo de labores, se restringe el derecho de ser votado, el cual la Constitución confiere a todos los ciudadanos y se limita sólo para un selecto grupo de políticos.

Se propone que ningún funcionario pueda ser elegido durante el periodo de sus labores aun cuando se haya separado del encargo de manera definitiva, de este modo se ampliarán de manera importante las oportunidades para los interesados en participar como candidatos para algún cargo político, y se presionará a los que ya fueron elegidos o tienen algún encargo a concluir el periodo de labores.

Por estos motivos es primordial llevar a cabo una reforma constitucional para regular la participación de los candidatos en los procesos electorales y ampliar las posibilidades para que los interesados en participar como candidatos puedan hacerlo.

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a consideración del pleno la presente iniciativa de reforma constitucional.

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se **reforman** los artículos 55, fracción V; 115, fracción I; y 116, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a IV. ...

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

V. Los titulares de alguno de los organismos a que esta Constitución otorga autonomía, los secretarios o subsecretarios de Estado, los titulares de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, no podrán ser electos durante el periodo de sus labores aun cuando se hayan separado definitivamente de su cargo.

...

...

Los secretarios de Gobierno de los estados y del Distrito Federal, los magistrados y jueces federales o del estado o del Distrito Federal, así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, **no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, durante el periodo de sus labores aun cuando se hayan separado definitivamente de su cargo .**

VI. y VII. ...

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. ...

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

ser electas para el periodo inmediato. **Todos los funcionarios antes mencionados no podrán ser electos durante el periodo de sus labores aun cuando se hayan separado definitivamente de su cargo.** Cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

...

II. a X. ...

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

...

I. ...

...

...

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato ni durante el periodo de sus labores aun cuando se hayan separado de su cargo

...

...

...

II. ...

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato **ni electos durante el periodo de sus labores aun cuando se hayan separado definitivamente de su cargo** . 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 no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

...

...

...

...

...

III. a VII. ...

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 19 de abril de 2012.

Diputados: Emiliano Velázquez Esquivel, Juan Carlos Regis Adame (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 20. Y 18 DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO Y 15 DE LA LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ADOLFO DE LA GARZA MALACARA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, Adolfo de la Garza Malacara y Daniel Jesús Granja Peniche, diputados a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de este pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 y 18 de la Ley del Banco de México, y 15 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La recesión en Estados Unidos de América y su impacto en nuestra economía obligan al legislador a proponer reformas importantes y trascendentes del marco legal que define la regulación monetaria en el país.

El modelo económico vinculado al modelo exportador manufacturero tiende a mostrar abiertamente signos de agotamiento en los ciclos recesivos de Estados Unidos de América. Ante ese tipo de fenómenos no contamos con ningún instrumento de compensación económica que permita estructurar políticas expansivas o anticíclicas.

Adicionalmente, México no cuenta con una política industrial ni crediticia que impulse suficientemente la inversión, el empleo y el ingreso y es necesario reconocer que la política monetaria en México es demasiado restrictiva y profundiza el ciclo recesivo que vive el país.

Académicos de diversas instituciones reconocen que para compensar realmente estos procesos recesivos en nuestra economía es necesaria y urgente una reforma de la regulación monetaria que posibilite la instauración de una reforma monetaria que permita apoyar el ciclo económico, la inversión, el empleo y el ingreso.

El actual modelo monetario no controla suficientemente el crecimiento de los precios y, en cambio, frena la inversión productiva, el empleo y el ingreso.

Al respecto, las reservas internacionales del país aumentaron 5 mil 653 millones de dólares en lo que va del año, con lo que al 3 de febrero de 2012 acumularon un saldo de 148 mil 129 millones de dólares y se ubican nuevamente en un nivel máximo histórico.

El Banco de México informó que de febrero de 2011 a febrero de 2012 las reservas internacionales acumulan un crecimiento de 26 mil 213 millones de dólares. Este importante saldo acumulado de reservas, se ubican en un nivel récord de más de 21 por ciento respecto al nivel reportado un año antes, refleja el proceso de recuperación económica del país.

Cabe destacar que una de las principales fuentes de divisas para dichas reservas la constituyen los flujos de las operaciones netas en divisas efectuadas por Pemex con el Banco de México.

La reserva internacional se constituye por las divisas y el oro propiedad del Banco de México, que se hallen libres de todo gravamen y cuya disponibilidad no esté sujeta a restricción alguna; la posición a favor de México con el Fondo Monetario Internacional derivada de las aportaciones efectuadas a dicho organismo; las divisas provenientes de financiamientos obtenidos con propósito de regulación cambiaria del Fondo Monetario Internacional y otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, de bancos centrales y de otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Para la contabilización de las reservas, no se consideran las divisas pendientes de recibir por operaciones de compraventa contra moneda nacional, y se deducen los pasivos del Banco de México en divisas y oro, excepto los que sean a plazo mayor de seis meses al tiempo de hacer el cómputo, y los correspondientes a los financiamientos obtenidos con propósito de regulación cambiaria anteriormente mencionados.

También se trata de recursos que ayudan a enfrentar o resistir de mejor manera cualquier presión proveniente del exterior y forman parte del blindaje financiero del país.

Además de las reservas, México cuenta con una línea de crédito flexible abierta con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por 72 mil millones de dólares, que forma parte también de su blindaje ante la turbulencia financiera.

No obstante, nuestra economía es cada vez más dependiente y con menor dinamismo. Seguimos dependiendo amplia y crecientemente de las remesas, del comportamiento del precio del petróleo, de las exportaciones, de créditos, del sector turismo y de las transacciones fronterizas.

En suma, y a la luz de los pobres resultados obtenidos en el desarrollo económico del país en los últimos años, estamos obligados como legisladores a buscar opciones que permitan reconducir el actual esquema de regulación económica hacia una relación óptima entre el estado y el resto de la economía.

En los últimos años, la participación que el estado ha tenido en la economía mexicana ha sido errática y con una preocupante tendencia de nuestra actividad económica hacia el estancamiento y pérdida sistemática de competitividad.

La historia reciente del Estado mexicano en el ámbito económico ha transitado de un estado excesivamente patrimonialista a un pretendido estado “mínimo”, condicionado y limitado por serias restricciones fiscales, monetarias y financieras.

Sin embargo, no consideramos adecuado ninguno de estos dos extremos: ni el patrimonialista, por su ineficiencia observada en los años sesenta y setenta; ni el aparente estado mínimo, que deja todo a la asignación eficiente de recursos por parte del mercado.

El resultado de perseguir un estado aparentemente mínimo cambió el perfil del Estado mexicano y su modelo de intervención a tal grado, que ha significado un cambio estructural dando como resultado la pérdida del impulso al crecimiento y caída de la inversión, el empleo y el ingreso. En suma, el estado en nuestro país se ha alejado de la promoción del desarrollo.

La realidad económica nacional nos obliga a transitar hacia un estado con un perfil de participación eficiente, donde el cambio institucional propicie una relación óptima con los agentes económicos.

El Estado mexicano está obligado a crear expectativas económicas de estabilidad y riesgo bajo, debe contribuir, como lo hacen los de otros países, a la promoción del crecimiento económico, mejorando la operación de la economía y el perfil de la distribución del ingreso.

El estado debe posibilitar que nuestras instituciones y las políticas que de ellas emanan promuevan la economía real; debe facilitar la creación de normas jurídico-regulatorias a fin de que los agentes económicos incrementen la inversión, el empleo, el ingreso, el consumo, y el ahorro en un contexto de apertura económica y competitividad productiva.

El estado está obligado a perseguir, alcanzar y sostener crecimiento económico real, y debe verlo como una consecuencia de la evolución estable de las variables macroeconómicas y de una intervención monetaria eficiente.

Por ello consideramos que uno de los instrumentos del Banco de México, son los activos considerados como reservas internacionales. Los dólares que entran al país no pueden circular normalmente ni ser utilizados para comprar cosas en el supermercado o para pagar una visita al médico, por lo que deben ser convertidos a pesos para que puedan ser aprovechados y tener un beneficio en nuestra economía.

Una vez que esos dólares ingresaron a nuestro país, el Banco de México los compra en el mercado cambiario, pagando en pesos, lo que significa que esos pesos ya pueden comenzar a circular en nuestra economía.

La propuesta que reviste la presente iniciativa, considera como prioridad el mantener un nivel adecuado de reservas internacionales con el objetivo de hacer frente a las obligaciones financieras del gobierno federal. Empero, también considera que ante la imperiosa necesidad de coadyuvar a la inversión pública, al mantenimiento del empleo y al crecimiento económico nacional, se propone que el Banco de México tenga la facultad de otorgar crédito al gobierno federal hasta por 20 por ciento de las reservas internacionales con el propósito de que ese recurso sea destinado en exclusiva a inversión pública productiva mediante programas identificados debidamente en el Presupuesto de Egresos.

De ser así, y considerando el nivel que alcanzan las reservas internacionales, el hacer uso de esos recursos a su tasa máxima del 20 por ciento, se obtendrían ingresos extraordinarios por alrededor de 356 mil millones de pesos. Ese recurso es equivalente al monto que contempla el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 2012 en el Ramo de Aportaciones a la Seguridad Social.

Asimismo, como ya se mencionó, esta medida no causaría inflación al inyectarse los recursos a obras de infraestructura productiva y sí, por el contrario, generaría empleo, mejores remuneraciones y crecimiento económico que se traducirían en mejores condiciones económicas para la población.

La primera responsabilidad de un gobierno es promover el empleo y el crecimiento. Controlar la inflación es un instrumento para un fin. La experiencia indica que, mientras la inflación sea baja o moderada, no tiene efectos perjudiciales, por lo que consideramos que centrar las acciones del Banco de México únicamente en el control de la inflación puede ser muy pernicioso.

Cada país debe desarrollarse de la manera más acorde con su potencial económico, político y social, respetando las secuencias y ritmos que mejor se adaptasen a cada una de dichas economías.

Es posible promover la igualdad y el crecimiento rápido al mismo tiempo, a condición de que dicho impulso provenga de políticas más igualitarias y de la creación de nuevas empresas que potencien las exportaciones, para lo que el papel del estado es fundamental al estimular sectores concretos y dirigir esos fondos de una manera eficiente.

Por lo anterior, se propone reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley del Banco de México y de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Banco de México pueda hacer uso de sus reservas internacionales y que dentro de sus actos pueda otorgar crédito al gobierno federal hasta por 20 por ciento del total de las reservas internacionales con el propósito de canalizar esos recursos exclusivamente a inversión pública productiva. Es importante señalar que los recursos serán destinados exclusivamente a obra pública productiva excluyendo en cualquier caso, rubros de gasto corriente o superfluo.

Por lo expuesto, sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2o. y 18 de la Ley del Banco de México, y 15 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se **reforma** el sexto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

...

...

...

...

El estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y **promover el crecimiento económico y el empleo** , fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

...

...

...

...

...

...

Artículo Segundo. Se **reforma** el artículo 2o. y se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 18, de la Ley del Banco de México, para quedar como sigue:

Artículo 2o. El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero, propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos **y promover el crecimiento económico y el empleo.**

Artículo 18. El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país.

Asimismo, podrá disponer de 20 por ciento de esas reservas para financiamiento del gobierno federal, que será destinado a inversión en infraestructura productiva.

Artículo Tercero. Se **reforma** el artículo 15 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 15. La Reserva Monetaria se destinará exclusivamente a sostener el valor de la moneda nacional, y a regular su circulación y los cambios sobre el exterior, **así como a la promoción del crecimiento económico y el empleo.**

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 19 de abril de 2012.

Diputados: Adolfo de la Garza Malacara (rúbrica), Daniel Jesús Granja Peniche.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52 A 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE HERRERA MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Problemática

Actualmente la población que existe de ciudadanos mexicanos en el extranjero, va aumentando día con día, generando cada vez mas incertidumbre para nuestros connacionales, la gran mayoría cuenta con lazos de amigos y familiares, lo cual lo hace unir con los interés de la vida publica de nuestro país.

Es por ello la importancia de que cuenten con representación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con ello se podrán llegar a mejores acuerdos en beneficio de los mexicanos que se encuentran en el exterior.

Asimismo, tengan una base de ayuda y protección en la medida de las facultades del Estado Mexicano.

Argumentación

Los mexicanos que se encuentran en el extranjero, son parte importante de la población del Estado Mexicano. Sin embargo, en la actualidad se requiere de reformas para que nuestros connacionales sean representados en la Cámara de Diputados.

¿Por qué tener diputados que representen a nuestros connacionales residentes en el extranjero?

Se debe de representar a los mexicanos que se encuentren en el extranjero, en virtud de que forman parte de la Nación, participan en la economía nacional, en las elecciones federales y local, tal es el caso del Distrito Federal, y por el hecho de ser mexicanos activos, con interés de estar a la vanguardia de las propuestas de su país. Es por ello, que parte de los avances se dieron en el 2005 con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ¹ donde se permitió que los mexicanos que se encuentran en el extranjero pudieran votar en las elecciones para Presidente de la República. Esto por lo que concierne al representante del Estado Mexicano, queda por precisar que existan representantes en la casa de los mexicanos, es decir, en la Cámara de Diputados.

Una de las razones por las cuales debe de existir representación a nuestros connacionales, es que actualmente en Estados Unidos, radican 31 millones de mexicanos, ² quienes constituyen aproximadamente la cuarta parte de la población nacional, ³ la mayoría de ellos tienen a sus familias en nuestro país, por lo que existe ese vínculo de interés público de México, y como consecuencia la necesidad de una representación a través de una circunscripción de carácter poblacional y mediante diputados plurinominales.

Los resultados de la participación de nuestros connacionales se aprecian con claridad en las elecciones de 2006, donde en la votación de los mexicanos en el exterior se utilizaron 238 millones de pesos en el sufragio de 32,632 votos. ⁴

Actualmente, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ⁵ del Instituto Federal Electoral, han recibido 61,687 postales de solicitudes para ejercer el voto para Presidente del República del 2012, de los cuales 45,555 son de Estados Unidos, 2,157 de España; 2,130 Canadá; 1,327 Francia; 1,284 Alemania; 1,032 Reino Unido, lo cual habla del interés de los mexicanos para participar en las elecciones, sin embargo nuestros connacionales requieren de una mayor representación.

Por otro lado, en el Distrito Federal se han creado reformas, tales como la que se establece en la fracción III del artículo 14, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, ⁶ donde se implemento el voto de los mexicanos residente en el extranjero con el ultimo domicilio en el Distrito Federal, con ello bastara para que se pueda decidir al nuevo Jefe de Gobierno, al establecer que:

“Un Jefe de Gobierno en todo el territorio del Distrito Federal, que será considerado como una sola circunscripción. En su caso y para efecto de esa elección se considerarán como emitidos dentro de la circunscripción, los sufragios de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero; y”

Claramente se aprecia la relevancia que tiene el que cuenten con representación nuestros connacionales pues forman parte de la tierra mexicana, donde en la mayoría de los casos tienen a sus familiares y como resultado las esperanzas de participar para beneficio de todos los mexicanos.

En ese orden de ideas y en bases a los antecedentes jurídicos que se han plasmado en nuestro país, resulta clara la obligación de representación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pues nuestros connacionales son la tercera fuente de divisas ⁷ en México. Recordemos que la regulación del voto en el exterior, es parte del compromiso del gobierno mexicano para mejorar el nivel de vida de los connacionales que radican fuera del país, fortalecer su relación con sus comunidades de origen y estrechar los lazos entre el gobierno y los migrantes para desarrollar proyectos comunes.

Por otro lado, uno de los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano es la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares”, ⁸ en el cual el Senado de la República ratifica el 8 de marzo de 1999, y entra en vigor el 1º de Julio de 2003, donde se establece en el artículo 41, lo siguiente:

“1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos”.

Con ello, no queda más que resaltar que los asuntos públicos del Estado Mexicanos, también concierne a los mexicanos que se encuentren en el extranjero, pues lo único que falta es que aprobemos las reformas pertinentes, para una mayor democracia.

Asimismo, en 2003 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ⁹ emitió una recomendación en el sentido de hacer reformas a la legislación electoral, con la finalidad de que los mexicanos voten en el extranjero, bajo lo siguiente:

“Reformar la legislación electoral, a fin de incorporar una ley de partidos, la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero, optimizar la fiscalización de los gastos de campañas y precampañas electorales, la reducción del financiamiento a los partidos. Garantizar el carácter ciudadano, autónomo y profesional de la autoridad electoral”.

Parte de esto, del voto de los mexicanos en el extranjero es que ellos cuenten con representación y por ello es el momento de hacer reformas en las que se amplíe la democracia de nuestro Estado Mexicano.

Finalmente, la propuesta pretende crear una circunscripción poblacional de mexicanos que se encuentren en el extranjero, donde nuestros connacionales puedan ser representados por cinco diputados plurinominales ante la Cámara de Diputados. Lo cual implicara que las primeras cinco circunscripciones tengan 39 diputados por este principio, y la sexta circunscripción con cinco diputados, dando una totalidad de 200 diputados plurinominales, por ello la importancia que una vez aprobada la presente reforma se realicen las adecuaciones correspondientes al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, con la reforma constitucional y a través del segundo transitorio de la presente propuesta, se permita que al Código en mención, se le realicen las adecuaciones correspondientes donde el Congreso de la Unión contara con 360 días naturales contados a partir de la vigencia del decreto, y en el que se deberán de establecer los requisitos y modalidades para la elección de los cinco diputados plurinominales del exterior, ellos se encargaran de velar por los derechos de los mexicanos en el extranjero y de llegar a los acuerdos necesarios con el país en que se encuentren.

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

Fundamentación

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

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por que se reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Artículo Único. Se reforman: el artículo 52; el párrafo segundo del artículo 53; el párrafo primero y la fracción I y III del artículo 54, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales y **del exterior**, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. ...

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país **y una circunscripción en el exterior**. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial **de las circunscripciones regionales y la del exterior que solo tendrá derecho hasta 5 diputados plurinominales**.

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales **y del exterior**, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales; **tratándose de la lista del exterior, la Ley determinara las bases y modalidades**.

II. ...

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional **y del exterior** que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. a VI. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de 360 días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Notas

1 Diario Oficial de la Federación, publicado el 30 de junio de 2005

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2081128&fecha=30/06/2005, misma que se ratificó en la aprobación del Cofipe de 14 de enero de 2008.

2 De los mexicanos que allende entre las fronteras, donde se puede apreciar la importancia de la reforma que se plantea.

3 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx/>, Consultado el 26/03/12

4 Si bien no es del todo una cantidad elevada, sin embargo sí representa una manifestación por parte de los mexicanos en el extranjero de participación en las elecciones de su país. Hemos de precisar que solo es una parte la que manifiesta su derecho al voto, la parte restante procura estar en silencio por la falta de representación, ya que una representación brindaría mayores seguridades para el ciudadano mexicano que se encuentra en el extranjero, por ello la importancia de la presente reforma.

5 Instituto Federal Electoral <http://www.votoextranjero.mx/es/web/ve/solicitudes-recibidas>, Consultado el 26/03/12

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3497-VIII, martes 24 de abril de 2012

6 Gaceta Oficial del Distrito Federal del 20 de Diciembre de 2010,

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/77691001.pdf>

7 Banco de México, <http://www.banxico.org.mx/> <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81§or=1&locale=es> , consultado el 26/03/12

8 De la Secretaría de Relaciones Exteriores, consultado el 23/03/12 http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=496&depositario=0&PHPSESSID=7d6c885433f25c37b4754ad512707566

9 Consultado el 26/03/12 <http://www.hchr.org.mx/index.php/acerca-de-onu-dh/alto-comisionado-de-derechos-humanos-en-mexico/202-la-oficina-en-mexico-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos>

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a 24 de abril del años dos mil doce.

Diputado Jorge Herrera Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA JULIETA OCTAVIA MARÍN TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y demás relativos aplicables; la suscrita diputada Julieta Octavia Marín Torres, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presenta a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El término privacidad, constituye un bien jurídico con proyección social que enuncia el principio elemental de la libertad humana, no obstante, impone un límite en la interrelación social.

Tal acepción, no encuentra un correlato exacto en nuestro derecho por cuanto se ha optado por el empleo genérico de este concepto. Hablar de privacidad no permite diferenciar entre la intimidad propiamente dicha y la vida privada.

Actualmente, el avance tecnológico que ha disparado exponencialmente las posibilidades de acceder y disponer de información de cualquier naturaleza, conlleva el potencial peligro de exacerbar la incidencia de tales medios sobre el derecho a la intimidad de las personas.

No obstante ello, toda vez que los antecedentes legales nacionales datan en general de épocas en las cuales referirse a conceptos informáticos hubiese sido poco menos que ficción, hoy en día es una necesidad elemental, conocer las limitaciones a la confidencialidad, el anonimato en internet, el uso indebido del correo electrónico y otras conductas humanas que resultan vinculadas a los derechos a la intimidad y a la información.

No es posible, obviar el estudio de las normas que protegen el del domicilio, la correspondencia, los documentos privados, etcétera. pues, ante la ausencia de principios legales específicos, sus preceptos, en general, resultan aplicables.

La apertura mundial de la red del internet, que en sus orígenes resultara un privilegio para pocas personas, permitió poner al alcance de la mano de millones de usuarios asombrosas cantidades de información, en grado tal que ésta ha adquirido status de bien jurídico susceptible de tutela legal.

Sin embargo, permitió que la masiva disposición de este valioso bien: la información, pudiera ser fácilmente recopilada, vendida o utilizada como medio de control de los propios usuarios. Es en este caso, donde se advierte el problema, por una parte, el innegable derecho de preservar la privacidad de quienes utilizan estos medios de comunicación, y el no menos importante derecho de aquellos que requieren obtener y utilizar información fiel sin que ello implique la afectación de las esferas íntimas, así como, el controvertido principio que parece convertirse en rector de los vínculos entre los individuos y la red global: el anonimato.

El incremento de las posibilidades de obtener medios de comunicación económicos, masivos, con amplio poder de difusión y escasa protección a la confidencialidad ya en el aspecto técnico, ya en el legal, permite la proliferación de conductas que pueden resultar lesivas por intromisión en las esferas íntimas de los individuos.

Internet, como red mundial de información es una fuente generadora de eventos que atentan contra la intimidad, pues las reglas con que se rigen sólo tienen en mira permitir la agilidad y fluidez del tráfico de información, la ilimitada oferta y la ausencia de identificación de sus integrantes. En este entorno, es imposible suponer que quienes pretendan ejercer plenamente su derecho a mantener su privacidad alejada de la intromisión ajena, puedan resultar ariosos.

En lo concerniente al orden nacional, las redes sociales han cobrado gran importancia, las condiciones del mundo globalizado en el que vivimos actualmente, exige seguridad, las generaciones de ahora pasan su tiempo libre en el internet y sobre todo en redes sociales, el uso común y consuetudinario de la web en internet presenta diversas implicaciones de orden jurídico, como lo son

- La protección de datos personales.
- El uso inadecuado de las redes sociales.
- El uso de las relaciones interpersonales para la comisión de delitos (secuestro, extorsión, espionaje).
- El uso de datos personales para la comercialización, mejor conocido como *marketing* viral, y
- Discriminación racial, por mencionar algunos.

Hechos que representan hoy en día, serios problemas de inseguridad en la sociedad mexicana, no obstante, esto no reduce su participación significativamente.

Las redes sociales, no solo implican un medio para compartir fotos o pensamientos textuales, hay aplicaciones que transgreden la integridad e intimidad de los usuarios, en este orden de ideas, el aumento de las aplicaciones riesgosas es directamente proporcional al aumento de usuarios y la tarea de eliminarlas es casi nula.

Facebook: Actualmente con más de 4.5 millones de usuarios, es la red social más popular entre los mexicanos; Hi5: Se considera la segunda red predilecta; You tube: Aunque en sí no es una red social, se le denomina como tal porque a través de este medio los usuarios comparten videos y pueden establecer amistades con los usuarios inscritos; My Space: A pesar de que cuenta con 9 millones de usuarios en México, la competencia de otras redes sociales han hecho que sea menos popular; Twitter: En los últimos meses alcanzó una gran popularidad entre los usuarios mexicanos, se considera que es la competencia directa de Facebook.

Otros datos relevantes, reflejan que en México existen más de 18 millones de cibernautas suscritos a una red social. 60% de los usuarios de redes sociales en México son mujeres. Los adultos de entre 25 y 40 años son los más activos, y representan el rango de edad con mayor crecimiento en los sitios de interacción social.

En promedio, cada usuario de Internet en nuestro país invierte alrededor de cuatro horas diarias en mejorar su perfil. Mujeres y hombres utilizan la red social como un espacio de cortejo lo que sobrevienen delitos como la trata de personas, sin embargo los segundos tienen una mayor participación relacionada con actividades profesionales. Por mencionar algunos datos.

Alarmante, resulta ser que el único compromiso del Administrador de una Red Social, sea informar de los peligros, de hacer mal uso del servicio, o integrar aplicaciones desconocidas.

En el espectro mundial los Gobiernos de Estados Unidos, Canadá, Chile en Sudamérica, y la Unión Europea, han venido desarrollando reglas y políticas para la protección de la privacidad en esta materia, identificando principios básicos para desarrollar el lineamiento de la regulación jurídica emergente, sea por la vía de la protección blindada por la autoridad, con la consecuente acción de políticas de privacidad.

La anomia imperante dificulta la aplicación de las garantías constitucionales. En todos los casos no se debe perder de vista que *la garantía de la inviolabilidad* es una forma de libertad personal que protege la esfera de intimidad o reserva del individuo, manteniendo el secreto de toda expresión privada, y que, por tanto, no puede considerarse como tal a cualquiera de los elementos enunciados, sino que dicho concepto, en lo que a la tutela constitucional se refiere, incluye sólo la información que comprenda, concretamente, la comunicación de ideas, sentimientos, propósitos o noticias de una persona hacia otra u otras personas determinadas por un medio apto para fijar, transmitir o recibir la expresión del pensamiento.

En consecuencia, es necesario que para solucionar los problemas derivados del incremento del uso indebido de la tecnología informática internet, se desarrolle un régimen jurídico nacional basado en los principios constitucionales que garanticen su compatibilidad y aplicación adecuada.

El derecho a la privacidad y su protección al amparo de las prescripciones constitucionales debe ser una necesidad impostergable.

Si bien, nuestro País ha iniciado algunos esfuerzos. Las Leyes de Estadística, Geografía e Informática y de Regulación para las Sociedades de Información Crediticia contienen normas de protección del uso de datos personales. El Congreso tiene pendientes varias iniciativas: una Ley Federal de Protección a los Datos Personales, y otras más sobre el derecho de acceso a la información que incluyen normas de tratamiento de datos personales.

Por último, todo derecho fundamental nace de una necesidad básica del hombre. Así nacen los derechos a la libertad, educación, asociación, formación familiar, expresión, selección de ocupación, libertad religiosa, audiencia, etcétera. Entre esas necesidades está el reconocimiento de una zona en la que nadie se entrometa sin autorización. En materia de creencias religiosas o filosóficas, preferencias sexuales, cuestiones financieras, salud o uso de imagen, todos desean conservar esa privacidad.

El ámbito de la vida privada se tiene derecho a proteger de cualquier intromisión, y salvaguardar toda zona espiritual íntima y reservada de una persona. Siendo una ineludible necesidad básica del individuo, la Constitución debe reconocerla, protegerla y satisfacerla.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se propone:

Único. Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 16 párrafo segundo, estableciendo el derecho de privacidad en los datos personales, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 16. ...

...

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación, cancelación y **privacidad** de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de los datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

...

Transitorios

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

Segundo. La federación los estados y el Distrito Federal, deberán en el plazo de seis meses, realizar las reformas necesarias para el cumplimiento integro de este decreto.

Palacio Legislativo, a 24 de abril de 2012.

Diputada Julieta Octavia Marín torres (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ISRAEL MADRIGAL CEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado Israel Madrigal Ceja, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto 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 del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en las siguientes

Consideraciones

I. Planteamiento del problema a ser resuelto por la iniciativa

El problema de la alimentación y la desnutrición afecta cada vez más a un número creciente de mexicanos. Los indicadores de pobreza alimentaria son diversos. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) reporta la existencia en el país, en el año 2008, de 19.5 millones de personas en pobreza alimentaria, es decir, que la totalidad de su ingreso es insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria; de la misma manera manifiesta que para el mismo año, 50.6 millones de mexicanos se encontraban en pobreza patrimonial, es decir con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades de salud, educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte.

Como puede observarse, se trata un asunto de gran trascendencia, de tal manera que la alimentación y la nutrición, al ser un factor decisivo para el desarrollo económico y social de la nación, deben ser el objetivo fundamental de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional del país. Por su parte, ésta debe formar parte sustantiva del concepto de seguridad nacional, porque un desarrollo nacional deficiente conduce a la inviabilidad de la soberanía nacional.

La Constitución de la República ordena al Estado conducir el desarrollo económico y social del país mediante la planeación del mismo y deberá ser integral y sustentable, y fortalecerá la soberanía de la nación, fomentando el crecimiento económico y el empleo, logrando una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Mi partido, el de la Revolución Democrática, a través de su grupo parlamentario presentó por primera ocasión al pleno de esta Cámara, en 1994, una iniciativa que incorporaba al artículo 4o. constitucional el derecho a la alimentación.

Con este antecedente deseo manifestar que el derecho constitucional a la alimentación constituye uno de los principales principios programáticos del PRD, razón por la que hemos insistido desde entonces mediante diversas iniciativas en las legislaturas subsecuentes, para manifestar reiteradamente que se trata de uno de los temas que de la manera más significativa constituye un factor fundamental para el desarrollo económico y social de la humanidad.

Después de 17 años, finalmente hemos logrado que se consagre el derecho a la alimentación y a la nutrición, como precepto constitucional.

En efecto, el jueves 13 de octubre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión envió al titular del Poder Ejecutivo para su publicación.

La esencia del decreto establece:

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

Artículo 4o. ...

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

Artículo 27. ...

..

I. a XIX. ...

XX. ...

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

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

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

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

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

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

Lo anterior da sustento para que la iniciativa que ahora planteo proponga completar la redacción de este párrafo, de tal manera que la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional se logren a partir de la producción nacional de los bienes básicos y estratégicos para la dieta promedio nacional.

Por otra parte, es preciso subrayar que México está atravesando por una situación de crisis generalizada, en la que se advierten con mayor fuerza problemas de alta concentración del ingreso y la riqueza, de distribución regresiva del ingreso, de reducidas tasas de crecimiento del producto interno bruto, de producción de alimentos insuficiente para cubrir las necesidades de consumo nacional, de alta dependencia del exterior para abastecer el mercado nacional de alimentos, en particular de granos básicos, de abandono de tierras de cultivo, de flujos migratorios del campo, de población en edad productiva, hacia las zonas urbanas y al extranjero, inseguridad tanto en los ámbitos rurales como en los urbanos, así como creciente insatisfacción social debido a las dificultades de la mayoría de la población para acceder a los satisfactores esenciales para la vida.

La recuperación de la dinámica productiva en el campo mexicano, sin lugar a dudas, constituye un factor central en la solución de los problemas enumerados previamente. Lo anterior se soporta si se toma en cuenta que del total del territorio nacional que se integra de 196.7 millones de hectáreas, el 54.1 por ciento corresponde a la propiedad social (ejidos y comunidades) y está repartida entre 5.6 millones de ejidatarios y comuneros y que en general han disminuido sustantivamente sus niveles de producción.

Por otro lado, es menester destacar que de acuerdo a cifras oficiales de los censos agrícolas y ganaderos más recientes elaborados por el Inegi, 7.5 millones de hectáreas no se sembraron. Datos de los mismos censos refieren que los cultivos anuales de mayor importancia en el país fueron maíz, frijol y sorgo, que en conjunto ocuparon el 75 por ciento de la superficie sembrada en 2007. Al maíz le correspondió el 28.7 por ciento del total de la superficie sembrada.

II. Argumentación que sustenta la iniciativa

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

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

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

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

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

Resulta alarmante, en términos del riesgo para la soberanía nacional, las implicaciones que se derivan de las cifras expresadas en el cuadro anterior. Básicamente debido a que decisiones de primer orden para la nación están siendo tomadas por las grandes compañías transnacionales, es

decir, precios y calidades de los granos básicos, control doméstico sobre la comercialización y uso de semillas, abasto de fertilizantes, etcétera.

Los porcentajes de importación de maíz, trigo y arroz palay representan grave peligro, debido a que se trata de los granos básicos para la dieta nacional. El caso del frijol aun no es de tal magnitud, sin embargo, la tendencia a importar cifras mayores es observable. A la fecha se estiman mayores porcentajes de importación de granos básicos. Para 2012 la oferta nacional de éstos se disminuirá, debido a las diversas contingencias climatológicas en 2011 que han reducido la producción nacional. Esto implica un grado mayor de importaciones.

III. Fundamento legal

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

IV. Ordenamientos a modificar

La iniciativa contiene proyecto de

Decreto por el que se adiciona el segundo párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Texto vigente

Artículo 27

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

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

V. Texto normativo propuesto

Artículo 27

XX. ...

...

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3498-IX, miércoles 25 de abril de 2012

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

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2012.

Diputado Israel Madrigal Ceja (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DE LAS LEYES ORGÁNICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS; ABROGA LA LEY DEL SERVICIO MILITAR; Y EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SERVICIO COMUNITARIO, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Planteamiento del Problema

En México el servicio de las armas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5o. de la Constitución Política, es obligatorio y de orden público para todos los mexicanos por nacimiento o naturalización y se encuentra regulado por la Ley del Servicio Militar y su respectivo reglamento, que entraron en vigor el 3 de agosto de 1942 por decreto presidencial del titular del Ejecutivo Nacional, el general Manuel Ávila Camacho.

El Servicio Militar Nacional tuvo su origen en el contexto bélico de la Segunda Guerra Mundial bajo el objetivo de que nuestro país contará con la mayor cantidad de habitantes posibles, aptos y útiles para defender el territorio en caso de una agresión externa ya que hasta ese entonces los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se cubrían por medio del enrolamiento voluntario y dado el contexto, ésta opción ya no era suficiente, como se describe en la exposición de motivos de la ley:

“La situación que prevalece en Europa reclama con urgencia que los pueblos tomen medidas adecuadas para prevenir injustificadas agresiones, del tal manera que, a pesar de la tradicional y definitiva política de nuestro país, que nunca ha abrigado propósitos de carácter bélico, juzgue llegado el caso, como titular del Poder Ejecutivo de la Nación y como jefe del Ejército Mexicano, de resolver los más trascendentales aspectos de la defensa nacional, como los que se refieren a la instrucción militar y al servicio militar obligatorio”

Como obligación y prerrogativa de los mexicanos, el Servicio Militar se inició en 1943 con los jóvenes en edad militar nacidos en el año de 1924. Desde entonces y a pesar de algunos cambios en su estructura y forma de implementación, por ley todos los mexicanos en edad militar tienen la obligación de inscribirse en las juntas municipales o en los consulados en el extranjero, en las fechas que designa la Secretaría de la Defensa Nacional.

El artículo 4o. de la Ley del Servicio Militar indica:

“Los preliminares del alistamiento de cada clase para el servicio de las armas, se llevarán a cabo durante el segundo semestre del año en que cumplan los individuos 18 años de edad, comenzando su servicio militar el 1 de enero del año siguiente. Sus obligaciones militares terminan el 31 de diciembre del año en que cumplan los 45 años de edad”.

El servicio de las armas se prestará, según lo establecido en el artículo quinto de la misma ley:

Por un año en el Ejército activo, quienes tengan 18 años de edad.

Hasta los 30 años, en la primera reserva.

Hasta los 40 años, en la segunda reserva.

Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional.

Las clases y oficiales servirán en la primera reserva hasta los 33 y 36 años, respectivamente, y hasta los 45 y 50 en la segunda reserva.”

Para determinar la forma en la que los mexicanos alistados cumplen con su Servicio Militar Nacional se lleva a cabo un sorteo mediante el cual, dependiendo el color de bola obtenido (blanca, azul o negra) se establece si la persona estará encuadrada en una unidad militar, sector naval o estará a únicamente a disponibilidad. Los reclutas que quedan encuadrados en alguna de las fuerzas armadas tienen la obligación de asistir a su adiestramiento todos los sábados a partir del mes de febrero y hasta el primer sábado del mes de diciembre del año que le corresponda. En tanto los conscriptos que quedan a disponibilidad permanecen bajo control de la Secretaría de la Defensa Nacional, a través de las comandancias de regiones y zonas militares, pero sin tener que someterse a dicho adiestramiento.

Al concluir el Servicio Militar en cualquiera de sus modalidades se expide una hoja de liberación, la cual acredita su cumplimiento. Este documento es el que se conoce como Cartilla del Servicio Militar Nacional, la cual fue por muchos años uno de los documentos básicos que se necesitaban gestionar trámites como la expedición de pasaportes, situación que cambió en 2002.

Desde su creación, el cumplimiento del Servicio Militar Nacional estuvo encaminado únicamente a actividades de adiestramiento militar; sin embargo en 1997 con la reestructuración, se reorientó también a la elaboración de actividades de carácter social con el fin de que los jóvenes contribuyeran al desarrollo del país y particularmente al de sus comunidades, implementándose cinco programas de Beneficio Social que abarcaban el ámbito educativo y deportivo, el rescate del acervo cultural y diversas actividades contra las adicciones y de labor social.

A pesar de los beneficios sociales que dicha estructura proporcionaba, así como los conocimientos y actividades que los jóvenes adquirían, a partir de 2006, los programas fueron eliminados de las actividades implementadas dentro del Servicio Militar. En la actualidad, según información de la Secretaría de la Defensa Nacional, se desarrolla exclusivamente el Programa de Adiestramiento Militar, el cual contempla puntos como la enseñanza de la legislación militar, el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, el Plan DN III-E, la enseñanza de conocimiento y medidas de seguridad del armamento, defensa personal, sanidad militar e instrucción del orden cerrado. Actividades, todas ellas, de carácter eminentemente castrense.

Las cifras oficiales que se presentan en los últimos cuatro Informes de Actividades de la Secretaría de la Defensa Nacional, muestran lo siguiente:

A setenta años de su creación, el Servicio Militar Nacional, según la Secretaría de la Defensa Nacional, es tanto un instrumento eficaz que contribuye en la seguridad, defensa y desarrollo del país, como un mecanismo que aporta reservas humanas de calidad para una posible movilización para hacer frente a algún conflicto de carácter interno o externo.

Sin embargo, en un país en el que por mandato constitucional desde 1988 el Titular del Poder Ejecutivo debe conducir la política exterior del país bajo los principios básicos de: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad

jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; el objetivo de su creación ha perdido gran parte de su sustento y la obligatoriedad ya no encuentra justificación alguna.

Dada histórica condición pacífica que como país nos ha caracterizado y la tendencia mundial hacia la eliminación de la conscripción obligatoria y su reemplazo por otras formas de participación ciudadana que enfatizan la importancia de la responsabilidad social y la promoción de la conciencia cívica, las y los integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, formulamos la presente iniciativa, con el objetivo de derogar la Ley del Servicio Militar Nacional y crear la Ley General del Servicio Comunitario, la cual tiene como propósito que todos y todas las mexicanas al cumplir la mayoría de edad realicen un servicio comunitario en pro de sus comunidades a través de la ejecución de diversas actividades de carácter social que generen una mayor participación y conciencia en la juventud mexicana.

Argumentación

La corrupción, el poco interés de los jóvenes y los cambios realizados dentro de la operación del Servicio Militar han hecho que en las últimas décadas este diste de ser verdaderamente un servicio provechoso para el Ejército y las Fuerzas Armadas de México y de forma general para la sociedad. En nuestro país del total de los ciudadanos que se enlistan para cumplir con el Servicio Militar únicamente entre el 10 por ciento y 12 por ciento recibe el adiestramiento militar que dicha obligación implica. Si bien, esta instrucción tiene que ver meramente con la enseñanza y la práctica de conocimientos de la disciplina castrense, es innegable que se encuentra lejos de ser una formación de calidad que prepare a los jóvenes para enfrentar un conflicto de carácter interno o externo.

Ello, aunado al hecho de que México no es un país beligerante y la historia permite vislumbrar que difícilmente podría en un futuro ser objeto de ataques externos o amenazas que alcancen el estatus de una guerra, nos da motivos para considerar que no existe ninguna necesidad de seguir reclutando a jóvenes de forma obligatoria para cumplir con un trámite, que de acuerdo al índice nacional de corrupción y buen gobierno (INCBG) que Transparencia Mexicana documentó en 2010, se encuentra dentro de los treinta y cinco trámites más corruptos en México.

El Servicio Militar Obligatorio constituye en México, como se indica en el artículo “La paradoja del servicio militar”, una desigualdad institucionalizada para la juventud pues un deber que en teoría es obligatorio para todos, sin importar su origen o clase social, en la práctica es sólo obligatorio para los jóvenes de sectores más desposeídos que por falta de dinero no pueden cometer los actos de corrupción o en su caso no entran dentro de las justificaciones que la ley exige para no realizarlo.

La consolidación democrática, las políticas de desarme y el nuevo contexto hemisférico, junto con la modernización de las fuerzas armadas han hecho que a nivel mundial la tendencia hacia la eliminación de la conscripción obligatoria sea cada vez más una realidad. De acuerdo a la investigación *Visión comparada del Servicio Militar en las Américas*, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), las Fuerzas Armadas en el continente americano están en un proceso de transición hacia un modelo institución militar equivalente al que hoy poseen los países desarrollados. Las modificaciones en la forma de reclutamiento y la minimización o desaparición de la obligatoriedad, aunado al desarrollo de mecanismos e incentivos como una mayor participación ciudadana que incluya a mujeres y a hombres en tareas que benefician a la comunidad son aspectos ineludibles, sobre todo en los países en los que el Servicio Militar no

representa un porcentaje considerable de las Fuerzas Armadas activas. Argentina, Honduras, Nicaragua, Uruguay, Perú y Chile son algunos de los países latinoamericanos que modificaron y/o se encuentran en proceso de hacerlo, el servicio militar obligatorio por otras formas de participación que enfatizan la voluntariedad y la profesionalización. Dentro de los principales factores que influyeron para hacer posible estos cambios el documento nos señala: las violaciones a los derechos humanos (Argentina y Honduras), los procesos de pacificación en zonas que experimentaron por un largo período conflictos bélicos (Nicaragua y Honduras), las promesas políticas y presiones sociales (Argentina, Nicaragua y Honduras) y la modernización institucional (Chile y Perú).

En Nueva Alianza estamos plenamente convencidos de que la modernización de las fuerzas armadas y la promoción de la conciencia cívica y la responsabilidad social son dos tendencias que es necesario reforzar para asegurar el bienestar de las mexicanas y mexicanos. En este sentido, uno de los principales retos de nuestra acción política consiste en acercar a la ciudadanía al ejercicio público y social. La promoción de la conciencia y la responsabilidad social a través de la participación activa de los jóvenes es una de las principales herramientas que tenemos para lograr actitudes de mayor compromiso que contribuyan al desarrollo del país.

En una sociedad en la que la violencia, la discriminación, la corrupción, la apatía, la intolerancia y el escepticismo por un futuro mejor están cada vez más presentes, es necesario e impostergable crear conciencia sobre la importancia de participación con el fin de retribuirle a nuestro país una parte de lo que nos ha dado. Los jóvenes, mujeres y hombres, tienen en sus manos un gran potencial y son motores de cambio. La participación, mediante la activa presencia de los ciudadanos y las ciudadanas ha sido identificada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD como un factor fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la prestación de servicios públicos.

Por ello, y dado que el Servicio Militar Nacional, por los motivos expuestos, no tiene fundamentos sólidos para seguir manteniéndose, proponemos 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, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se abroga la Ley del Servicio Militar y se expide la Ley General del Servicio Comunitario.

La creación de un Servicio Comunitario en el cual tanto hombres como mujeres a partir de los 18 años de edad deberán dar cumplimiento. Dicho Servicio tendrá como principal objetivo coadyuvar a contrarrestar los efectos de problemas sociales como la delincuencia, la discriminación, el analfabetismo, el deterioro ambiental, los desastres naturales, la violencia en sus distintas modalidades, la desigualdad de género, la intolerancia en sus distintas formas, entre otras.

Es importante mencionar que congruente con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que establece dentro de sus Ejes Rectores a la igualdad entre Mujeres y Hombres como una tarea prioritaria del Estado mexicano y acorde con ello éste promoverá acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación, así como una auténtica cultura de la igualdad, la participación de las mujeres en el Servicio Comunitario es considerada como un punto primordial.

En este sentido, con la creación de la Ley General del Servicio Comunitario se reglamentan las bases de su organización y coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. La presente iniciativa se encuentra integrada por 33 artículos distribuidos en siete capítulos y cuatro artículos transitorios.

El primero denominado Disposiciones Generales contiene el fundamento constitucional en los artículos 5o., 31 y 73, la definición de lo que para efectos de este ordenamiento deberá entenderse como servicio comunitario obligatorio, las etapas en las que se divide su cumplimiento y los principios rectores que lo rigen como la obligatoriedad, la ciudadanía activa, la intersectorialidad e integralidad, la diversidad y la certeza presupuestaria, acompañada de la transparencia de la información y el destino de los recursos públicos.

El capítulo segundo titulado Del Servicio Comunitario, establece de forma enunciativa más no limitativa el conjunto de acciones que formarán parte de un programa integral coordinado por alguna dependencia en cualquier orden de gobierno que tenga como finalidad coadyuvar en la erradicación de diversas problemáticas a nivel nacional, estatal y municipal, haciendo énfasis en la participación activa de la ciudadanía mexicana y en las etapas para llevarlo a cabo como capacitación, servicio comunitario y acreditación.

Respecto de la primera etapa se considera oportuno que la capacitación como fase previa a la ejecución de este tipo de servicio sea por lo menos de tres meses y deberá estar a cargo de la dependencia encargada de desarrollar el programa. Sobre la etapa de realización del servicio, ésta debe llevarse a cabo por lo menos durante los siguientes seis meses posteriores a la fecha de término de la capacitación y de conformidad con las disposiciones que para este efecto se establezcan en el Reglamento de la presente ley. En cuanto a la etapa de acreditación, concebida como el reconocimiento al tiempo de servicio realizado, deberá emitirse por las autoridades competentes siempre y cuando la persona obligada concluya en tiempo y forma con cada una de las actividades que éstas determinen a más tardar 30 días hábiles posteriores a la conclusión del mismo.

En el capítulo tercero De las Instancias de Coordinación, sección primera se determina que la Comisión Interinstitucional del Servicio Comunitario será la máxima instancia para la coordinación y definición del servicio a nivel nacional. Será presidida por el titular de la Secretaría de Gobierno y estará integrada por las secretarías de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesa y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria y de Turismo, de los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los presidentes municipales y del secretario ejecutivo quien coordinará la implementación del servicio comunitario apoyándose para ello de las dependencias en los tres órdenes de gobierno.

De acuerdo con la presente iniciativa, la Comisión Interinstitucional sesionara dos veces al año en forma ordinarias y en forma extraordinaria cuando así lo determine a propuesta del secretario ejecutivo y para ello se establece la figura de la suplencia de funcionarios por ausencia de los titulares mencionados, con la finalidad de no postergar la celebración de las reuniones que por ley deben llevarse a cabo y de esta forma cumplir a cabalidad con lo previsto en el ordenamiento que hoy se presenta.

Dentro de las atribuciones de la citada comisión se encontrarán las de definir las estrategias de colaboración interinstitucional para facilitar la cooperación, contactos e intercambio de información y experiencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios; así como con organizaciones de la sociedad civil, centros educativos o de investigación, o cualquier otro grupo de expertos o redes especializadas en servicio comunitario; establecer los lineamientos para recabar, analizar y compartir la información existente sobre el servicio comunitario, análisis de las mejores prácticas, evaluación y perspectivas entre los tres órdenes de gobierno, con el objeto de contribuir a

la toma de decisiones; convocar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno que formen parte de la Comisión Interinstitucional, responsables o vinculadas, cuya función contribuya a la realización del servicio comunitario e informar mediante los principales medios de comunicación social de forma anual las actividades a través de las instancias competentes, e indicar los ámbitos de acción de su programa de trabajo para el año siguiente, entre otras.

En la sesión segunda correspondiente al capítulo segundo, se pretende que mediante un secretario ejecutivo, funcionario que será nombrado por el titular de la Secretaría de Gobernación, se lleve a cabo la elaboración en coordinación con las demás instancias de la Comisión Interinstitucional, de las propuestas de contenido del Programa Nacional de Servicio Comunitario y aquellos vinculados con esta materia; las políticas públicas, programas y acciones en materia de servicio comunitario; la ejecución y seguimiento a los acuerdos y resoluciones de la propia Comisión Interinstitucional y de su Presidente sobre la materia y para efectos de llevar a cabo las atribuciones mencionadas éste contará con los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestarios que apruebe la Comisión.

En la sección tercera se pretende la creación del Centro Nacional del Servicio Comunitario que será presidido por un Director General que será designado y removido libremente por el titular de la Secretaría de Gobernación. Las atribuciones del Centro Nacional serán: participar en la elaboración del Programa Nacional de Servicio Comunitario; elaborar su programa anual de trabajo y someterlo a la aprobación del secretario ejecutivo; recabar información sobre las diversas problemáticas sociales más apremiantes en el país, los grupos de mayor vulnerabilidad y los proyectos enfocados a su solución y sus resultados; realizar diagnósticos participativos en materia de servicio comunitario; generar mecanismos de servicio comunitario en coordinación con organismos públicos de derechos humanos e instituciones de educación superior para el diagnóstico y evaluación de las políticas públicas en la materia; planear la ejecución de programas de servicio comunitario y las formas de evaluación, previa aprobación del secretario ejecutivo; llevar a cabo en coordinación con otras instituciones encuestas nacionales de impacto de servicio comunitario, con la periodicidad que se estime conveniente; identificar temas prioritarios o emergentes que deban implementarse desde la perspectiva del servicio comunitario ciudadano; formular recomendaciones sobre la implementación de medidas adicionales para un eficaz cumplimiento del servicio comunitario; evaluar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, programas y acciones de servicio comunitario; efectuar estadísticas oficiales del servicio comunitario; promover entre las autoridades los gobiernos Federal, de los estados, el Distrito Federal y los municipios la participación de la ciudadanía en las tareas de servicio comunitario; garantizar el libre acceso de la población a la información estadística en materia de servicio comunitario; realizar y difundir estudios sobre la necesidad de la realización del servicio comunitario; expedir los lineamientos y crear los mecanismos que sean necesarios para garantizar que la realización del servicio comunitario en todo el país; organizar y difundir los resultados y conclusiones de las conferencias, seminarios, reuniones y demás actividades destinadas a profundizar en aspectos técnicos de experiencias nacionales e internacionales sobre la realización del servicio comunitario; proponer al secretario ejecutivo la celebración de convenios para la formación, capacitación, especialización y actualización de servidores públicos cuyas funciones incidan en la ejecución del servicio comunitario; Intercambiar y desarrollar mecanismos de aprendizaje de experiencias internacionales; difundir la recopilación de las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de servicio comunitario así como los criterios para tal determinación; entre otras, garantizando para su debido cumplimiento los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestarios que apruebe la Comisión.

El capítulo quinto hace referencia a la Coordinación de Programas y al respecto, establece que pueden ser nacionales, sectoriales, especiales e institucionales y que en el diseño de cada uno de éstos deben considerarse por lo menos la participación interinstitucional con enfoque

multidisciplinario y orientarse a contrarrestar, neutralizar o disminuir las problemáticas que regula la presente propuesta legislativa.

Ahora bien, como parte de la evaluación de los programas descritos, en la sección primera del capítulo quinto se determina que el Centro Nacional será la instancia encargada de coordinar la evaluación de las acciones realizadas para ejecutar el programa anual y los resultados del año anterior y para lograr este objetivo, deberá convocarse a los organismos públicos de derechos humanos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

En este marco, se considera indispensable hacer hincapié en la última sección del presente capítulo titulado De la Participación Ciudadana y Comunitaria, ya que hace efectiva la obligación constitucional contenida en los artículos 5º y 31 que las mexicanas y mexicanos mayores de 18 años el cumplir tienen para acreditar el servicio comunitario a través de la actuación directa de éstas en las comunidades, en las redes vecinales, las organizaciones de la sociedad civil o mediante cualquier otro mecanismo local u legal creado en virtud de sus necesidades, enfatizando que la coordinación entre los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana para la realización del servicio comunitario será el principal objetivo del Centro Nacional.

El capítulo sexto regula el financiamiento de los programas para la realización del servicio comunitario y establece la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios deben contemplar en sus respectivos presupuestos los recursos suficientes para el diagnóstico, diseño, capacitación, ejecución, acreditación y evaluación de programas y acciones en materia de servicio comunitario derivados de la presente iniciativa Ley.

Adicional a la responsabilidad presupuestaria de las autoridades en los distintos órdenes de gobierno, en este capítulo se contempla que el Centro Nacional previa aprobación del secretario ejecutivo de la Comisión Interinstitucional, pueda proponer el desarrollo de mecanismos de financiamiento para proyectos de la sociedad civil, de los municipios o de las entidades federativas que tengan incidencia directa en temas prioritarios de servicio comunitario, con base en los lineamientos que emita para tales efectos la Comisión Interinstitucional, garantizando la coordinación de acciones para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos.

Finalmente, el capítulo séptimo De las Sanciones determina que el incumplimiento en el ejercicio de las obligaciones que se derivan de la presente iniciativa Ley será sancionado de conformidad con la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la federación de los estados.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, estamos convencidos que a partir de la expedición del presente ordenamiento se sentarán las bases de responsabilidad de los diversos órdenes de gobierno y sociedad civil para efectuar el cambio de paradigma en materia de servicio a la comunidad propio del siglo XXI, porque sólo así daremos paso a la nueva visión en la que los derechos y las obligaciones forman parte del binomio indisoluble para adquirir como sociedad mexicana la importancia de implicarnos y participar activamente en los asuntos públicos y sobre todo, en donde los principales protagonistas de la vida social de México sea la ciudadanía.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71.II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía, Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; se abroga la Ley del Servicio Militar y se expide la Ley General del Servicio Comunitario

Primero. Se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 50. ...

...

...

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, **el del servicio comunitario**, el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

...

...

...”

“Artículo 31. ...

I. ...

II. Se deroga.

III. Se deroga.”

“Artículo 73. ...

...

...

...

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber; Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Para expedir leyes en materia de servicio comunitario obligatorio.

XVI. a XXXI. ...”

Segundo. Se adiciona una fracción XXV al Artículo 27 recorriéndose en su orden las subsecuentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

“Artículo 27. ...

I. a XIV. ...

XXV. Formular, normar, y vigilar la realización del servicio comunitario así como propiciar la coordinación interinstitucional de los programas para su cumplimiento;

XXVI. a XXXIII. ...”

Tercero. Se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

“Artículo 5. Los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por norma constitucional pertenecen al servicio militar voluntario.”

“Artículo 7. Se deroga”

“Artículo 149. ...

I. Se deroga.”

“Artículo 180. ...

I. a II. ...

III. Se deroga.

IV. Se deroga.”

“Artículo 181. ...

I. ...

II. Se deroga.”

Cuarto. Se abroga la Ley del Servicio Militar.

Quinto. Se expide la Ley General del Servicio Comunitario, para quedar como sigue:

Ley General del Servicio Comunitario

Disposiciones Generales

Capítulo I

Artículo 1. La presente ley se fundamenta en las disposiciones que en materia de servicio comunitario contemplan los artículos 5, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para que la ciudadanía por nacimiento o naturalización realice actividades en materia de servicio comunitario.

Artículo 3. El servicio comunitario comprende el conjunto de acciones de naturaleza interdisciplinaria para coadyuvar a contrarrestar, neutralizar o disminuir los efectos de la pobreza, la intolerancia en sus distintas formas, la violencia de género, el analfabetismo, el deterioro y riesgos del medio ambiente, protección civil, enfermedades y demás problemáticas que menoscaben los derechos y libertades de las personas, entre otras.

Artículo 4. La capacitación, implementación y acreditación de las diversas acciones consideradas como servicio comunitario en términos de la presente ley, se realizarán en los diversos ámbitos de competencia, coordinados por la Secretaría de Gobernación y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente a su cumplimiento.

Artículo 5. Se considerarán como principios rectores para el cumplimiento de lo previsto en la presente ley, los siguientes:

I. Obligatoriedad. De todas las autoridades de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en el ámbito de sus competencias de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de quienes lleven a cabo el servicio comunitario;

II. Ciudadanía activa. Mexicanos por nacimiento o naturalización que lleven a cabo actividades de servicio comunitario en términos de la presente ley;

III. Intersectorialidad e Integralidad. El Estado, en sus distintos órdenes de gobierno desarrollará sistemáticamente políticas públicas integrales de servicio comunitario sobre diversos temas y materias;

IV. Diversidad. Tomar en cuenta tanto las necesidades y circunstancias específicas del contexto territorial, el género, la procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de los grupos vulnerables o de aquellos que se encuentren en riesgo, y

V. Certeza presupuestaria. Las autoridades en sus distintos órdenes de gobierno, deberán contemplar de forma anual un presupuesto específico para la realización del servicio comunitario.

Artículo 6. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por

Centro Nacional: El Centro Nacional de Servicio Comunitario, de la Secretaría de Gobernación;

Comisión: La Comisión Interinstitucional de Servicio Comunitario de la Secretaría de Gobernación;

Dependencias de la Administración Pública Centralizada: Aquellas secretarías que se encuentran contenidas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

Secretaría: Secretaría de Gobernación;

Ley: La Ley General del Servicio Comunitario;

Servicio comunitario: Obligación de la ciudadanía mexicana por nacimiento o naturalización de prestar servicios de promoción, prevención y apoyo de naturaleza interdisciplinaria que coadyuven en el proceso de erradicación de la pobreza, la intolerancia en sus distintas formas, la violencia de género, el analfabetismo, el deterioro y riesgo del medio ambiente, las enfermedades y demás problemáticas que menoscaben los derechos y libertades de las personas de la localidad de origen o de residencia.

Ciudadanía activa: Aquellos mexicanos y mexicanas a partir de los 18 años hasta los 45.

Comisión Interinstitucional: Comisión Interinstitucional de Servicio Comunitario;

Centro Nacional: Centro Nacional de Servicio Comunitario;

Secretario Ejecutivo: Funcionario designado por el secretario de Gobernación;

Programa Nacional: El Programa Nacional de Servicio Comunitario;

Programa Anual: El programa de trabajo anual del Centro Nacional;

Reglamento: El Reglamento de la Ley General de Servicio Comunitario;

Capítulo Segundo Del Servicio Comunitario

Artículo 7. Se considerará como servicio comunitario aquellas acciones que formen parte de un programa integral coordinado por alguna dependencia en cualquier orden de gobierno que tenga como finalidad coadyuvar en la erradicación de diversas problemáticas a nivel nacional, estatal y municipal, mismas que a continuación se señalan:

- I. Pobreza y marginación;
- II. Intolerancia en sus distintas formas;
- III. Violencia de género;
- IV. Analfabetismo;
- V. Deterioro y riesgo del medio ambiente;
- VI. Protección Civil;
- VII. Enfermedades; y

VIII. Otras que menoscaben los derechos y libertades de las personas.

Este iniciará a partir del primer día hábil de enero hasta el 15 de diciembre de cada año.

Artículo 8. El servicio comunitario se llevará a cabo mediante la participación activa de la ciudadanía mexicana y coordinada por las dependencias encargadas en los programas integrales de:

I. Pobreza y marginación;

II. Intolerancia en sus distintas formas;

III. Violencia de género;

IV. Analfabetismo;

V. Deterioro y riesgo del medio ambiente;

VI. Protección Civil;

VII. Enfermedades; y

VIII. Otras que menoscaben los derechos y libertades de las personas.

Artículo 9. En cada uno de los programas coordinados por las dependencias encargadas, se deberá considerar por lo menos las siguientes etapas para la realización del servicio comunitario:

I. Capacitación;

II. Servicio comunitario; y

III. Acreditación.

Artículo 10. La capacitación para el servicio comunitario deberá ser previa a éste, tendrá una duración de por lo menos de tres meses y estará a cargo de la dependencia encargada de desarrollar el programa o actividad.

El Reglamento de la presente ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y demás trámites para su ejecución.

Artículo 11. La realización del servicio comunitario deberá llevarse a cabo durante los siguientes seis meses posteriores a la fecha de término de la capacitación de conformidad con las disposiciones que para este efecto se establezcan el Reglamento de la presente ley.

Artículo 12. La acreditación del servicio comunitario es un reconocimiento oficial que emitirán las autoridades competentes, siempre y cuando la persona obligada concluya en tiempo y forma las actividades que éstas determinen para su realización.

La acreditación deberá extenderse a más tardar 30 días hábiles posteriores a la conclusión del mismo.

Artículo 13. En caso de interrupción del servicio comunitario con independencia de la etapa en la que se encuentre el obligado a su realización, se sujetará a lo previsto en el Reglamento de la presente ley.

Capítulo Tercero
De las Instancias de Coordinación

Sección Primera
De la Comisión Interinstitucional del Servicio Comunitario

Artículo 14. La Comisión Interinstitucional será la máxima instancia para la coordinación y definición de la política de servicio comunitario a nivel nacional.

Será presidida por el titular de la Secretaría de Gobernación y se integrará de la manera siguiente:

1. Secretaría de Gobernación;
2. Secretaría de Relaciones Exteriores;
3. Secretaría de la Defensa Nacional;
4. Secretaría de Marina;
5. Secretaría de Seguridad Pública;
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
7. Secretaría de Desarrollo Social;
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
9. Secretaría de Energía;
10. Secretaría de Economía;
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
13. Secretaría de la Función Pública;
14. Secretaría de Educación Pública;
15. Secretaría de Salud;
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
17. Secretaría de la Reforma Agraria;

18. Secretaría de Turismo;

19. 31 gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal;

20. Los presidentes municipales; y

21. El secretario ejecutivo.

El titular o la titular de la Secretaría de Gobernación, podrá invitar a participar a las sesiones de la Comisión Interinstitucional a personalidades del ámbito de la materia que puedan aportar conocimientos o experiencias a los temas de la agenda de la propia Comisión Interinstitucional, quienes asistirán con voz pero sin voto.

Los miembros de la Comisión Interinstitucional desempeñarán sus funciones de manera honorífica, por lo que no recibirán remuneración alguna por su participación en la misma.

Tratándose de los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, podrán designar a un suplente, quien deberá tener el nivel de subsecretario o equivalente.

La Comisión Interinstitucional contará con un secretario ejecutivo para coordinar la implementación de la política del servicio comunitario, y éste se apoyará para ello en todas las dependencias de los tres órdenes de gobierno, en términos del Reglamento de la presente ley y demás normativa aplicable.

Artículo 15. Para dar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones aplicables, el secretario ejecutivo se coordinará con las diversas instancias parte del servicio comunitario.

La Comisión Interinstitucional sesionará dos veces al año en forma ordinaria y en forma extraordinaria cuando así lo determine, a propuesta del secretario ejecutivo.

Se podrán considerar como válidas las sesiones que cuenten con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el Presidente de la Comisión Interinstitucional voto de calidad en caso de empate.

Artículo 16. Las atribuciones de la Comisión Interinstitucional en materia de servicio comunitario son:

I. Definir estrategias de colaboración interinstitucional para facilitar la cooperación, contactos e intercambio de información y experiencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios; así como con organizaciones de la sociedad civil, centros educativos o de investigación, o cualquier otro grupo de expertos o redes especializadas en servicio comunitario;

II. Establecer los lineamientos para recabar, analizar y compartir la información existente sobre el servicio comunitario, análisis de las mejores prácticas, evaluación y perspectivas entre los tres órdenes de gobierno, con el objeto de contribuir a la toma de decisiones;

III. Convocar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno que formen parte de la Comisión Interinstitucional, responsables o vinculadas, cuya función contribuya a la realización del servicio comunitario;

IV. Informar mediante los principales medios de comunicación social de forma anual las actividades a través de las instancias competentes, e indicar los ámbitos de acción de su programa de trabajo para el año siguiente; y

V. Las demás que establezcan otras disposiciones legales y las que sean necesarias para el funcionamiento de la Comisión Interinstitucional de Servicio Comunitario en las materias propias de la presente ley.

Sección Segunda

Del Secretario Ejecutivo

Artículo 17. El secretario ejecutivo de la Comisión, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Elaborar en coordinación con las demás instancias de la Comisión Interinstitucional, las propuestas de contenido del Programa Nacional del Servicio Comunitario y aquellos vinculados con esta materia;

II. Proponer a la Comisión Interinstitucional, políticas públicas, programas y acciones en materia de servicio comunitario;

III. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones de la propia Comisión Interinstitucional y de su Presidente sobre la materia;

IV. Para efectos de las fracciones anteriores, contará con los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestarios que apruebe la Comisión, y

V. Todas aquellas atribuciones conferidas al secretario ejecutivo en la presente ley y demás disposiciones legales.

Sección Tercera

Del Centro Nacional del Servicio Comunitario

Artículo 18. Para la realización de las acciones consideradas como servicio comunitario la Comisión Interinstitucional contará con un Centro Nacional, que será presidido por un Director General será designado y removido libremente por el titular de la Secretaría de Gobernación de quien dependerá directamente y el nombramiento recaerá en la persona que reúna los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y en las áreas científicas o tecnológicas, y

III. No encontrarse en alguno de los impedimentos a que se refiere el artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Artículo 19. El Centro Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I.** Participar en la elaboración del Programa Nacional del Servicio Comunitario;
- II.** Elaborar su programa anual de trabajo y someterlo a la aprobación del secretario ejecutivo;
- III.** Recabar información sobre las diversas problemáticas sociales más apremiantes en el país, los grupos de mayor vulnerabilidad y, proyectos enfocados a su solución y sus resultados;
- IV.** Realizar diagnósticos participativos en materia de servicio comunitario;
- V.** Generar mecanismos de servicio comunitario en coordinación con organismos públicos de derechos humanos e instituciones de educación superior para el diagnóstico y evaluación de las políticas públicas en la materia;
- VI.** Planear la ejecución de programas de servicio comunitario y las formas de evaluación, previa aprobación del secretario ejecutivo;
- VII.** Llevar a cabo en coordinación con otras instituciones encuestas nacionales de impacto de servicio comunitario, con la periodicidad que se estime conveniente;
- VIII.** Identificar temas prioritarios o emergentes que deban implementarse desde la perspectiva del servicio comunitario ciudadano;
- IX.** Formular recomendaciones sobre la implementación de medidas adicionales para un eficaz cumplimiento del servicio comunitario;
- X.** Evaluar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, programas y acciones de servicio comunitario;
- XI.** Efectuar estadísticas oficiales del servicio comunitario;
- XII.** Promover entre las autoridades los gobiernos federal, de los estados, el Distrito Federal y los municipios la participación de la ciudadanía en las tareas de servicio comunitario;
- XIII.** Garantizar el libre acceso de la población a la información estadística en materia de servicio comunitario;
- XIV.** Realizar y difundir estudios sobre la necesidad de la realización del servicio comunitario;
- XV.** Expedir los lineamientos y crear los mecanismos que sean necesarios para garantizar que la realización del servicio comunitario en todo el país;
- XVI.** Organizar y difundir los resultados y conclusiones de las conferencias, seminarios, reuniones y demás actividades destinadas a profundizar en aspectos técnicos de experiencias nacionales e internacionales sobre la realización del servicio comunitario;
- XVII.** Brindar asesoría a las autoridades federales, de las entidades federativas, las municipales y sociedad civil en materia de servicio comunitario cuando estas así lo soliciten;

XVIII. Proponer al secretario ejecutivo la celebración de convenios para la formación, capacitación, especialización y actualización de servidores públicos cuyas funciones incidan en la ejecución del servicio comunitario;

XIX. Intercambiar y desarrollar mecanismos de aprendizaje de experiencias internacionales;

XX. Difundir la recopilación de las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de servicio comunitario así como los criterios para tal determinación;

XXI. Analizar las inquietudes, requerimientos y propuestas de la ciudadanía a través de las instancias creadas al efecto, a partir de las directrices y mecanismos establecidos por el Reglamento;

XXII. Dar respuesta a las temáticas planteadas por la ciudadanía

XXIII. Para efectos de las fracciones anteriores, contará con los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestarios que apruebe la Comisión; y

XXIII. Las demás que establezcan otras disposiciones legales.

Capítulo Cuarto

De la Coordinación de Programas

Artículo 20. Los programas nacional, sectoriales, especiales e institucionales en materia del servicio comunitario, deberán diseñarse considerando la participación interinstitucional con enfoque multidisciplinario y orientarse a contrarrestar, neutralizar o disminuir las problemáticas siguientes:

I. Pobreza y marginación;

II. Intolerancia en sus distintas formas;

III. Violencia de género;

IV. Analfabetismo;

V. Deterioro y riesgo del medio ambiente;

VI. Protección Civil;

VII. Enfermedades; y

VIII. Otras que menoscaben los derechos y libertades de las personas.

Los programas tenderán a fomentar la conciencia social y la construcción de ciudadanía en quienes lo realicen, así como un efecto multiplicador y de participación de las autoridades de los gobiernos federal, de los estados, el Distrito Federal y los municipios, organismos públicos de derechos humanos y de las organizaciones civiles, académicas y comunitarias en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de servicio comunitario.

Artículo 21. Las políticas del servicio comunitario deberán ser evaluadas con la participación de instituciones académicas, profesionales, especialistas en la materia y organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 22. En el cumplimiento del objeto de esta ley, las autoridades de los gobiernos federal, de los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus atribuciones, deberán:

- I.** Proporcionar información a las comunidades desde la perspectiva del servicio comunitario para contrarrestar, neutralizar o disminuir los principales problemas de la localidad;
- II.** Apoyar el intercambio de experiencias, investigación académica y aplicación práctica de conocimientos;
- III.** Impulsar la organización y la sistematización de experiencias exitosas de la implementación del servicio comunitario;
- IV.** Compartir conocimientos, según corresponda, con investigadores, entes normativos, educadores, especialistas de otros sectores pertinentes y la sociedad en general;
- V.** Multiplicar intervenciones exitosas, concebir nuevas iniciativas y pronosticar a través del servicio comunitario la posible solución de nuevos problemas que se susciten;
- VI.** Generar bases de datos especializadas que permitan administrar el servicio comunitario; y
- VII.** Realizar estudios periódicos sobre los retos y alcances del servicio comunitario.

Capítulo Quinto

Del Programa Nacional del Servicio Comunitario

Artículo 23. El Programa Nacional deberá contribuir al objetivo general de fomentar la conciencia social y la construcción de ciudadanía en quienes lo realicen, con base en objetivos precisos, claros y medibles, a través de:

- I.** La incorporación del servicio comunitario como elemento central en las obligaciones de las mexicanas y mexicanos a partir de los 18 años de edad;
- II.** El diagnóstico de los principales problemas sociales, los factores de riesgo y las consecuencias;
- III.** Los diagnósticos participativos;
- IV.** Los ámbitos y grupos prioritarios que deben ser atendidos;
- V.** El fomento de la capacitación de los servidores públicos cuyas atribuciones se encuentren relacionadas con la materia objeto de la presente ley, lo cual incluirá la realización de seminarios, estudios e investigaciones o programas de formación entre otros, para asegurar que sus intervenciones sean apropiadas, eficientes, eficaces y sostenibles;
- VI.** El desarrollo de estrategias para el eficiente cumplimiento del servicio comunitario, y

VII. El monitoreo y evaluación sistemática de sus resultados.

Artículo 24. Para la ejecución del Programa Nacional, el Centro Nacional preparará un programa de trabajo anual que contenga objetivos específicos, prioridades temáticas y una lista de acciones y de medidas complementarias.

Sección Primera De la Evaluación

Artículo 25. El Centro Nacional será la instancia encargada de coordinar la evaluación de las acciones realizadas para ejecutar el programa anual y los resultados del año anterior.

Para la evaluación de las acciones, se convocará a los organismos públicos de derechos humanos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 26. El resultado de la evaluación se remitirá a la Comisión Interinstitucional quien tendrá la obligación de publicarlo en los términos que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Los resultados de las evaluaciones determinarán la continuidad de los programas.

Sección Segunda De la Participación Ciudadana y Comunitaria

Artículo 27. La participación ciudadana y comunitaria organizada o no, en materia de servicio comunitario, es una obligación de las mexicanas y mexicanos en términos de la presente ley.

Artículo 28. La participación ciudadana y comunitaria, organizada o no, se hará efectiva a través de la actuación directa de las personas en las comunidades, en las redes vecinales, las organizaciones, o a través de cualquier otro mecanismo local o legal, creado en virtud de sus necesidades.

Artículo 29. La coordinación entre los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana, para la realización del servicio comunitario, será el principal objetivo del Centro Nacional, para lo cual desarrollará lineamientos claros de participación y consulta.

Capítulo Sexto Del Financiamiento

Artículo 30. Los programas federales, de los estados, el Distrito Federal o municipales, en materia de servicio comunitario, deberán cubrirse con cargo a sus respectivos presupuestos y sujetarse a las bases que establecen la presente ley y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 31. La federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios contemplarán en sus respectivos presupuestos recursos suficientes para el diagnóstico, diseño, capacitación, ejecución, acreditación y evaluación de programas y acciones en materia de servicio comunitario derivados de la presente ley.

Artículo 32. El Centro Nacional propondrá, previa aprobación del secretario ejecutivo de la Comisión Interinstitucional, el desarrollo de mecanismos de financiamiento para proyectos de la

sociedad civil, de los municipios o de las entidades federativas que tengan incidencia directa en temas prioritarios de servicio comunitario, con base en los lineamientos que emita para tales efectos la Comisión Interinstitucional, garantizando la coordinación de acciones para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos.

Capítulo Séptimo

De las Sanciones

Artículo 33. El incumplimiento en el ejercicio de las obligaciones que se derivan de la presente ley será sancionado de conformidad con la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la federación de los estados.

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. El Ejecutivo federal expedirá el Reglamento respectivo en un término de hasta ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor de este decreto.

Artículo Tercero. La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales para garantizar el cumplimiento de la presente ley, en el ejercicio fiscal siguiente a la entrada en vigor de este decreto.

Artículo Cuarto. Los programas, proyectos y demás acciones que, en cumplimiento a lo dispuesto en esta ley y en razón de su competencia, corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán sujetarse a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para dichos fines en el Presupuesto de Egresos de la Federación y a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 26 de abril de 2012.

Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROBERTO PÉREZ DE ALVA BLANCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Planteamiento del Problema

En nuestro país la presunción de inocencia se establece por primera vez en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de fecha 22 de octubre de 1814, y en el artículo 30 disponía “que todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpado”.¹ Cabe referir que posteriormente la presunción de inocencia no aparece mencionada ni en la Constitución de 1857, ni en la de 1917.

De lo que es perceptible, que antes de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, no se hacía referencia, a la presunción de inocencia, como una garantía jurídico-penal contemplada en la Carta Magna, de hecho era un tema poco tratado por la doctrina jurídica mexicana; a pesar de que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el principio de presunción de inocencia estaba implícitamente recogido en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Mexicana. Lo anterior se desprende del siguiente criterio jurisprudencial:

“Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución Federal. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculcado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar “los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado”; en el artículo 21, al disponer que “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole “buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos”. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado”.²

Por lo que a raíz de la reforma a la Constitución Federal, aparece de manera expresa la presunción de inocencia, materializándose en el artículo 20, inciso B, fracción I, como fundamento del sistema acusatorio donde se reemplaza la figura de la libertad provisional bajo caución, por el derecho a la presunción de inocencia, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

...

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa...”

De ahí que el consagrar la presunción de inocencia en nuestro máximo ordenamiento jurídico, deja de ser un principio implícito, convirtiéndose en un derecho que se encuentra formalmente plasmado dentro del texto constitucional. Y que trae como consecuencia que nadie debe ser considerado culpable antes de que una sentencia firme lo declare, lo cual impone el deber de respetar, en tanto tal declaración se produce, la situación o estado jurídico que la persona tenga.³

Es en este contexto, en el que debe apreciarse el reclamo expresado por nuestro conducto, ya que la esencia de la reforma constitucional es el reconocimiento de la presunción de inocencia como un derecho fundamental, frente a los actos de los órganos encargados de la impartición de justicia en nuestro país, a efecto de que una persona no sea considerada como culpable de la comisión de un delito, hasta que se dicte sentencia que cause estado, más no como lo refiere nuestro texto constitucional vigente, al señalar que “se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”, porque atendiendo a la literalidad de la Carta Magna, no se respetaría de manera íntegra el principio de presunción de inocencia, ya que al emitirse sentencia por el juez de la causa se puede recurrir la misma, ya que no es una sentencia firme, entendiéndose por esta última como una resolución que no admite medio de impugnación y por ende adquiere el carácter de cosa juzgada.

Argumentación

Es indudable que la reforma constitucional tuvo un gran acierto en cuanto al reconocimiento expreso del derecho a la presunción de inocencia, ya que este derecho fundamental, antes de la reforma de 18 de junio de 2008, no estaba reconocido a nivel constitucional, sólo existía un criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se expresaba que el derecho a la presunción de inocencia estaba implícito en la Constitución Federal; aunque cabe mencionar que dicho derecho fundamental ya formaba parte de nuestro Derecho Positivo Mexicano, esto, en virtud de que nuestro país, había suscrito instrumentos jurídicos internacionales, a los que ya se hizo referencia, en los que se comprometió a reconocer y respetar la presunción de inocencia como derecho fundamental.

El precepto constitucional que contempla el derecho a la presunción de inocencia se encuentra en el artículo 20, apartado B, fracción I, que dispone “a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”. Al respecto, se debe mencionar que el derecho a la presunción de inocencia, no se respeta de manera íntegra, toda vez que el derecho desaparece al emitirse sentencia por el juez de la causa, y no contempla las

resoluciones de segunda instancia e inclusive de Amparo. Por lo que esta presunción de inocencia debería desvanecerse hasta que exista resolución que cause estado.

Entendiéndose por causar estado, el momento procedimental, en el que adquiere firmeza una resolución, sin poderse modificar a futuro por ningún medio de impugnación o por medio de recurso ordinario.⁴

Lo cual se torna contradictorio; ya que por un lado esta reforma tiene una visión garantista, que contempla un sistema de justicia penal acorde a los lineamientos internacionales de los Estados Democráticos de Derecho.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71.II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6.1.1, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ordenamiento a modificar

Único. Se reforma la fracción I del artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 20. ...

B. ...

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;”

II. a IX. ...

Texto normativo propuesto

Se reforma el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 20. ...

B. ...

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia firme que cauce estado.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 *La Constitución y la República*, Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, 1980, página 74.

2 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tesis Aislada P. XXXV/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XVI, agosto 2002, Materias Constitucional y Penal, página 14.

3 Cfr. Vázquez Sotelo, José Luis, citado por Miguel Ángel Aguilar López, *Presunción de inocencia: principio fundamental en el sistema acusatorio*, Op. Cit., página 204.

4 Polanco Braga, Elías, *Diccionario de Derecho de Procedimientos Penales: Voces Procesales*, Porrúa, México 2008, página 41.

Dado en la sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 26 de abril de 2012.

Diputado Roberto Pérez de Alva Blanco (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 55, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA IVIDELIZA REYES HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Ivideliza Reyes Hernández, integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 55, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El objeto del presente proyecto legislativo es establecer como regla general que los que aspiren a un cargo público de elección popular federal o local, en caso de estar ocupando otro puesto público deberán separarse del cargo al menos 90 días antes de la elección.

Actualmente, no hay en forma general tal restricción, por lo que algunos servidores públicos no se separan del encargo, pero se distraen de sus funciones por estar participando en una contienda electoral.

Efectivamente, hay incompatibilidad en

- a) El ámbito de la ética;
- b) Los principios de igualdad ciudadana y competencia democrática; y
- c) La equidad del proceso electoral al permitirse que un servidor público siga en su cargo, y compita por otro puesto de elección popular.

Aunque no haya una prohibición expresa en el texto constitucional o en las leyes, nos regimos por principios y directrices de carácter constitucional, que aunque no están explícitamente escritos, por sentido común deben regir la vida política y democrática de una nación, y precisamente los casos de incompatibilidades de los artículos 55, 58 y 59 de la Constitución, tienen como fin evitar que se use un cargo público, cualquiera que éste fuere, para promoverse políticamente, lo que además cobra sentido y se refuerza con el artículo 134 constitucional in fine:

Artículo 134. ...

...

Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Para argumentar lo anterior, se señala que existen criterios de interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre la separación del cargo a fin de asegurar la equidad en la contienda en el partido, mismos que a continuación se transcriben:

Tercera época

Registro: 920961

Instancia: Sala Superior

Tesis aislada

Fuente: Apéndice (actualización 2001)

Tomo VIII, P.R. Electoral

Materia(s): Electoral

Tesis: 192

Página: 228

Genealogía:

Revista Justicia Electoral 2002, tercera época, suplemento 5, páginas 142-143, Sala Superior, tesis S3EL 042/2001.

Separación del cargo para ser candidato. Debe continuar hasta la conclusión total del proceso electoral (legislación de Morelos). El artículo 117, fracción II, de la Constitución Política de Morelos, donde se dispone que no podrán ser miembros de un ayuntamiento o ayudantes municipales los empleados de la federación, estados o municipios, a menos que se separen del cargo 90 días antes del día de la elección, debe interpretarse en el sentido de que inicia desde esta temporalidad y se extiende por todo el tiempo en que se estén llevando a cabo las actividades correspondientes al proceso electoral de que se trate, incluyendo la etapa de resultados, declaraciones de validez y calificación de las elecciones, hasta que las actuaciones electorales queden firmes y definitivas, por no existir ya posibilidad jurídica de que sean revocadas, modificadas o nulificadas. Lo anterior se considera así toda vez que la interpretación funcional de la prohibición en cita, permite concluir que uno de los propósitos fundamentales de la prohibición contenida, consiste en evitar que los ciudadanos que sean postulados como candidatos, se encuentren en posibilidad de disponer de recursos materiales o humanos para

favorecer sus labores proselitistas durante la campaña electoral, o de aprovechar su posición, de cualquier modo, para ejercer hasta la más mínima influencia, o para proyectar su imagen ante el electorado o ante cualquier autoridad, especialmente los organismos electorales, en el desarrollo de los comicios. Ahora, el riesgo que se pretende prevenir subsiste todo ese tiempo, dado que la influencia mencionada se puede ejercer tanto durante la etapa de preparación como el día de la jornada electoral. Sobre los electores, durante la etapa de preparación y el día de la jornada electoral, para tratar de inducir su intención de voto, con posible atentado al principio de libertad del sufragio, y en todas las etapas, sobre los organismos electorales, respecto de los actos de su competencia, con peligro de contravención a los principios de certeza, objetividad e imparcialidad, que rigen tales actividades electorales; por lo que la prohibición en comento, debe prevalecer todo el tiempo en que subsista la posibilidad de que se actualice el riesgo indicado.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-406/2000. Partido Revolucionario Institucional, 26 de octubre de 2000. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Leonel Castillo González. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y José Luis de la Peza. Secretario: Jesús Eduardo Hernández Fonseca.

Revista Justicia Electoral 2002, tercera época, suplemento 5, páginas 142-143, Sala Superior, tesis S3EL 042/2001.

Énfasis añadido

Tercera época

Registro: 922748

Instancia: Sala Superior

Tesis aislada

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo VIII, P.R. Electoral

Materia(s): Electoral

Tesis: 129

Página: 160

Genealogía:

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 413-414, Sala Superior, tesis S3EL 058/2002.

Elegibilidad. Qué debe entenderse por “separación definitiva del cargo”. El artículo 55, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los secretarios de Gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos como diputados federales en las entidades de sus respectivas

jurisdicciones, a no ser que se separen definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección; precepto que interpretado correctamente, debe conducir a estimar que el vínculo entre el candidato y el cargo del que se debe separar, debe desaparecer decisivamente y sin duda alguna, dejando de tener cualquier relación con la actividad que desempeñaba. En efecto, el adverbio *definitivamente* utilizado por el precepto interpretado significa, según el *Diccionario* de la Real Academia Española: Decisivamente, resolutivamente. 2. En efecto, sin duda alguna; por lo que la separación de mérito debe ser en forma decisiva, sin gozar de las prerrogativas correspondientes al cargo, esto es, opuesta a una separación temporal o sujeta a término o condición; lo que es acorde con una interpretación sistemática y funcional del precepto constitucional de mérito, ya que la limitación establecida por el Constituyente pretende que los funcionarios públicos ahí señalados o quienes ocuparon tales cargos, no puedan tener influencia preponderante en la decisión de su candidatura ni en la voluntad de los votantes del distrito electoral de las entidades donde ejerzan sus funciones. En estas circunstancias, si el candidato solicita licencia con goce de sueldo no puede estimarse que la separación se dio definitivamente, pues sigue disfrutando de los emolumentos de su función y vinculado al cargo.

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2000.-Partido Revolucionario Institucional, 17 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Alejandro de Jesús Baltazar Robles.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 413-414, Sala Superior, tesis S3EL 058/2002.

En consecuencia, aunque expresa y formalmente no exista una restricción, si existe una incompatibilidad en el campo de la ética y de los principios constitucionales de un régimen democrático, misma que proponemos en este proyecto legislativo.

Para ello proponemos que en el caso de quienes aspiran a ser diputados federales, senadores, gobernadores, diputados locales o integrantes de un ayuntamiento, y se encuentren en el ejercicio de otro cargo de elección federal o local deberán separarse 90 días antes de la elección.

Con esta reforma se pretende que no se utilicen recursos públicos y demás beneficios que se tienen en razón del cargo para ser utilizados en forma desviada para obtener otro cargo público.

Como representantes populares debemos buscar que haya mayores oportunidades de que los ciudadanos accedan a cargos públicos y no sólo los grupos que están enquistados en el poder, asimismo se busca que haya condiciones de equidad y transparencia en las contiendas electorales.

Es necesario que aspiremos a una norma constitucional más ciudadana que reduzca los privilegios de las clases políticas, y que limite el indebido ejercicio en los cargos.

De ningún modo se establece una incompatibilidad absoluta, sino una debida y anticipada separación, a fin de no desechar o demeritar la experiencia pública obtenida en el ejercicio de cargos públicos anteriores, y que indudablemente es útil para un servidor público a fin de contar con una visión más integral respecto de la formación y el funcionamiento de otros poderes federales, locales o municipales.

Finalmente, la pretensión de cualquier norma constitucional debe ser en el sentido de limitar y hacer funcional el poder público en beneficio de los habitantes del estado, que es precisamente lo que pretendemos con esta aportación.

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores, la suscrita, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 55, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** la fracción V del artículo 55; se **adicionan** un tercer párrafo a la fracción I del artículo 115 y un sexto párrafo a la fracción I del artículo 116; y se **reforma** el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a IV. ...

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, **ni estar en el ejercicio de cualquier cargo de elección popular federal o local**, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

...

...

...

VI. a VII. ...

Artículo 115. ...

I. ...

...

Los que estén en el ejercicio de un cargo de elección popular federal o local deberán separarse definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección del ayuntamiento de que se trate.

...

...

...

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

...

...

...

Los que estén en el ejercicio de un cargo de elección popular federal o local deberán separarse definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección de gobernador.

II. ...

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. 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 no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. **Los que estén en el ejercicio de un cargo de elección popular federal o local deberán separarse definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.**

...

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de los estados dispondrán de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adecuar sus Constituciones y demás legislación que corresponda.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2012.

Diputada Ivideliza Reyes Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 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 esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ampliar la competencia de las comisiones de investigación.

Exposición de Motivos

En la doctrina jurídica comparada se define a las comisiones de investigación como instrumentos colegiados de información de las asambleas legislativas, que cuentan con facultades especiales sobre terceros extraños a éstas ¹. Se caracterizan por las siguientes notas: 1) suponen una actuación colegiada; 2) son de carácter transitorio; y, 3) pueden exigir la presencia de funcionarios y particulares para declarar ante la comisión correspondiente, requerir la exhibición y conocimiento de documentos y datos, sancionar las infracciones que en esta materia puedan producirse, etcétera.

A diferencia de otras vías de control parlamentario, principalmente porque las comisiones de investigación tienen potestades sobre autoridades y particulares, es necesario e imprescindible, regular las relaciones entre las comisiones de investigación y los terceros, sean funcionarios o ciudadanos. Las comisiones de investigación son poderosas en el derecho comparado cuando cuentan con instrumentos de sanción en caso de desacato a sus mandatos. Pueden ser medios fundamentales de fiscalización al poder si sus procedimientos e informes finales son públicos.

La génesis de las comisiones de investigación se encuentra en la Gran Bretaña, los Estados Unidos y Francia ². Su propósito inicial consistió en controlar y fiscalizar actividades del gobierno que los legisladores consideraban alejadas de los propósitos constitucionales o, que podrían implicar desviaciones de poder y actos de corrupción. Su fundamento constitucional reside en el principio de división de poderes y en el que concede al legislativo la facultad de controlar el poder.

El pensamiento constitucional y parlamentario ha tenido sobre las comisiones de investigación posturas diversas, principalmente en razón a sus fines y alcances. Para algunos, las comisiones de investigación deben buscar del gobierno información y, para otros, las comisiones de investigación son instrumentos de control parlamentario en manos de las minorías legislativas. Existe una pluralidad de supuestos en que puede ser lícita la ejecución de investigaciones, si bien es fácilmente previsible que la mayoría de ellas obedecerá al propósito de fiscalizar al gobierno o algún sector administrativo, o al de obtener un adecuado conocimiento de una materia para su ulterior tratamiento legislativo. En cualquier caso, todas las comisiones de investigación deben versar sobre algún asunto de interés público y, es obvio que las investigaciones deben estar relacionadas con las funciones constitucionales del poder legislativo.

La mejor obra jurídica en México sobre las comisiones de investigación, que es la de Cecilia Mora-Donatto, las considera: “órganos del parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales

que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático”³. La citada definición de las comisiones de investigación busca determinar los siguientes elementos: a) órganos del parlamento dotados de autonomía para desarrollar facultades específicas; b) el carácter temporal de las mismas; y, c) la preferencia de que estos órganos estén en manos de la oposición.

En todas las democracias occidentales, sus parlamentos y poderes legislativos, cuentan con comisiones de investigación. En Estados Unidos sus facultades son enormes y su procedimiento de actuación está minuciosamente regulado. En ese país existen normas precisas para su autorización, sobre el personal técnico de apoyo, respecto a las audiencias públicas, para citar testigos y en general recabar pruebas e informes, en cuanto a los derechos de los testigos, sobre su carácter público, para regular el desacato de autoridades y personas, referidas a la inmunidad de los testigos, etcétera. En algunos momentos históricos, las comisiones de investigación han sido en Estados Unidos poderosísimos instrumentos de control parlamentario, principalmente sobre el ejecutivo, aunque también sobre otras instituciones y asuntos públicos.

El derecho europeo suele, como debe ser, regularlas desde la Constitución. El artículo 82 de la Constitución italiana indica: “Una y otra cámara pueden disponer investigaciones sobre materias de interés público. A tal fin nombrará entre sus propios miembros una comisión constituida de forma que se respete la proporcionalidad entre los distintos grupos. La comisión de investigación llevará a cabo sus investigaciones y exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial”. En Alemania, el artículo 44.1 de la Ley Fundamental de Bonn indica que: “El Bundestag tiene el derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar una comisión de investigación que reunirá las pruebas necesarias en sesión pública. La publicidad podrá ser suprimida”. La Constitución de Portugal en su artículo 181, inciso 4, precisa: “Sin perjuicio de su constitución en términos generales, las comisiones parlamentarias de investigación se constituirán obligatoriamente siempre que así sea requerido por un quinto de los diputados en ejercicio de sus funciones, con el límite de una por diputado y por sesión legislativa”. Y, la Constitución española de 1978 señala en su artículo 76 que: “El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación”.

En México ha sido infructuosa la eficacia de las comisiones de investigación, debido a problemas que está iniciativa propone superar. Se incorporaron en el derecho patrio mediante una reforma de 1977 al artículo 93 constitucional. El párrafo tercero de ese artículo actualmente establece: “Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal”.

De la norma transcrita se derivan las siguientes características de las comisiones de investigación en México:

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3501-X, lunes 30 de abril de 2012

1. Sólo pueden crearse por acuerdo del pleno de cada Cámara mediante aprobación por mayoría de votos de los presentes.
2. Sólo puede instar la creación de las comisiones de investigación, la cuarta parte de los diputados o la mitad de los senadores.
3. Sólo se pueden integrar para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.
4. Los resultados de las investigaciones se hacen del conocimiento del Ejecutivo federal.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos adiciona características legales a estas comisiones. El artículo 41 de la ley indica para el caso de las comisiones de investigación de la Cámara de Diputados que son transitorias y, el artículo 43, prevé su integración máxima (30 miembros) y los principios de su composición (pluralidad y proporcionalidad).

Las principales críticas ⁴ que la doctrina ha esgrimido respecto a las comisiones son las siguientes:

1. Para constituirse se requiere de la aprobación del pleno de cada Cámara. No son entonces, instrumentos de control parlamentario en manos de la oposición. Si la mayoría no lo autoriza no pueden ser aprobadas, lo que impide o limita severamente las facultades de control del legislativo.
2. El número de diputados y senadores exigidos para instar su constitución no siempre permite que las minorías parlamentarias puedan impulsarlas. Es un número excesivo que favorece a las mayorías sobre el derecho de las minorías a exigir el control sobre algún asunto de relevancia nacional o de importancia y trascendencia social.
3. Existe una escasa regulación legal y reglamentaria. Si los funcionarios a los que se requiere información, desacatan el pedido o requerimiento de información, no existe consecuencia jurídica alguna que sancione su proceder.
4. No existe regulación sobre los procedimientos de investigación de las comisiones (si el procedimiento debe ser público, reservado o confidencial; si se puede citar a personas; qué tipo de reglas deben prevalecer para valorar pruebas, etcétera).
5. Son comisiones que su actuación no procede respecto de la administración pública centralizada, el resto de los poderes y órganos del Estado y, sobre asuntos de interés público o social.
6. Es indebido que no exista disposición indubitable para que las comisiones puedan hacer públicos los resultados de sus investigaciones y al mismo tiempo puedan ejercer acciones legales en contra de los responsables y/o presentar denuncias en contra de ellos, en donde la comisión pueda fungir hasta como coadyuvante del Ministerio Público.
7. La sociedad civil no puede instar la integración y constitución de comisiones de investigación.
8. La sociedad civil carece de información permanente sobre los avances de las investigaciones y, en ocasiones, sobre los resultados.

9. Su actuación es transitoria y no se mantienen en las legislaturas subsiguientes.

10. En general, han resultado, desde que fueron erigidas constitucionalmente, muy poco eficientes y eficaces.

De lo que aquí hemos señalado, es obvio, que requerimos una reforma constitucional en la materia para darles vigor a las comisiones de investigación a fin de que puedan cumplir sus cometidos constitucionales y de esta manera el control al poder público sea más exhaustivo. Esta iniciativa pretende que el poder legislativo fortalezca la función olvidada y menospreciada del control parlamentario. También quiere que las comisiones de investigación estén en manos de las minorías parlamentarias y, que los ciudadanos puedan intervenir instando a la conformación de las mismas y participando en el seguimiento de las investigaciones que realizan.

Por lo expuesto y fundado, se somete a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que modifica el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ampliar la competencia de las comisiones de investigación

Artículo Único. Se modifica el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

Los grupos parlamentarios tienen la facultad de crear comisiones de investigación unicamerales o bicamerales sin que sea necesaria la autorización del pleno de las Cámaras. Los ciudadanos pueden instar al pleno de las mismas o a los grupos parlamentarios para conformarlas. Las comisiones de investigación tienen facultades para controlar, transparentar e investigar a cualquiera de los poderes de la unión y órganos constitucionales autónomos y, también pueden indagar sobre cualquier asunto de interés público y social. Sus procedimientos, investigaciones y resultados serán públicos. Las comisiones de investigación llevarán a cabo sus investigaciones y exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial. Sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Público para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. Las comisiones de investigación actuarán como coadyuvantes del Ministerio Público y podrán seguir en funcionamiento una vez que concluya la legislatura respectiva. Será obligatorio para autoridades y personas comparecer a requerimiento de las cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

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 y las Cámaras del mismo realizarán, a más tardar en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto, las adecuaciones legislativas y reglamentarias correspondientes.

Notas

1 Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, 415.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3501-X, lunes 30 de abril de 2012

2 Crick, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1968; Galloway, George B., *Congress at the Crossroads*, New York, s. p. i., 1948; Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996; y, Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.

3 Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados y UNAM, 1998, página 70.

4 Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados y UNAM, 1998, páginas 269-289 y, Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, páginas 146-147.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la honorable Cámara de Diputados, México, DF, a 27 de abril de 2012.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 61 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 esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prohibir el mandato imperativo sobre los legisladores, establecer que diputados y senadores son inviolables por sus votos y opiniones y que no pueden ser reconvenidos por ellos, y para que la Ley del Congreso regule el estatuto del legislador.

Exposición de Motivos

En el derecho comparado y en nuestro país el estatuto del parlamentario se estableció para impedir que el legislador dependiera del ejecutivo o de otros órganos del Estado, para prohibir que existiese un mandato imperativo ¹ de esas instancias de poder sobre la función legislativa que limitaran la libertad de opinión y de votación del parlamentario. Esa fue la causa del estatuto del parlamentario –principalmente inviolabilidades, inmunidades e incompatibilidades-, tal como los textos constitucionales mexicanos la han recogido y aún permanece. Sin embargo hoy en día, los principales riesgos para salvaguardar la independencia y la libertad del legislador no sólo provienen del ejecutivo o de otros poderes e instancias públicas sino principalmente de los llamados factores reales de poder. Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones.

Para ser estudiado correctamente, el orden jurídico exige que lo veamos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el gobierno de los Estados Unidos y, las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida –tal vez no de manera mecánica pero si determinante- condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Si le damos alguna relevancia a las premisas anteriores, nos damos cuenta que las normas jurídicas formales no le dan a los factores reales de poder la relevancia necesaria. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes. En México no existe una adecuada legislación sobre los partidos políticos –hay algunas débiles normas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales-. Sobre los medios de comunicación electrónica hay como se sabe una insuficiencia mayúscula y el orden jurídico en la materia no responde a las exigencias de una democracia pluralista y de un Estado de Derecho auténtico, porque se ha mercantilizado el espacio radioeléctrico y se concentran groseramente las concesiones de los medios electrónicos en unas cuantas empresas. Los organismos financieros internacionales durante décadas han influido en nuestra economía y esa influencia no se encuentra normada adecuadamente y, no existen además los controles institucionales para supervisarla y fiscalizarla ¿Qué decir de los Estados Unidos o de las transnacionales?

El Estado de nuestros días ha sido “apropiado” o “colonizado” por partidos, por medios de comunicación electrónicos, iglesias, organismos empresariales, sindicatos, empresas nacionales y

transnacionales, etcétera, y el poder de las instituciones formales son un reflejo de intereses y de decisiones que se adoptan en ámbitos diferentes a los del Estado, en donde además, esos intereses y decisiones no pasan la prueba de los procedimientos democráticos de control ni los del Estado Constitucional. Los ciudadanos están al margen de esas decisiones e influencias y no las pueden controlar directamente y de raíz. Son decisiones e intereses oscuros que no pueden ser controlados por los mecanismos, procedimientos y recursos que provee el actual Estado. La democracia y todo el andamiaje constitucional se enfrentan a enemigos que no siempre es fácil combatir porque operan al margen de las instituciones aunque las usan para su provecho. En este sentido, resulta fundamental saber quién está detrás de las instituciones formales y qué mecanismos utiliza para que los servidores públicos actúen en función de sus intereses. Por eso, quien puede vulnerar la independencia y la libertad del legislador, no es sólo el ejecutivo u otros poderes formales, quienes realmente pueden vulnerar su independencia son los intereses oscuros y no controlables democráticamente de los factores reales de poder y quien los detenta.

Si enmarcamos los factores reales de poder en el proceso de globalización podemos apreciar que las principales amenazas a la independencia y libertad de los servidores públicos y en particular de los legisladores, está en estas inmensas estructuras de poder transnacionales y nacionales que suelen operar al margen del Estado o que cuando operan a través de él, lo instrumentalizan con el propósito de obtener beneficios que no se corresponden con los de los ciudadanos. Las soluciones a estas amenazas pasan por: 1) preservar al Estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones; 2) reformar las instituciones internacionales, a fin de abrirlas y democratizarlas; 3) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; 4) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etcétera; 5) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder ² a fin de que las relaciones económicas y otras, producto de la globalización, no queden al margen del Derecho y del control ciudadano; 6) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones y naciones, etcétera.

La regulación adecuada del estatuto del parlamentario que tome en cuenta el contexto descrito es una tarea no menor dentro del Estado, pues persigue democratizar y transparentar relaciones de poder que no siempre quedan al descubierto, además pretende que los impactos de la globalización o de los intereses de los factores reales sean motivo de la deliberación parlamentaria y de los procedimientos democráticos de control. Esto significa que la prohibición constitucional del mandato imperativo, la maximización de la inviolabilidad de expresión y de voto del legislador, y la regulación legal y sólo legal del estatuto del parlamentario, fortalecen al legislador en lo individual y al Congreso en su conjunto.

La libre discusión es la base de la función constitucional del legislativo para legislar, criticar, controlar al ejecutivo y, en síntesis para expresar el pluralismo político. La función legislativa sólo se puede realizar en un clima de libertad sin temor a la represión política o jurídica por las opiniones que se viertan con motivo de la tarea legislativa. Bernardo Bátiz explica que no hay parlamento verdadero sin la vigencia del principio de libertad, tanto jurídica como psicológica o de conciencia. ³ De esta manera un parlamento para serlo realmente, requiere de plena libertad de sus integrantes para expresar sus opiniones y votos. ⁴ Este principio de libertad puede ser considerado en varios niveles y referido al menos a dos sujetos diferentes. Los niveles son el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica. Los dos sujetos son el cuerpo legislativo y los parlamentarios en lo individual. La libertad del cuerpo colegiado es uno de los presupuestos del Estado Constitucional que garantiza la independencia del legislativo de los demás poderes y de los factores reales de poder. La libertad de los parlamentarios entraña la responsabilidad de decidir de

cada uno de los parlamentarios. El legislador debe gozar plenamente de la libertad interior o libre albedrío para escoger entre varias opciones, debe ser, por tanto, maximizada su facultad de razonar. La libertad interior no puede ser suprimida por nada externo al legislador. En cuanto a la libertad física, los legisladores no deben ser impedidos en la toma de decisiones, ni pueden ser usadas en su contra la violencia o la detención arbitraria. La libertad jurídica, por su parte, implica que ninguna reconvencción de autoridad puede afectar el curso de las opiniones o votos que adopta el legislador con motivo de su función.

Desgraciadamente, la historia está plagada de ejemplos de cómo la libertad de los parlamentarios se ha restringido, no solo con la intervención del ejecutivo sino se ha coaccionado por el ejército, grupos armados, multitudes vociferantes, y hoy en día, a través de los intereses que representan los factores reales de poder.⁵ En nuestra época de democracia de audiencia,⁶ el legislador también puede ser coaccionado por los medios de comunicación electrónica cuando éstos emprenden una campaña con el propósito de amedrentar y dirigir la actividad legislativa. Existen formas de presión a la libertad de los legisladores más sutiles como el *lobbying* o el cabildeo, que no siempre consiste en tareas desplegadas para convencer con argumentos y estudios a los legisladores, sino en esquemas que pueden utilizar las amenazas expresas o sobreentendidas en contra de la carrera política de los parlamentarios, o en halagos o promesas de reconocimiento a una carrera política posterior. Sin embargo, lo más grave para la libertad de un legislador, es cuando éste mismo censura su función –por interés- para seguir los dictados de un grupo económico o un medio de comunicación electrónica, para no contradecir a su grupo parlamentario, para no poner en riesgo su carrera personal o sus negocios.

Esas presiones e interferencias indebidas ocurren desde las etapas de antecampaña, precampaña y campaña electoral, en donde los candidatos reciben el apoyo de intereses privados que no siempre quedan al descubierto. Grandes escándalos de corrupción política en México como “Amigos de Fox”⁷ o los video escándalos del PRD, muestran las relaciones indebidas entre factores reales de poder y candidatos. En las llamadas precampañas y campañas se contraen compromisos que condicionan la labor de los candidatos, en este caso de los legisladores, y posteriormente durante el ejercicio del cargo esas interferencias permanecen o se acentúan.

Las interferencias de los partidos y de los grupos parlamentarios en las decisiones del legislador son asunto de todos los días en el órgano legislativo nacional y en los parlamentos del mundo. Bernardo Bátiz, un testigo de privilegio, por el número de veces que ha sido legislador, constata que el fenómeno de la disciplina del voto es una constante, con algunas excepciones notables, y cuando éstas últimas se presentan, dan lugar a escisiones partidistas o a sanciones políticas o estatutarias.⁸ La disciplina partidista puede ser el mecanismo más negativo respecto a la libertad del legislador y, las incompatibilidades debieran regular las formas aceptables, desde un punto de vista democrático, de vinculación entre un legislador y su partido. En muchos países del mundo se establece la prohibición del mandato imperativo, esto es, se rechaza que las “líneas” de los dirigentes partidarios o de los grupos parlamentarios en las sedes legislativas, se impongan por encima de la voluntad y conciencia del legislador y, sin embargo, la disciplina y sujeción permanecen y se afianzan.

La prohibición del mandato imperativo es una garantía de independencia del legislador, pues para que éste sea efectivamente representante del pueblo en su conjunto, es necesario impedir que puedan ser sometidos a órdenes vinculantes que, por su propia naturaleza, sólo pueden emanar de personas o grupos concretos. Tanto Sieyés como Burke o Blackstone, que teorizaron sobre la prohibición del mandato imperativo defendieron una ficción jurídica para mantener la independencia, la libertad y autonomía de los legisladores. Fernando Santaolalla explica que la disciplina del voto de los partidos a los legisladores en España, ha producido transfuguismo, es

decir, el abandono que hace el parlamentario de su partido y de su grupo para refugiarse en otro, conservando el escaño. Ante este fenómeno, la doctrina se ha dividido. Los que opinan que es un acto ilícito porque supone una traición al voto que el elector otorga en el sistema electoral español, caracterizado por ser un sistema electoral en donde el individuo vota por partidos en listas cerradas y bloqueadas, y los que manifiestan que es un acto lícito, porque la razón del transfuguismo es la disciplina que el partido impone al parlamentario, y ésta es contraria a la prohibición del mandato imperativo, pues el legislador representa a toda la sociedad y no sólo a una parte de ella. El Tribunal Constitucional Español se ha inclinado por la segunda postura aduciendo que los partidos no representan al pueblo, y por ello no tienen la titularidad del escaño, el escaño pertenece a la sociedad y al legislador por el que se votó. Sin embargo, el hecho es que en España como en muchos países del mundo, la disciplina se impone en muchas ocasiones en contra de la libertad del legislador ¿qué hacer? Las soluciones que se brindan para garantizar la prohibición del mandato imperativo consisten en aprobar leyes que exijan la democracia interna en los partidos, transformar el sistema electoral para derogar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, volver al sistema de distritos uninominales para fortalecer la independencia del legislador, democratizar los órganos de gobierno y decisión de las cámaras legislativas, promover el voto secreto del legislador en más decisiones, estimular la participación del mayor número de legisladores en los debates y comisiones, transparentar la vida del órgano legislativo, revertir la tendencia disciplinaria en los reglamentos de las cámaras, etcétera.⁹

Al comentar el caso británico, Geoffrey Marshall, se pregunta, si el discurso de Burke a los electores de Bristol sigue vigente, es decir, si todavía puede mantenerse el rechazo a directrices con fuerza obligatoria, mandatos que un diputado haya de obedecer ciegamente, cuando contradicen su claro juicio y su conciencia. La respuesta es parcialmente afirmativa. Marshall asume que el parlamento debe seguir siendo una asamblea deliberante y no un mero congreso de portavoces, sin embargo, reconoce que los partidos han adquirido una relevancia mayor incluso que el mandato electoral. Los diputados británicos están dispuestos a subordinarse a quién sea, con tal de seguir siendo diputados. En ocasiones los legisladores británicos atienden, si les conviene, las indicaciones de su distrito, en otras siguen las indicaciones del grupo parlamentario cuando cuentan eventualmente con promesas de promoción o de otro tipo. Marshall dice, que con cierta hipocresía, la ley y las convenciones parlamentarias, reconocen la autonomía de los partidos y de su propia circunscripción. El Partido Laborista ha contemplado en sus estatutos una cláusula de conciencia que permite al diputado no apoyar la posición del grupo parlamentario cuando vaya en contra de su conciencia. El Partido Conservador proclama que la convocatoria del grupo parlamentario tiene por objeto acudir a la Cámara y en modo alguno dictar el voto. Por lo que se refiere a la Cámara de los Comunes, ésta ha hecho cuestión de honor castigar presiones intimidatorias y amenazas a sus diputados de origen externo, ya se trate de partidos, grupos de presión, sindicatos o votantes, incluso artículos de prensa que intimiden o perturben la labor de un diputado; dichas conductas pueden ser castigadas como desprecio a la Cámara y, en su caso, quienes ofenden la dignidad del Parlamento pueden llegar a ser condenados a prisión por orden de ésta. En Gran Bretaña, preocupa, sobre todo, las decisiones que adopta el gobierno sin que hubiesen sido parte de las plataformas y campañas electorales. También preocupa que el tema de los deberes del legislador no tenga la centralidad debida, en concreto, se refiere al deber del legislador de llevar a cabo su tarea sin corromperse, la prohibición de recibir donativos u honorarios, realizar su tarea con plena dedicación, y sobre todo, la de no abusar de su inviolabilidad o libertad de palabra que le permite difamar sin ser penalizado.¹⁰

El caso alemán también presenta problemas, pues su orden jurídico no es capaz de dar una respuesta integral a las violaciones que existen a la prohibición del mandato imperativo. Dieter Grimm reconoce que los partidos han transformado al régimen parlamentario. Señala cómo las elecciones están menos orientadas a la designación de distintos representantes populares que a establecer el

número de mandatos de los partidos en el parlamento, de lo que a su vez depende la formación del gobierno. Bajo tales circunstancias, en el sistema alemán, el elector orienta su decisión menos a las capacidades y prestigio de cada candidato que a su pertenencia al partido, dependiendo de la benevolencia del mismo para las siguientes elecciones. El debate parlamentario ya no es la discursiva adopción de decisiones sino el establecimiento y defensa de posiciones prefijadas y del registro de relación de fuerzas. En tal contexto, el diputado está sometido en cuanto a intervenciones y votación, a una estricta disciplina de grupo, que lo vincula a la línea partidaria. El parlamento deviene un órgano temáticamente determinado por los partidos. El diputado generalmente no puede sin el apoyo partidario hacer frente a sus tareas y responsabilidades, y en general, a todas aquellas cuestiones respecto de las cuales no haya sido capaz de elaborar un criterio propio, por lo que suele decidir no en función de su propia competencia y conciencia, sino según los lineamientos partidarios y del grupo parlamentario. La Constitución alemana ignora todo este contexto. Los partidos no aparecen en los preceptos sobre el parlamento e incluso los grupos parlamentarios no fueron previstos sino hasta 1968 en el Reglamento del Bundestag. Formalmente y según la Constitución, el parlamento se compone de legisladores, designados en elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas, no vinculados a mandato imperativo y únicamente subordinados a su conciencia. Los partidos, en la Ley Fundamental de Bonn, sólo son mencionados en relación con la formación de la voluntad popular, a la que concurren a tenor de lo previsto en el artículo 21.1 de esa norma. La formación de la voluntad popular concluye en las elecciones, y después, la Constitución deja de darles a los partidos un tratamiento adecuado a su trascendencia en la vida política contemporánea.¹¹

Grimm señala que dada la vinculación partidaria de los legisladores, hay que plantear, si y hasta qué extremo cabe a los partidos determinar el comportamiento parlamentario de sus afiliados. El mandato imperativo fue originalmente referido a la relación entre electores y legisladores, hoy sobre todo y por lo ya explicado, atiende a la vinculación del legislador con su partido. La Ley Fundamental no deja lugar a dudas acerca de su posición respecto al mandato imperativo. El artículo 38.1 de la Constitución alemana refiere la representación de cada diputado a la totalidad del pueblo, garantizándole plena independencia y sin vínculos con ningún tipo de directrices. El partido por tanto no es una excepción. Las decisiones del grupo parlamentario o las instrucciones de los órganos partidarios respecto del debate o la votación carecen de la fuerza de obligar. Si el diputado se pliega a tales resoluciones, ello no se funda sino en la propia decisión en conciencia.¹² Grimm reconoce, sin embargo, que si el legislador no acata las instrucciones de su partido o de su grupo parlamentario podría ser sancionado no proponiéndolo como candidato en las siguientes elecciones, y que dada la creciente tendencia a ejercer la política como profesión, ello es un medio de disciplina más que eficaz. Lo que si queda claro en el derecho alemán es que ni el partido ni el grupo parlamentario pueden privar a un diputado de su escaño, incluso la cancelación, expulsión o el cambio partidario no afecta el mandato concedido por la sociedad.¹³ El artículo 38.1 de la Ley Fundamental de Bonn, es por tanto, un límite a las tendencias oligárquicas de los partidos, y no es solamente un residuo liberal-burgués, sino que cumple la función de garantizar la independencia del parlamento. Para enfrentar en los hechos al mandato imperativo de los partidos sobre los votos de los diputados, es preciso: 1) reclamar más transparencia y publicidad en la vida parlamentaria, 2) más democracia interna en los partidos y en los distintos órganos e instancias del parlamento y, 3) normas de incompatibilidades más estrictas para los parlamentarios.

Si volvemos a nuestro país, encontramos, que tanto en el pasado reciente, en donde privaba un partido hegemónico, como en el presente, que se conforma un sistema de partidos de ciertos equilibrios, la presencia de éstos en la vida política es más que evidente. El problema se ha agudizado y hoy los integrantes del legislativo actúan más como representantes de sus partidos o de las corrientes de los mismos, que como representantes de la sociedad. Desde el punto de vista constitucional la discusión parecería estar resuelta puesto que el artículo 51 de la Constitución

señala que los diputados son representantes de la nación, es decir, de acuerdo a la formalidad jurídica los legisladores no representan ni a su distrito ni a su partido ni a su clase social sino a la nación. Los problemas en los hechos subsisten, en la práctica, los legisladores nacionales suelen acatar la disciplina del líder de su bancada, actúan en forma de bloque para debatir y para votar, sus carreras políticas dependen de cómo se guarde la disciplina al interior del grupo parlamentario. Todo lo anterior es muy criticable porque la deliberación parlamentaria, la independencia del órgano sale sobrando cuando los legisladores llegan a los recintos parlamentarios con posiciones que les son impuestas, y que previamente fueron determinadas en las sedes de los partidos o de los grupos parlamentarios. La representación está en crisis, el legislador ya no representa a toda la sociedad, representa en realidad y en contravención a la Constitución a sectores, a grupos sociales o políticos.

Como en su momento sostuvo Walter Bagehot,¹⁴ los partidos son el alma del sistema representativo. El problema, es que éstos son formaciones que tienden a la oligarquización y que no funcionan con transparencia. Por ello, consideramos en esta iniciativa de reforma constitucional y en otras que hemos presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados, que debe haber un reconocimiento constitucional y legal al impacto de los partidos y de los factores reales de poder en las instituciones, para que se transforme el sistema representativo en aras de mayor participación ciudadana, más deliberación en los asuntos públicos, más publicidad en el funcionamiento de cualquier estructura relevante de la sociedad o del Estado, más controles del Estado independientes y, también, más controles de la sociedad civil a los partidos y a otros factores reales de poder, sin todas estas medidas, las incompatibilidades serán normas vacías de contenido.¹⁵

La democracia representativa desde hace más de dos siglos ha estado ligada a la noción de partido político, a tal grado que se ha dicho que el Estado contemporáneo es un Estado de Partidos.¹⁶ Los partidos como lo señala el artículo 41 de la Constitución deben promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público. Sin embargo, los partidos no representan debidamente a los ciudadanos; su monopolio representativo, hace que el poder se concentre en las élites partidistas y que colonicen casi todo el aparato del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial y, órganos constitucionales autónomos).

Desde la obra clásica de James Bryce, “Los partidos políticos en los Estados Unidos”,¹⁷ ha quedado claro que existe una tendencia casi irrefrenable para que estas asociaciones se comporten de forma antidemocrática. Como señalaba Albert Camus: “La democracia no puede separarse de la noción de partido, pero la noción de partido puede muy bien existir sin la democracia”.¹⁸ Resulta una contradicción que la “democracia funcione con organizaciones antidemocráticas”. Michels elaboró la ley de hierro de la oligarquía, la que se apoya en la idea de que es la propia organización la que genera los elementos antidemocráticos, y por ello el hombre moderno no tiene posibilidad de vivir en democracia, pues al tener grandes instituciones, grupos, iglesias, partidos, está cediendo el poder efectivo de decisión a unos pocos que dirigen esas instituciones. Lo explica de esta manera: “La maquinaria de la organización, al crear un sólida estructura, provoca graves cambios en la masa organizada. Invierte la relación entre dirigente y la masa. Al principio aquél es sólo servidor de ésta. La base de la organización es la igualdad de todos los que en ella se organizan. Todos los miembros tienen los mismos derechos ante ella. Todos pueden elegir. En la organización, la exigencia fundamental de los derechos del hombre está teóricamente cumplida. Todos los cargos se cubren mediante elección y todos los funcionarios están sometidos al constante control del conjunto y son reemplazables y revocables. El principio democrático del partido garantiza para el mayor número posible la influencia y la participación en la administración de la causa común. Pero la especialización técnica, que surge necesariamente al ampliarse la organización, crea la necesidad de una dirección normalizada y traslada al dirigente como cualidades específicamente suyas todas las

facultades decisorias de las masas. Los dirigentes que al principio son tan solo ejecutores de la voluntad de las masas, se hacen ahora autónomos e independientes de ellas. La organización consume definitivamente la división de todo partido en una minoría directora y una mayoría dirigida”.¹⁹

De esta manera, según Michels, la institucionalización de los partidos juega en contra de la democracia, por lo que en consecuencia, existe un gran consenso teórico sobre la contradicción que representa el que los partidos funcionen oligárquicamente a su interior y que en el nivel social se propongan democratizar espacios sociales y políticos. El problema de la oligarquización interna no es sólo una cuestión estética sino política y jurídica, pues es inaceptable que esas estructuras oligárquicas colonicen y se apropien de las instituciones estatales y que además, excluyan al ciudadano del debate interno y externo porque tienden a monopolizar la representación política.

Es por tanto fundamental, penetrar socialmente en la vida interna de los partidos para que éstos tengan vida realmente democrática y, también lo es, privarlos del monopolio representativo a través de figuras como las candidaturas independientes y los distintos mecanismos de democracia semi directa. Además de combatir la colonización que realizan de las instituciones mediante mecanismos participativos, públicos, deliberativos, promotores de la rendición de cuentas social y, acompañar todo ello con un rediseño democrático de las instituciones estatales.

La crisis partidista, con corrupción incluida por financiamientos ilegales –pero no sólo por ello-, es una crisis de los sistemas representativos. Si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan de forma monopolística los mecanismos del proceso democrático –candidaturas, campañas, canales de reproducción de élites- resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un déficit de la democracia representativa.²⁰

Los partidos seguramente seguirán existiendo pero no pueden mantenerse social y políticamente en las condiciones actuales. Se hace necesario que la ciudadanía acompañe a los partidos con nuevos movimientos sociales; es obligada una modificación de fondo al sistema electoral para arrebatarles el control de esos procesos; es preciso combatir las tendencias oligárquicas con leyes de partidos que garanticen los derechos humanos de los militantes y simpatizantes, con organizaciones y procedimientos democráticos internos (públicos, participativos, deliberativos), con la exigencia de respeto a la disidencia interna con mecanismos de protección para ella y, con controles independientes y externos para que acaten todas las exigencias anteriores.²¹

Se podrá señalar que todas esas medidas son impensables pues son los partidos los que aprueban las leyes por medio de sus grupos parlamentarios y que no están dispuestos a transformaciones como las expuestas. Me parece en contra de lo anterior, que la sobrevivencia misma de los partidos reside en su profundo cambio. No hacerlo les será muy costoso en términos de respaldo social y de subsistencia. Desde luego que la modificación a sus estructuras oligárquicas no será fácil pero con presión social pueden irse logrando reformas de trascendencia para su vida interna y el impacto que tienen en el aparato del Estado y en la sociedad.

En México debemos evitar pasar de un partido hegemónico a una partidocracia dogmática y esclerótica que termine pervirtiendo el sistema político que se construye. Hoy por hoy, los partidos se oponen a que las autoridades electorales vigilen a profundidad su vida interna. También se oponen a ser sujetos obligados directos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Igualmente, han demostrado a la sociedad que son los

principales promotores de la corrupción pública: Pemexgate, Amigos de Fox, videoescándalos del PRD, especulación inmobiliaria en Cancún por parte del PVEM, etcétera.

La legislación nacional sigue siendo endeble para enfrentar problemas como los reseñados. Se requieren cambios para fortalecer la autonomía de los órganos electorales, para obligar a los partidos a ser transparentes y democráticos, y para fiscalizarlos mejor. Es interesante ver que de los partidos se critica el elevado costo del financiamiento público –lo que es a todas luces pertinente–, sin embargo, esa crítica no está seguida por un debate sobre las relaciones entre los empresarios y el poder, entre financiamiento y narcotráfico, entre financiamiento privado y apoyos extranjeros ilegales, entre partidos y medios de comunicación electrónica. Seguramente nada hay tan urgente en México como la necesidad de derogar el financiamiento privado y cortar jurídicamente la vinculación entre partidos y medios electrónicos, sustituyendo esa relación con la obligación para los medios de transmitir en tiempos gratuitos del Estado la propaganda político-electoral.

En este tenor es fundamental establecer en la Constitución la prohibición expresa del mandato imperativo y modificar el artículo 61 de la Constitución para que el legislador no pueda ser reconvenido ni por sus opiniones ni por sus votos. También es necesario hacer cambios a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que el diseño de la misma contemplara los derechos y obligaciones de los legisladores en lo individual, para limitar las atribuciones de los líderes de los grupos parlamentarios en cuanto a la “línea” que dan a los legisladores y, para que la construcción de la voluntad política del Congreso se generará de abajo a arriba y no como ahora en donde predominan las decisiones de las cúpulas. De la misma manera es necesario modificar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para que los partidos políticos fuesen sujetos obligados directos de la misma, entre otros cambios necesarios referidos a las obligaciones de los legisladores en lo individual y de las comisiones para rendir cuentas semestral o anualmente a la ciudadanía y a los órganos de control sobre la cantidad y calidad de las labores realizadas.

No debe pasarse por alto que las inviolabilidades e inmunidades son las prerrogativas más importantes de los legisladores²² y por ningún motivo deben entenderse como garantías personales sino como garantías funcionales que protegen no la persona del legislador sino la función que éste realiza. Se trata de prerrogativas irrenunciables; en el caso de la inviolabilidad ni las mismas Cámaras pueden disponer de ella, y en el caso de la inmunidad, le compete a la Cámara de Diputados determinar si la inmunidad permanece o no.

El primer párrafo del artículo 61 de la Constitución que se refiere a las inviolabilidades señala: “Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. La inviolabilidad tiene carácter absoluto y perpetuo porque quedan protegidas todas las opiniones vertidas en el desempeño y con motivo del cargo parlamentario y porque sus efectos se prolongan incluso después de haber perdido o concluido la función legislativa.

Los límites del privilegio previsto en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución se han debatido ampliamente. Manuel González Oropeza recuerda que Joseph Story, el autor más influyente en la época de Vallarta, aceptaba que un escrito publicado por un parlamentario en la prensa, sí podía constituir un libelo y podía ser responsable de su opinión, esta excepción fue confirmada a través del caso *Gravel vs. United States* 408 U.S. 606 (1972), que versó sobre la publicación de documentos clasificados sobre las tácticas y procedimientos militares en la guerra de Vietnam, dicha edición fue conocida como los “papeles del Pentágono”; los documentos fueron dados a conocer por el senador Mike Gravel y su asesor Leonard Rodberg, a los que según decisión

de la Suprema Corte de Estados Unidos no protegió la inviolabilidad parlamentaria.²³ En México, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 2214/98, de 24 de mayo de 2000, determinó que los legisladores jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que en esa tesitura, no proceden acciones civiles por daño moral en donde la causa de pedir sean expresiones de los legisladores realizadas como motivo de su encargo. Más recientemente, en la resolución de 22 de febrero de 2010, en el amparo en revisión 27/2009, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la inviolabilidad parlamentaria prevista en el artículo 61 de la Constitución, sólo protege al legislador por expresiones que emite con motivo de sus funciones legislativas y no respecto de otras que no tienen relación con el encargo.²⁴

Dentro de la inviolabilidad parlamentaria prevista en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución, existe un tema que en el derecho mexicano no ha sido debidamente explorado, me refiero a si la norma que protege la inviolabilidad sólo se refiere a las opiniones o si también comprende los votos de los legisladores. ¿Están también protegidos los votos, el sentido de los votos, por la inviolabilidad del párrafo primero del artículo 61 constitucional? Estimo que la respuesta es afirmativa, pues sería absurdo que un legislador pudiese ser perseguido por un voto emitido regularmente cuando simultáneamente se protege, de modo absoluto, la libertad de palabra. Éste como puede apreciarse, es el tema de la prohibición del mandato imperativo, elemento base de la representación política, y que en el campo político tiene sus implicaciones en la disciplina de partido o del grupo parlamentario. ¿Es esta disciplina política compatible con la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución? Mi respuesta es negativa; en caso de duda, en caso de discrepancia con el partido o con el grupo parlamentario, prevalece la libertad del legislador, dado que como lo señala el artículo 51 de la Constitución, los diputados son representantes de la nación y no de intereses particulares o sectoriales. Sin embargo, si algún sentido tiene la inviolabilidad del legislador en sus opiniones y votos, debe haber un reconocimiento constitucional al impacto de los partidos y de otros grupos de interés en las instituciones para que se transforme el sistema representativo en aras de mayor participación ciudadana, más deliberación en los asuntos públicos, más publicidad en el funcionamiento de cualquier estructura relevante de la sociedad o del Estado, más controles independientes y también más controles de la sociedad civil a los partidos y a otros factores reales de poder, pues sin medidas como las anteriores, la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución puede ser una norma vacía de contenidos.

Así como los legisladores gozan de privilegios e inmunidades también están sujetos a obligaciones que en caso de incumplimiento pueden derivar en responsabilidades con las consiguientes sanciones. Aunque en nuestro país, y según las encuestas sobre el tema, el legislador no goza a los ojos de la ciudadanía de una gran respetabilidad, esas obligaciones si no son exigidas rectamente pueden desembocar en actos que presionen la independencia de los legisladores. Además de las prohibiciones que los artículos 62 y 125 establecen sobre las incompatibilidades, los legisladores tienen las siguientes obligaciones: El artículo 63 párrafo primero de la Constitución indica que si los representantes populares no concurren a las sesiones dentro de los treinta días siguientes a su inicio, se entenderá que no aceptan el cargo y se llamará a sus suplentes; el artículo 63 párrafo segundo de la Constitución establece que si los legisladores faltan a sesiones diez días consecutivos sin causa justificada o licencia del presidente de la Mesa Directiva, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato y se llamará a los suplentes; el artículo 64 establece que los representantes populares que no concurren a una sesión, sin causa justificada o el permiso relativo no tendrán derecho a la dieta correspondiente el día en que falten; y, el artículo 408 del Código Penal Federal señala que incurrirán en responsabilidad los legisladores que no se presenten a desempeñar su cargo dentro del plazo de treinta días, así como los partidos políticos nacionales que acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar sus funciones, a los

representantes populares se les puede sancionar hasta con seis meses de suspensión de sus derechos políticos y, a los partidos políticos puede significarles la pérdida de registro tal como lo prevén los artículos 66 y 67 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin lugar a dudas, el catálogo de obligaciones o deberes para los legisladores podría ser mayor. Por ejemplo, como propone Marshall para el caso británico, debería a los congresistas mexicanos exigírseles dedicación completa, sancionar severamente el tráfico de influencias, prohibir que acepten donativos u honorarios de particulares, establecer un catálogo estricto de inelegibilidades, contemplar de mejor manera las incompatibilidades entre la función legislativa y otras, la declaración pública de su patrimonio y de su entorno de actividades e intereses, etcétera, pero igualmente es necesario que con precisión se determine el órgano competente, los procedimientos y las sanciones en que podrían incurrir los legisladores.²⁵ El poder legislativo necesita de una reforma profunda que contemple a nivel constitucional la autonomía presupuestal del Congreso, que consolide el servicio civil de los empleados de las Cámaras, que promueva una mayor transparencia en los procedimientos y decisiones del Congreso, que estimule la deliberación de los asuntos, que democratice los órganos e instancias legislativas, que abra sus compuertas a la ciudadanía a través de la posibilidad de promoción de la iniciativa legislativa popular, la auditoría ciudadana y otras figuras de democracia semidirecta, y desde luego que, permita la reelección legislativa. Lo que no puede aceptarse, es que con el pretexto del rigor en la vigilancia de los deberes y obligaciones legislativas, se impongan cortapisas a la independencia y autonomía del legislador, como tantas veces ha ocurrido en el pasado histórico del país, en donde se llegó a expulsar sumariamente a aquellos integrantes del Congreso no afines a las mayorías legislativas.

Los titulares de los órganos cúspide del Estado –poderes y órganos constitucionales autónomos– deben contar con un estatuto jurídico definido que propenda a dos finalidades claras: el cumplimiento de los fines y objetivos de las tareas encomendadas y a salvaguardar su independencia, tanto de las interferencias de otros poderes y órganos como de los poderes fácticos. Los legisladores no son la excepción a lo anterior, sino que con mayor razón su estatuto debe ser claro. Desgraciadamente en nuestro país, el estatuto del parlamentario a diferencia de otros países o no está adecuadamente esclarecido o no es completo.²⁶ Existen confusiones conceptuales entre las distintas categorías, así no hay claridad en la distinción entre capacidades y elegibilidades, en ocasiones éstas se confunden con las incompatibilidades, las inmunidades se encuentran deficientemente reguladas al igual que las causas y procedimientos del juicio político. En materia de inviolabilidad parlamentaria no hay precisión si la inviolabilidad protege sólo a la opinión o también al voto y, cabe insistir, que la vía más evidente de vulneración a la libertad del legislador se da a través de las instrucciones que recibe de sus grupos parlamentarios y partidos, cuando no de poderes fácticos, lo que representa una forma moderna de mandato imperativo que el constitucionalismo democrático prohíbe en los textos constitucionales, principalmente de los países europeos.²⁷

Donde las cosas son igualmente preocupantes es en materia de derechos y obligaciones de los legisladores. La Ley Orgánica del Congreso no contiene un apartado sobre los derechos y obligaciones de los legisladores y, en general se piensa que éstos están vinculados a la dieta y las obligaciones de asistencia. La conformación del marco jurídico desde arriba, desde el papel de la Junta de Coordinación Política de ambas Cámaras y del papel vertical y disciplinario que desempeñan los líderes de los grupos parlamentarios –según se prevé en la legislación vigente–, impide entender el Congreso desde el papel de las comisiones y del legislador individual. Es en este último aspecto en el que se debe insistir más para poder exigirle cuentas claras a cada legislador y que éstas no se diluyan en las estructuras verticales y jerárquicas del Congreso.

Otro de los temas torales, no explorado debidamente, es el que corresponde a las responsabilidades de los legisladores. En general suele plantearse el problema en nuestro país sólo en el plano de las responsabilidades políticas, las referidas al juicio político o, cuando mucho, desde el ángulo de las inmunidades. Así se propone reformar la Carta Magna para establecer que no será necesaria la declaración de procedencia cuando se trate de delitos graves, cuando se haya sorprendido al legislador en flagrancia o cuando se hubiere solicitado licencia y se le haya concedido.²⁸ En cuanto a las responsabilidades administrativas, las propuestas son más débiles y, hasta ahora, considero que no existe precisión respecto a las conductas que serían sancionables, los órganos competentes para determinar responsabilidades administrativas, ni los procedimientos, sanciones y medios de impugnación que procederían contra las determinaciones de la autoridad competente. La Comisión Especial del Senado para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los poderes de la Unión que hace algún tiempo se constituyó, no ha tenido una visión clara de lo que implica el estatuto del parlamentario y, por ello sus propuestas, para que por ejemplo, sea la Contraloría Interna de las Cámaras, la encargada de las investigaciones, procedimiento y dictamen en contra de los legisladores por faltas administrativas, son improcedentes, pues no se hacen cargo de que el Contralor Interno de las Cámaras es un servidor público designado por los propios legisladores, jerárquicamente inferior a los mismos y, que por otra parte, la única manera de no politizar los procedimientos consistiría en que las investigaciones y procedimientos en esta materia sean públicos, lo que hoy por hoy contraviene a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.²⁹ Es decir, la comprensión de esta materia sigue siendo muy imperfecta cuando las responsabilidades administrativas no son un asunto menor dentro del estatuto del parlamentario.

También el estatuto del parlamentario debe implicar de manera detallada todo lo concerniente a la declaración de la situación patrimonial del legislador y de su familia más cercana, como esposa o esposo, hijos, padres y, tal vez hasta de los hermanos. De lo que se trata es de lograr la publicidad de estas declaraciones y una supervisión adecuada de carácter aleatorio, tanto por las contralorías internas de las Cámaras como por la Auditoría Superior de la Federación. El legislador y sus familiares en estos procesos de supervisión y fiscalización están obligados a proporcionar amplia información a los órganos de fiscalización. Además, cada vez existe mayor conciencia para que la declaración no se constriña sólo al patrimonio, sino también a las actividades e intereses del legislador y su familia, para que la ciudadanía tenga una noción amplia de los vínculos del legislador con sectores políticos, económicos y sociales. De esta suerte, es necesario que en las Cámaras cuenten tanto con un registro sobre la situación patrimonial del legislador como de sus actividades e intereses, ambos deben ser públicos.

Parte del estatuto de los legisladores debe comprender la rendición de cuentas permanente de los legisladores con los ciudadanos. El Congreso y sus órganos deben informar periódicamente a la ciudadanía sobre las actividades realizadas, las leyes aprobadas, el trabajo en el pleno y en las comisiones, la manera cómo se desarrollan las actividades de control y de orientación política que corresponden al legislativo. Lo anterior no entraña que en lo individual el legislador no tenga las mismas obligaciones y, que no deba informar de lo que realiza, tanto a los ciudadanos de su distrito, entidad, circunscripción como de su país. La rendición de cuentas no debiera, por otra parte, entenderse sólo como una actividad del legislador hacia los ciudadanos, también éstos necesitan tener los canales y los mecanismos para supervisar la calidad y la profundidad de los informes periódicos del legislador, a través, por ejemplo, de las auditorías ciudadanas,³⁰ además de tener la posibilidad de plantearles sus preocupaciones, reclamos o propuestas y, la obligación consiguiente de dar respuesta a las preocupaciones ciudadanas en un clima de transparencia. Aquí debe haber claridad para que las preocupaciones y reivindicaciones de los ciudadanos no terminen siendo los reclamos y propuestas sólo de los poderosos o de los factores reales de poder.

El ejercicio del estatuto del parlamentario debe realizarse con transparencia. Es decir, el cúmulo de derechos, obligaciones, responsabilidades, privilegios, inmunidades, prerrogativas, etcétera, inherentes al cargo de legislador deben ventilarse públicamente. De otra manera, será muy difícil determinar si el legislador orienta su actividad hacia la consecución de los intereses generales en un marco de libertad e independencia o, si está supeditado a intereses de poder formal o informal. Por ello, todo lo concerniente al estatuto del parlamentario debiera ser público para que el ciudadano en los momentos electorales pueda emitir su voto razonado con plena conciencia y en los momentos interelectorales pueda controlar debidamente el poder y conocer si el legislador individual está cumpliendo con sus cometidos. Resulta muy criticable que la vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental considere como información reservada, en su artículo 14, la concerniente a los procedimientos y a las deliberaciones.³¹ Casi todo el trabajo legislativo debiera ser público pues en sede legislativa se abordan asuntos públicos, se trata de servidores públicos y el funcionamiento de las cámaras es pagado con recursos públicos.

Dentro de las iniciativas presentadas al Congreso están las referentes a la regulación de la ética parlamentaria.³² El estatuto del parlamentario se supervisaría mejor si los propios pares del legislador en un marco de plena transparencia dan seguimiento a sus actividades, al cumplimiento de sus derechos y obligaciones, por eso es imprescindible que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se incluya como comisión ordinaria a la de ética parlamentaria, la que tendría como principal cometido salvaguardar el estatuto del parlamentario, generar una cultura ética de los legisladores, proponer códigos de ética para los parlamentarios,³³ y principalmente encargarse de las investigaciones, procedimientos y dictámenes relacionados con la responsabilidad administrativa, las incompatibilidades y la violación a cualquier obligación del parlamentario, para que sea el pleno, al que le competan las resoluciones definitivas. Las contralorías internas de las Cámaras realizaran las funciones técnicas de investigación y de apoyo, a pedido de las respectivas comisiones de ética.

En el estatuto del parlamentario una cuestión que debe ser especialmente reforzada es la relativa a la libertad del voto del parlamentario. Por eso es imprescindible una reforma constitucional al artículo 61 de la Constitución, para que se establezca de manera expresa, además de la inviolabilidad de las opiniones del legislador, la inviolabilidad del voto, es decir, la prohibición expresa de cualquier mandato imperativo al legislador, de partidos, poderes formales o intereses fácticos. Es verdad que en las sociedades contemporáneas existe la disciplina dentro del grupo parlamentario al que pertenece el legislador, pero esta disciplina no debe llevarse al extremo de evitar la deliberación y la libertad al interior del propio grupo parlamentario. El legislador no puede ser reconvenido por sus opiniones pero tampoco por sus votos. De lo que se trata, es que el parlamentario sea capaz de asumir su responsabilidad en el ejercicio del mandato, y además, mantener la independencia y libertad que requiere el ejercicio de la representación.³⁴ En otras palabras, resulta lógica en nuestros días la existencia grupos parlamentarios, pero éstos deben actuar también democráticamente y, a su interior, los legisladores deben debatir con transparencia para asumir las posiciones del grupo y, siempre será posible jurídica y éticamente que algún legislador se aparte del acuerdo mayoritario o general por razones de conciencia sin que al hacerlo reciba algún tipo de sanción jurídica o política.

Crucial es regular de mejor manera a los grupos parlamentarios para evitar que los líderes de los mismos se transformen de coordinadores en dictadores. Desde luego que debe haber autonomía en dichos grupos pero no al extremo de que sus procedimientos y decisiones no sean transparentes o que se vulnere la independencia y libertad de conciencia de los legisladores. Los grupos parlamentarios deben tener una organización y procedimientos democráticos y respetar los derechos fundamentales de los legisladores que los componen. Su manejo administrativo debe ser público y, los recursos económicos que los líderes de esos grupos reciben no deben utilizarse para realizar

chantaje a los legisladores, para cooptarlos o para premiar lealtades inconfesables o peor aún, para ser desviados de manera ilegal para las campañas.

Los objetivos constitucionales del estatuto parlamentario se orientan a salvaguardar la independencia y libertad del legislador para que éste oriente su actuar hacia la realización de intereses generales. En este sentido el estatuto del legislador se refiere a los derechos y obligaciones del legislador, su ética, las inviolabilidades del parlamentario, sus inmunidades, incompatibilidades, sus responsabilidades políticas y administrativas, la organización democrática del grupo parlamentario, la declaración del patrimonio y actividades del legislador, la transparencia en el Congreso, la rendición de cuentas del legislador a la sociedad y, la fiscalización de los recursos que se emplean en sede legislativa. El reto, por tanto, es grande, pero necesario para que la voluntad en el Congreso se construya de abajo hacia arriba, con plena deliberación y con procedimientos parlamentarios democráticos desde el papel que desempeña el legislador en lo individual.

Indebidamente el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, que entró defectuosamente en vigor el primero de enero de 2011, regula el estatuto del parlamentario, lo que es, a todas luces anticonstitucional, pues un reglamento no puede normar, sin pasar por la ley, preceptos constitucionales. El nuevo reglamento anticonstitucionalmente se refiere a derechos, obligaciones, responsabilidades y sanciones de los legisladores que sólo pueden ser materia de ley y no de una norma reglamentaria. El reglamento restringe la libertad de expresión de los legisladores, pues según el reglamento, las diputadas y diputados pueden ser sancionados, sin procedimiento previo ni garantía de audiencia; sin atender que las opiniones de los legisladores son inviolables y no pueden ser reconvenidos por ellas; sin considerar que cualquier sanción debe ser precedida por un procedimiento que brinde garantía de audiencia al afectado; sin asumir que las obligaciones, procedimientos y sanciones deben estar previstos en ley; y, sin estimar que el salario de los servidores públicos es irrenunciable.

Existen en el nuevo reglamento de la Cámara de Diputados numerosas disposiciones que contravienen la Constitución. Un ejemplo es su artículo 193 que les permite a los legisladores faltar dos días a las sesiones y sólo se les descontará un día de dieta cuando el artículo 64 de la Constitución establece que por día de ausencia procede el descuento de un día de dieta. Otro ejemplo, es el artículo 285 del Reglamento que exige mayoría calificada para la reforma del reglamento cuando para la aprobación de las leyes –normas de mayor jerarquía- sólo se exige la mayoría de los legisladores que hicieron quórum, según se desprende del artículo 63 de la Constitución.

El reglamento de la Cámara infringe el principio de reserva de ley, pues de acuerdo a la Constitución (primer párrafo del artículo 72 y 77, fracción I de la Carta Magna) las normas reglamentarias del legislativo están acotadas a la regulación de algunos asuntos, tales como los debates y a dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Sin embargo, el Reglamento de la Cámara va más allá y se ocupa de materias que están reservadas a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, verbigracia, la estructura y funcionamiento de la Cámara y la regulación de los grupos parlamentarios, según determina el artículo 70 de la Constitución.

En el reglamento no existe obligación –artículos 134 y 175- para dictaminar las peticiones de los ciudadanos. Los Cámara les dará el trato de una simple petición pero sin la obligación de estudiarlas, desahogarlas y dictaminarlas al interior de las comisiones y del pleno.

Sin que exista una norma legal habilitante previa en materia de cabildeo o de medios de comunicación, el Reglamento establece obligaciones para cabilderos y medios de comunicación

(artículos 245-257 y 263-268 del Reglamento). Impone obligaciones a terceros que no forman parte de la estructura orgánica y funcional de la Cámara.

Distintos artículos del Reglamento -89, 95, 105, 139, numeral 1, fracción III, 142, 175, 184, numeral 1 y 239- establecen reglas de preclusión y plazos para dictaminar las iniciativas, lo que en principio parece correcto, pero no lo es, porque no se prevé la obligatoriedad de la dictaminación, lo que infringe el artículo 71 de la Constitución, pues toda iniciativa de los legisladores merece, requiere ser dictaminada en plazo cierto.

Es además un reglamento que concentra el poder en la presidencia de la mesa directiva y en la Junta de Coordinación Política porque ambos (artículos 150 y 260 del Reglamento) tienen competencias y atribuciones. Sin embargo, el sujeto fundamental del Congreso, la legisladora o el legislador individual, carecen de atribuciones en el reglamento. Tienen obligaciones y derechos pero no competencias.

Es también un reglamento que no se ocupa de los grupos parlamentarios minoritarios, no los norma. Es un reglamento que descansa en la fuerza de los grupos políticos mayoritarios (por ejemplo el artículo 221). Los grupos minoritarios no tienen al interior de la Cámara facultades específicas de control y fiscalización a las instancias de gobierno y administrativas de la Cámara. Es un reglamento que no promueve ningún sistema de pesos y contrapesos internos, ningún tipo de democracia interna en donde las minorías tengan alguna función de contrapeso.

Es un reglamento anti transparencia porque La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no reconoce información secreta, sólo confidencial y reservada. Por su parte el Reglamento prevé sesiones secretas (artículos 35, 40, 41, 42 y 43), lo que es contrario al artículo 6 constitucional y constituye un baldón a la casa de la transparencia que debe ser la Cámara de Diputados.

Es un Reglamento que contiene dos fechas de entrada en vigor: el primero de enero de 2011 (artículo primero transitorio) y el primero de septiembre de 2011 (artículo duodécimo transitorio). A todas luces, la doble vigencia riñe y viola el principio de certeza jurídica.

A partir de lo anteriormente comentado, esta iniciativa de reforma constitucional pretende modificar el artículo 61 de la Constitución con tres objetivos: Establecer la prohibición de cualquier mandato imperativo respecto a los legisladores; determinar que los legisladores son inviolables en cuanto a sus opiniones y votos; e incorporar, un principio expreso de reserva de ley, para que el estatuto del legislador se regule sólo en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de este pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prohibir el mandato imperativo sobre los legisladores, establecer que diputados y senadores son inviolables por sus votos y opiniones y que no pueden ser reconvenidos por ellos, y para que la Ley del Congreso regule el estatuto del legislador

Artículo Único. Se reforma el artículo 61 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 61. **Se prohíbe cualquier mandato imperativo respecto a los legisladores** . Los diputados y senadores son inviolables por **los votos** y opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellos.

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

Sólo por la Ley del Congreso, a que hace referencia el artículo 70 de esta Constitución, se regulará el estatuto de los legisladores de ambas Cámaras”.

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 en el plazo de 180 días siguientes a la entrada en vigor de este instrumento realizará las reformas y modificaciones necesarias a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para desarrollar los principios constitucionales de este Decreto.

Notas

1 La prohibición del mandato imperativo “es un principio que se integra a la concepción de la democracia representativa, como garantía del derecho del derecho del representante a expresar libremente los intereses de los valores colectivos que defiende. Este principio se basa en que si los parlamentarios representan teóricamente al pueblo en su conjunto, no es posible que estén comprometidos con una parte o sector del mismo. Por tanto, sería imposible que recibiesen instrucciones o mandatos de esa parte. Así se afirma que para que los diputados sean efectivamente representantes del pueblo en su conjunto es necesario impedir que puedan ser sometidos a órdenes vinculantes que, por su propia naturaleza, sólo podrían emanar de personas o grupos concretos”. Molins, Joaquín, “Grupo Parlamentario Catalán”, en El Parlamento a debate, edición y presentación de Manuel Ramírez, Madrid, Trotta, 1997, páginas 228-229.

2 Vega García, Pedro de, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Estado constitucional y globalización (Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, compiladores), editorial Porrúa y UNAM, México, 2003, páginas 165-219; Cossío Díaz, José Ramón, “Constitucionalismo y globalización” en Estado constitucional y globalización, (Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, compiladores), editorial Porrúa y UNAM, México, 2003, páginas 221-238; y, Ferrajoli, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en Estado constitucional y globalización, (Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, compiladores), editorial Porrúa y UNAM, México, 2003, páginas 313-324.

3 Bátiz Vázquez, Bernardo, Teoría del derecho parlamentario, Oxford University Press, 1999, páginas 110 y ss.

4 Un estudio detallado sobre los orígenes del voto parlamentario, sus modalidades y consecuencias se encuentra en: Fernández Riveira, Rosa María, El voto parlamentario, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

5 Se suelen poner como ejemplos históricos en México, de cómo se ha limitado la libertad de los legisladores, la actitud de Victoriano Huerta, quién después de asesinar a dos legisladores, el diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez, mandó aprehender a todos los integrantes de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura y disolvió el Congreso mediante decreto presidencial. En época más reciente, y durante 1988, en el debate y votación en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que declaró válida la elección de Carlos Salinas de Gortari, el Ejército rodeó, para amedrentar a los diputados, el recinto parlamentario, situación de la que fue responsable el presidente Miguel de la Madrid y el presidente electo Carlos Salinas de Gortari.

6 Manin, Bernard, Los principios del gobierno representativo, Madrid, Alianza, 1998, páginas 237-287.

7 Cárdenas Gracia, Jaime, Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox, México, UNAM, 2004.

8 Bátiz Vázquez, Bernardo, Pido la palabra. Intervenciones legislativas, Editorial Porrúa, México, 2005.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3501-X, lunes 30 de abril de 2012

9 Santaolalla, Fernando, "España", en Democracia representativa y parlamentarismo, edición de Antonio López Pina, IX Jornadas de Derecho Constitucional Comparado, celebradas en el Senado español los días 5 a 7 de noviembre de 1992, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, páginas 175-183.

10 Marshall, Geoffrey, "Gran Bretaña", en Democracia representativa y parlamentarismo, edición de LÓPEZ PINA, Antonio, IX Jornadas de Derecho Constitucional Comparado, celebradas en el Senado los días 5 a 7 de noviembre de 1992, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, páginas 139-149.

11 Grimm, Dieter, "Mutación del parlamentarismo por los partidos", en López Pina, Antonio (director de la edición), Democracia representativa y parlamentarismo, Madrid, IX Jornadas de Derecho Constitucional Comparado, celebradas en el Senado los días 5 a 7 de noviembre de 1992, Secretaría General del Senado, 1994, páginas 195 y ss.

12 Grimm, Dieter, obra citada, páginas 202-206.

13 Grimm, Dieter, obra citada, página 203.

14 Bagehot, Walter, La Constitución inglesa, traducción de Adolfo Posada, estudio introductorio de Alonso Lujambio y Jaime Martínez Bowness, México, UNAM, 2005, página 124. Bagehot dice: "Desde el momento en que se ha comprendido bien que la Cámara de los Comunes es ante todo una asamblea electoral, es preciso admitir que la existencia de los partidos es indispensable".

15 Cárdenas Gracia, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz, Estado de Derecho y Corrupción, México, UNAM y editorial Porrúa, 2005, capítulo quinto, páginas 209-262.

16 García Pelayo, Manuel, El Estado de partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

17 Bryce, James, Los partidos políticos en los Estados Unidos, editorial la España Moderna, Madrid, sin fecha.

18 Citado por Presno Linera, Miguel Á., Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia, editorial Ariel Derecho, Barcelona, 2000, página 19.

19 Michels, Robert, Los partidos políticos, editorial Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1983. La cita se tomó de Lenk, Karl y Neumann, Franz, Teoría y sociología críticas de los partidos políticos, editorial Anagrama, Barcelona, 1980, páginas 243-244.

20 Blanco Valdés, Roberto, "Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera de fin de siglo)", en PORRAS NADALES, Antonio, El debate sobre la crisis de la representación política, Madrid, editorial Tecnos, 1996, página 197.

21 Pinelli, Cesare, Disiplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, Padua, 1984; Cárdenas Gracia, Jaime, Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1992; y, Castillo González, Leonel, Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.

22 Otras de las prerrogativas tienen que ver con el derecho a recibir la dieta correspondiente, lo que deriva de los artículos 36 fracción IV, 64 y 127 de la Constitución. La dieta es irrenunciable. Un estudio que analiza el marco jurídico de las retribuciones de los parlamentarios es el de Jiménez Aparicio, Emilio, Régimen jurídico de las retribuciones de los diputados y senadores, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

23 González Oropeza, Manuel, "Comentario al artículo 61", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tomo I, 1994, páginas 698-701.

24 Esta decisión se produjo a consecuencia del amparo directo promovido por Manuel Bartlett Díaz en contra de la sentencia de doce de agosto de 2008 dictada por la décima sala civil del Tribunal Superior de Justicia. Bartlett había demandado por la vía civil la reparación del daño moral a Germán Martínez Cázares, en ese entonces diputado federal, por expresiones que había emitido como representante del PAN en el Consejo General del IFE, durante el proceso electoral federal de 2006.

25 Marshall, Geoffrey, "Gran Bretaña", en López Pina, Antonio, Democracia representativa y parlamentarismo, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, páginas 185-193.

26 Entre otros ver: Abellán, Ángel Manuel, El Estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales, Madrid, Tecnos, 1992; Martín Núñez, Esther, El régimen constitucional del cargo representativo, Barcelona, Cedecs Editorial, 1996; Cano Bueso, Juan y Porras Nadales, Antonio (coordinadores), Parlamento y Consolidación democrática, Madrid, Parlamento de Andalucía y Tecnos, 1994; Fossas

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3501-X, lunes 30 de abril de 2012

Espadaler, Enric, El derecho de acceso a los cargos públicos, Madrid, Tecnos, 1993; y, Pulido Quecedo, Manuel, El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Madrid, Parlamento de Navarra y Civitas, 1992.

27 Dice Garrorena Morales que lo que dificulta cualquier avance en materia de representación política es la persistente vigencia del argumento de Constant, es decir, el hecho de que esta sociedad, absorba en la prevalencia de lo individual y lo privado, apenas tiene el interés y la sensibilidad que se requieren para desear contar con ciudadanos capaces de desplegar una auténtica conciencia social crítica en el ámbito de los asuntos públicos. Garrorena Morales, Ángel, Representación política y Constitución democrática, Madrid, Cuadernos Civitas, 1991, página 108. Ver también Rodríguez Lozano, Amador, Lo clarooscuro de la representación política. Una visión jurídica-politológica contemporánea, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Senado de la República LVI Legislatura, 1996.

28 Dictamen de reformas constitucionales y legales de 24 de agosto de 2004 que presentó la Comisión Especial del Senado para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los Poderes de la Unión. <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont6/r6art4.htm>

29 Dice la fracción V del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que es información reservada la referida a: “Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva”.

30 Häberle, Peter, Pluralismo y Constitución, Madrid, Tecnos, 2002, página 131.

31 Las fracciones IV y VI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental determinan como información reservada: “Los expedientes judiciales o los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado” y “La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada”.

32 Entre otras las del diputado Luis Miguel Barbosa Huerta de 10 de junio de 2002, la del diputado Francisco Arroyo Vieyra de 25 de marzo de 2004 y las de la Comisión Especial del Senado de la República para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los Poderes de la Unión de 2004.

33 Sobre este tema ver: Chávez Hernández, Efrén, “Ética en el poder legislativo”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, número 115, enero-abril de 2006, páginas 93-124.

34 Fernández Riveira, Rosa María, El voto parlamentario, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, página 385.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la honorable Cámara de Diputados.- México, DF, a 30 de abril de 2012.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

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

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en 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 esta soberanía la siguiente

Exposición de Motivos

Hace no muchos años, algunos sosteníamos que el Ejecutivo mexicano no había abusado de las facultades reglamentarias porque el régimen no había tenido características militares, porque el presidente hasta ese momento tenía el control político de ambas Cámaras y, porque los rasgos políticos de un sistema fundado en un partido casi hegemónico hacían innecesario el abuso de esas facultades¹. Con la aparición de los gobiernos divididos, el fin del sistema de partido hegemónico y los impactos de una globalización desde arriba, la situación cambió; hoy la facultad reglamentaria, principalmente por la vía de las normas generales administrativas (normas oficiales mexicanas) ha fortalecido las competencias reguladoras del Ejecutivo y de la administración pública, los que se constituyen como legisladores por encima de lo previsto en la ley. Ésta suele, por otra parte, delegar en el Ejecutivo y en sus instancias, la facultad legislativa.

Los hechos anteriores no tienen ningún fundamento en la Constitución. Ni en el principio de división de poderes contemplado en el artículo 49 de la Constitución ni en las facultades implícitas de la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Magna ni en las facultades residuales de las entidades federativas que se desprenden del artículo 124 de la Constitución. Y obviamente, esos hechos tampoco tienen justificación a la luz de lo previsto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución ni en su interpretación doctrinal.

La facultad reglamentaria como facultad propia del poder ejecutivo se encuentra en todas las Constituciones mexicanas que antecedieron a la Constitución de 1857. Las leyes fundamentales de México señalaron que el reglamento no podía alterar ni modificar la ley de la que derivaba y dependía. Siempre se entendió que el reglamento era un ordenamiento subordinado a la ley que se justificaba en ella misma.

En el artículo 85 fracción I de la Constitución de 1857 se estableció la fórmula oscura que hoy prevalece en el artículo 89 fracción I de la Constitución de 1917, esto es, que es facultad del Ejecutivo promulgar y ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. La redacción de la fracción citada significó para la doctrina jurídica durante décadas la facultad reglamentaria del ejecutivo.

Para Felipe Tena Ramírez, los reglamentos expedidos por el ejecutivo tienen que referirse a las leyes del Congreso de la Unión y, por tanto, la facultad reglamentaria no tiene por objeto desarrollar preceptos de la Constitución (reglamentos autónomos). El reglamento se encuentra subordinado a la ley y persigue la ejecución de ésta, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en la ley. El reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla,

sino que debe respetar su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución; es el eslabón entre la ley y su ejecución ².

Según Gabino Fraga, el “reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de su facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo” ³. Se trata de una norma impersonal, general y abstracta que emana del ejecutivo y es un medio para la ejecución de las leyes. En todo caso lo habría que señalar es que la ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical que representa a la nación y que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada para permitir la ejecución de la ley.

Es importante señalar que la facultad reglamentaria, por principio general, salvo las excepciones que la Constitución establezca, no puede tener por objeto preceptos de la propia Constitución general, pues la reglamentación de éstos incumbe al poder legislativo a través de las leyes reglamentarias u orgánicas. El artículo 27 párrafo quinto de la Constitución le concede al Ejecutivo la facultad de reglamentar directamente –sin que exista ley previa– la utilización y extracción de las aguas del subsuelo; y, el artículo 73 fracción XVI de la Constitución faculta al Consejo de Salubridad General, que depende directamente del presidente, a dictar disposiciones generales en materia de salubridad.

La Constitución establece en el artículo 92 que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de estado o jefe administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Al igual que las leyes y otras disposiciones, los reglamentos deben ser publicados, para que se conozcan y sean cumplidos, en los diarios y gacetas oficiales, según lo prevén los artículos 3 y 4 del Código Civil.

Durante mucho tiempo, la jurisprudencia mexicana, consideró al igual que la doctrina, que el reglamento participa de la naturaleza de la ley, únicamente en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta y, dos características separan de la ley al reglamento en sentido estricto; éste último sólo puede emanar del presidente, que es a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Sin embargo, en los últimos años esa situación se ha modificado olvidando criterios de los años cuarenta del siglo XX, que estimaron por ejemplo, que la facultad reglamentaria era indelegable en otras autoridades administrativas, aunque lo estableciera la ley, porque ello implicaba subvertir el orden constitucional y destruir la unidad del poder que deriva de la titularidad unipersonal dispuesta por la Constitución para el poder ejecutivo ⁴.

Como lo señala Víctor Blanco Fornieles esta caracterización del reglamento administrativo continuó durante todo el siglo XX hasta finales del mismo. Su forma más acabada se encuentra en la jurisprudencia de agosto de 1990, I, 3. A. J/25, del Tercer Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que resumió la doctrina del reglamento administrativo en los siguientes puntos ⁵ :

1. La facultad reglamentaria corresponde al titular del Poder Ejecutivo.
2. Tiene la función de mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, que consiste en facilitar a sus destinatarios su observancia. Va en esto implícita una limitación: no podrá el reglamento introducir requisitos ni obligaciones adicionales a los que la ley dispone expresamente.

3. Las disposiciones reglamentarias deben ser generales, imperativas y abstractas, y detallar las hipótesis y supuestos normativos de aplicación de las normas legales.
4. Las razones de utilidad y necesidad no son suficientes para justificar el desborde de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, que se delimita, explícita o implícitamente, en la ley reglamentada, y que es la fuente de obligatoriedad del reglamento, que está limitado funcionalmente a la exacta observancia de la ley.
5. El principio de reserva de ley no está constreñido a ciertas materias, sino que consiste en la determinación “de qué, quién, dónde y cuándo”, de una situación jurídica general, hipotética y abstracta.
6. Al reglamento compete “el cómo de esos mismos supuestos” y no puede referirse al qué, quién, dónde y cuándo si no están dispuestos previa y explícitamente por la ley.
7. La subordinación del reglamento a la ley tiene sentido en función de esas cuestiones abarcadas por la “reserva de ley”; por eso no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni contradecirla.
8. La facultad reglamentaria no es una facultad supletoria, no puede ejercerse para llenar las lagunas de la ley, para reformarla, y ni siquiera para remediar el olvido o la omisión en que pueda haber incurrido el legislador.
9. La ley es la justificación y medida del reglamento.

A partir de 1995 el Poder Judicial de la federación cambia los criterios anteriores. Por ejemplo, el principio de “reserva de ley” se considera sólo respecto de ciertas materias y se estima que en todo lo demás, en ejercicio de la facultad reglamentaria, se puede disponer ex novo. Se ha llegado al extremo de sostener que a través del reglamento el presidente puede complementar y desarrollar a la ley. También, de forma incorrecta, se ha sostenido que el reglamento interior es fuente suficiente y bastante de competencias de autoridad que inciden en los derechos de los gobernados.

Como dice Blanco Fornieles, el sistema de distribución de competencias adoptado por la Constitución en el artículo 124 es rígido, especialmente respecto de las autoridades federales, para las que la Constitución establece que sólo tienen las facultades que expresamente la Constitución les otorga. Las facultades implícitas que regula la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución tienen estas características: se encuentran en relación causal con las facultades explícitamente conferidas por la Constitución a los poderes federales; respecto de ellas rige el principio de reserva de ley; y sólo pueden ser utilizadas por el Congreso de la Unión. Desde hace algunos años, el criterio asumido por los Tribunales Colegiados respecto a las facultades implícitas se aparta de la Constitución porque permite que el Ejecutivo y sus instancias administrativas desarrollen dichas facultades⁶.

El abuso de lo anterior se ha hecho patente con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que permite el establecimiento de procedimientos nuevos y complejos no previstos previamente en la ley. Las normas oficiales mexicanas como normas generales sin ley previa que regule una situación hipotética, general y abstracta, implican una violación al principio de división de poderes contemplado en el artículo 49 de la Constitución. Las normas oficiales mexicanas violentan las facultades del Poder Legislativo y constituyen una delegación injustificada de competencias del

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3501-X, lunes 30 de abril de 2012

Legislativo a instancias de la administración que no representan la titularidad del Poder Ejecutivo. Es decir, no tienen asideros constitucionales.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido incorrectamente que el presidente de la República puede válidamente, a través de la remisión desde el reglamento a una norma oficial mexicana (NOM), hacer competente a una autoridad que constitucionalmente está sujeta a él para regular a los particulares. También ha resuelto que el reglamento interior de las dependencias administrativas es fuente válida de competencias y facultades, lo que carece de sustento constitucional. El principio de reserva de ley ha quedado desnaturalizado a unas cuantas materias y con ello se ha dado paso a la expansión de la función normativa del titular del Poder Ejecutivo y del resto de la administración pública ⁷.

Todo lo anterior resulta aberrante, y por ello, es necesario proponer la adición de un párrafo a la fracción I del artículo 89 de la Constitución, para que la facultad reglamentaria quede constreñida a lo siguiente:

1. Que queden prohibidos los reglamentos autónomos, salvo los que prevea explícitamente la Constitución.
2. Que la facultad reglamentaria quede exclusivamente conferida al titular del poder ejecutivo y que las dependencias y entidades de la administración pública no pueden realizarla.
3. Que el Poder Legislativo no pueda delegar al Ejecutivo el desarrollo de las leyes.
4. Que el reglamento está limitado funcionalmente a la exacta observancia de la ley.
5. Que el principio de reserva de ley obliga a que el reglamento exclusivamente establezca el modo en que se lleva a cabo la ley, mediante normas impersonales, generales y abstractas.
6. Que el reglamento no puede ir más allá de la ley ni extenderla a supuestos distintos, ni contradecirla.
7. Que la facultad reglamentaria no es una facultad supletoria, no puede ejercerse para llenar las lagunas de la ley, para reformarla, y ni siquiera para remediar el olvido o la omisión en que pueda haber incurrido el legislador.
8. Que la ley es la justificación y medida del reglamento.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y fundadas proponemos iniciativa con proyecto de **Decreto que adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 89 de la Constitución para limitar la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo**

Artículo Único. Se adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

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

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

“La facultad reglamentaria está exclusivamente conferida al titular del Poder Ejecutivo. Sólo se reconocerán los reglamentos autónomos que prevea esta Constitución. El Poder Legislativo no puede delegar al Ejecutivo el desarrollo de las leyes. Los reglamentos tendrán por propósito establecer el modo para ejecutar y aplicar la ley y, no pueden ir más allá de ésta ni extenderla a supuestos distintos, ni contradecirla. La facultad reglamentaria no puede ejercerse para llenar las lagunas de la ley o para reformarla, y ni siquiera para remediar el olvido o la omisión en que pueda haber incurrido el legislador”;

...

...

...

...

Transitorios

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

Notas

1. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 62-53.
2. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, editorial Porrúa, décima segunda edición, 1973, pp. 483 y ss.
3. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, editorial Porrúa, cuadragésima segunda edición, 2002, p. 104.
4. Quinta Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Apéndice de 1995; Tomo: Tomo III, Parte SCJN; Tesis: 157; Página 107 (Reglamentos administrativos).
5. Blanco Fornieles, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, México, editorial Fontamara, 2006, pp. 43 y 44.
6. Blanco Fornieles, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, obra citada, pp. 87 y ss.
7. Blanco Fornieles, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, obra citada, pp. 65 y ss.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de abril de 2012.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 20., Y ADICIONA EL 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FRANCISCO RAMOS MONTAÑO, RICARDO URZÚA RIVERA, JUAN CARLOS LASTIRI QUIRÓS Y JUAN PABLO JIMÉNEZ CONCHA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE MAYO DE 2012

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el penúltimo párrafo del Apartado B del artículo 20., y se adicionan a éste los párrafos tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo, recorriéndose en su orden los actuales tercero a cuarto y cuarto a noveno; asimismo, se adiciona la fracción XXIX-Q al artículo 73, todos ellos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general que defina y establezca la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto a los pueblos y las comunidades indígenas, con objeto de cumplir los fines previstos en el Apartado B del artículo 20. y de establecer expresamente la obligatoriedad del Estado de prever aspectos presupuestarios que garanticen la efectividad de lo dispuesto en el mismo artículo 20., que presentan los diputados Francisco Ramos Montaña, Ricardo Urzúa Rivera, Juan Carlos Lastiri Quirós y Juan Pablo Jiménez Concha, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con base en la siguiente

Problemática

La población indígena de México representa hoy en día poco más del 12 por ciento de la población total de nuestro país (12 millones), distribuidos aproximadamente en 25 mil comunidades sumamente marginadas y pobres y, en donde en muchos de los casos, suelen situarse en zonas de difícil acceso, lo cual repercute en la exclusión de servicios básicos y por ende en su calidad de vida.

Actualmente, la ley secundaria vigente y aplicable más inmediata para la atención de los pueblos y comunidades indígenas, es la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (LCDI). Dicha ley que transformó al Instituto Nacional Indigenista (INI), le dio el carácter al nuevo organismo como una entidad descentralizada de la administración pública federal a diferencia de lo que era el INI quien fungía como un organismo sectorizado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) actualmente se encarga de orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, ni legalmente ni en la práctica la CDI posee atribuciones reales y proactivas que le permitan ser el eje rector en la materia ya que sus funciones limitan su ámbito de competencia e incidencia en las políticas públicas específicas del sector indígena ya que, al no ser reconocido como un organismo rector y coordinador, éste cumple sólo parcialmente su objetivo al ser un ente administrativo regulador de tan sólo sus programas a pesar de que, como ya se dijo, es un organismo descentralizado y no sectorizado en la Sedesol, contando con personalidad jurídica, patrimonio propio y con autonomía presupuestal y administrativa.

Es un hecho que la atención de los pueblos indígenas en el ámbito nacional se ha conducido de manera dispersa y poco eficaz, toda vez que operan dependencias y entidades públicas en los tres

órdenes de gobierno sin un eje rector que diseñe, oriente, coordine y evalúe la política nacional de atención para el desarrollo de los pueblos indígenas, dejando por demás sin observancia y aplicabilidad, gran parte de las disposiciones constitucionales en materia indígena.

Lo anterior se explica porque, por un lado está la CDI y, por el otro, el secretariado técnico federal y de los estados que entre sus competencias y facultades tienen las de ejecutar ciertos programas, proyectos, estrategias y acciones tendientes al desarrollo de los pueblos indígenas, y en donde sólo los planes de desarrollo y los lineamientos programáticos y presupuestarios, atienden de manera sesgada y con duplicidad de funciones, lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución General de la República.

En consecuencia, lo anterior aduce en que la problemática subyace por la falta de un eje rector en la materia toda vez que los ordenamientos constitucional y legal no prescriben quién será el responsable de la política nacional en materia de atención y desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas ni mucho menos establece los aspectos de concurrencia en los diversos órdenes de gobierno, por lo que lo dispuesto actualmente por el artículo 2o. de la Constitución, resulta a todas luces autoaplicativa sin que haya una ley marco que subsane o regule ciertas garantías o derechos, principalmente los que tiene que ver con el Apartado B del artículo 2o. constitucional, así como también resulta autoaplicativa la misma disposición en términos presupuestarios para la consecución de los diversos fines en materia indígena sin que haya disposiciones reglamentarias claras y objetivas que prevea el cumplimiento constitucional en la materia.

Argumentación

En 1992 se introdujo por primera vez en la Constitución (artículo 4o.) una referencia a los pueblos indígenas con el reconocimiento de que México es una nación pluricultural; sin embargo, aunque constituyó un avance en la materia, no tuvo las consecuencias legislativas ni prácticas que se requerían en su momento.

Posteriormente, y como resultado de un agudo y sinuoso movimiento social indigenista al que se sumó moralmente un gran número de mexicanos, el estado mexicano procuró establecer una agenda de interlocución y diálogo a fin de asumir compromisos y objetivos de manera recíproca entre los actores en conflicto.

Como resultado de aquéllos turbulentos sucesos, el gobierno federal determinó trazar un conjunto de estrategias tanto legislativas como administrativas en virtud de las demandas razonables y justas del movimiento indígena.

Hasta 2001, en el periodo de la alternancia política, desde el Congreso de la Unión no se asumió el compromiso de legislar en una reforma constitucional que diera visos de solución y de fondo al conflicto iniciado en 1994.

Finalmente, y después de una ardua y compleja etapa de deliberaciones y consultas, la reforma constitucional (artículo 2o.) se llevó a cabo, siendo un hecho el reconocimiento expreso en nuestra Carta Magna de los derechos de los pueblos indígenas y el establecimiento de acciones que deben tomar las autoridades a fin de garantizar su preservación.

Entre las disposiciones contenidas en la reforma se encuentran las concernientes a la libre determinación, su condición política, su desarrollo económico, social y cultural, así como el

derecho a conservar y reforzar sus propias identidades, sus sistemas jurídicos, manteniendo, a la vez, sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado mexicano. Asimismo, estableció en el Apartado B del mismo artículo 2o., respecto a la federación, los estados y los municipios lo siguiente:

... Para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

En el mismo apartado se señala que para abatir las carencias y los rezagos que afectan a los pueblos y las comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la

incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

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.

Por otro lado, y no obstante tan precisos y oportunos avances jurídicos de reconocimiento de derechos y garantías, también se abordó el aspecto presupuestal en aras de garantizar de manera efectiva lo dispuesto en el penúltimo párrafo del Apartado B del artículo 2o. de la Constitución:

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los Presupuestos de Egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

En un principio, para cumplir este mandato, el gobierno federal para el ejercicio fiscal de 2002, en su proyecto de presupuesto, únicamente sumó el presupuesto asignado a diversos programas que heredó de la anterior administración (1994-2000), ejercidos en los municipios indígenas o con cargo a programas orientados a la población indígena administrados por el Instituto Nacional Indigenista, la Secretaría de Educación Pública o la de Salud.

Sin embargo, en ese entonces, y a juicio de los legisladores, no se acataba con esa sumatoria de presupuestos, el espíritu de la reforma del artículo 2o., Apartado B, que anima el propósito de incidir con un gran programa, con nuevos enfoques, con mayores recursos y que pretendiera abatir, con determinación y en el menor plazo posible, el rezago histórico en los diversos indicadores sociales y económicos.

Por ello, y a iniciativa de los diputados de la LVIII Legislatura, se incorporó al Presupuesto de Egresos de la Federación de 2002 un fondo adicional para el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas que ascendió a mil millones de pesos como parte de los programas que tenía a cargo la Sedesol (dependencia que fungía como cabeza de sector del INI). Asimismo, y ante el hecho de que se ordenó la descentralización de este instituto y la transferencia de los activos ubicados en las regiones, a los estados y los municipios, se abrió un nuevo espacio a los desencuentros y las disputas en torno las instituciones responsables y a los recursos destinados a los programas indígenas entre los diversos órdenes de gobierno.

En ese contexto de claroscuro de aquellos años, y en virtud de que en los últimos cuatro años ha sido incierta la evolución del gasto público de los programas para los pueblos indígenas cada vez que han sido propuestos por el Ejecutivo federal de una manera discrecional, donde el Congreso ha sido un factor determinante en su aprobación y sus alcances, no es pertinente proponer las adecuaciones jurídicas necesarias para suprimir plenamente la gran discrecionalidad con que cuenta el Ejecutivo federal al momento de proponer al Congreso las partidas destinadas a la materia

indígena, con el propósito de otorgar certidumbre jurídica y mayores alcances a los recursos presupuestarios propuestos por el Ejecutivo federal en relación con lo aprobado por la Cámara de Diputados.

Además, prevalece la agravante de que hay manifestaciones y problemáticas recurrentes, tanto de la población indígena como de los montos del gasto público destinado a su desarrollo. Sólo la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria –ordenamiento que regula tanto la presentación, el contenido y la aprobación de la Ley de Ingresos como el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación– establece en el artículo 41, fracción II, inciso j), que en el proyecto de Presupuesto de Egresos, en materia indígena, se deberán incluir “las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del Apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades...”

El artículo 58, párrafo quinto, establece respecto a las adecuaciones presupuestarias, que no se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas, entre otros, a las erogaciones correspondientes al desarrollo integral de los pueblos indígenas y comunidades indígenas, salvo en los supuestos establecidos en la presente ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

No obstante dichos preceptos, sigue siendo un hecho la real disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo para beneficiar ciertos rubros o materias, ya sea en materia indígena, educativo, salud, de apoyo al campo, entre otros, sin embargo, muchas otras materias son cubiertas de manera específica con fondos presupuestales establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, así como en leyes generales, cosa contraria ocurre en materia indígena que sólo dispone de lo prescrito en el penúltimo párrafo del Apartado B del artículo 2o. de la Constitución, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del propio decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, donde actualmente le es aplicable el artículo 29 del cuerpo dispositivo citado.

Marco internacional respecto a los convenios suscritos por México

Ahora bien, en el plano internacional, desde 1989 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual se encuentra ratificado por México. En este convenio, los Estados parte se comprometieron a tomar las medidas necesarias para garantizar el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas respetando su identidad cultural, sus costumbres e instituciones, sobre todo en materia de trabajo y seguridad social.

Igualmente, en 2007, después de tres décadas de negociaciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumento que también se encuentra ratificado por México.

En dicho convenio, los Estados parte se comprometen a garantizar a los pueblos indígenas el disfrute pleno de todos los derechos humanos, así como sus derechos colectivos de libre determinación y de participación en la comunidad y en sus instituciones.

Conclusión

Como se observa, la reforma más trascendental en materia indígena hasta la fecha es la de 2001, en la que se reconocieron los derechos a la libre determinación y la participación de los pueblos indígenas.

Si bien México ha transitado a lo largo de más de dos décadas de un Estado declarativo con respecto al cumplimiento de los tratados y convenios internacionales en esta y otras materias, a un estado garantista y de reconocimiento pleno de los derechos humanos; en la práctica, estos instrumentos jurídicos han sido parcialmente acatados principalmente por motivos de insuficiencias legales, administrativas o presupuestarias, persistiendo en muchos de los casos lagunas, vacíos e inconsistencias derivado principalmente por la falta de voluntad para crear, adecuar o actualizar los ordenamientos correspondientes.

No obstante los avances de hace poco más de una década en la materia objeto de la presente iniciativa, hay asuntos pendientes, como el reconocimiento pleno de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y un gran diálogo sobre el reconocimiento a sus territorios, además de que se acompañan de reclamos por servicios que otros mexicanos ya tienen resueltos como lo son el derecho a la salud, a la educación, al desarrollo, a la preservación de su patrimonio cultural y la propiedad intelectual de sus sabidurías y conocimiento ancestral, entre otros aspectos no menos importantes.

Por su parte, si bien el Instituto Nacional Indigenista no fungió como un eje rector integral en materia indígena sino como un articulador de instrumentos y acciones ya que estaba sectorizado a la Sedesol, la actual CDI ha sido configurada de manera acotada respecto a sus funciones, facultades y competencias más allá de ser un verdadero eje rector de la política de atención y desarrollo de los pueblos indígenas.

Por consiguiente, como se enunció, persiste desde el entramado jurídico federal, la falta de un eje rector que establezca quien es el responsable de la política de atención a los pueblos y comunidades indígenas siendo que la reforma constitucional de 2001, estableció ciertos y justos derechos a los pueblos indígenas referentes a su libre determinación, su condición política, su desarrollo económico, social y cultural, así como el derecho a conservar y reforzar sus identidades, sus sistemas jurídicos, manteniendo, a la vez, sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado mexicano así como que las entidades federativas deben de garantizar su cabal cumplimiento y asegurar su participación.

Contenido de la propuesta

Lo anterior advierte que es indispensable legislar, por un lado, **sobre la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de atención y desarrollo de los pueblos indígenas, así como la participación de los pueblos indígenas con el objeto de cumplir los fines previstos en el artículo 2o., Apartado B, de la propia Constitución; y, por el otro, para establecer expresamente desde el marco constitucional, la obligatoriedad del Estado de prever** que los recursos destinados a la atención y desarrollo de los pueblos indígenas, serán de carácter prioritario y de interés público, por lo cual serán objeto de ser observados en las leyes presupuestarias así como en los lineamientos de seguimiento y evaluación de acuerdo con las leyes aplicables.

En el mismo sentido, se agrega que los recursos presupuestados destinados al gasto para la atención y desarrollo de los pueblos indígenas, no podrán ser inferiores, en términos reales, al del año fiscal

anterior; sino que se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento de la economía y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Ejecutivo federal.

Finalmente, se establece que en la formulación de los presupuestos anuales de egresos, la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, considerarán las visiones de mediano y largo plazos necesarias para garantizar la viabilidad, continuidad y complementariedad de la política, los programas y acciones en materia indígena.

Al efecto, podrán establecer en sus respectivos Presupuestos de Egresos provisiones de gasto multianuales, siempre que no excedan del periodo de ejercicio constitucional, cuando la ejecución-terminación total de alguna acción requiera comprometer recursos de ejercicios fiscales posteriores.

Fundamentación

Con base en lo expuesto y de conformidad con la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en los artículos 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el penúltimo párrafo del Apartado B del artículo 2o. y se adicionan a éste los párrafos tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo, recorriéndose en su orden los actuales tercero a cuarto y cuarto a noveno; asimismo, se adiciona la fracción XXIX-Q al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se reforma el penúltimo párrafo del Apartado B y se adicionan los párrafos tercero, quinto, sexto, séptimo y octavo, recorriéndose en su orden los actuales tercero a cuarto y cuarto a noveno, todo ello al artículo 2o.; asimismo, se adiciona la fracción XXIX-Q al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

A. ...

I. a VIII. ...

B. ...

...

I. a IX. ...

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la ley establecerá la concurrencia de la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios procurando la atención y desarrollo de los pueblos indígenas, y definirá las bases, apoyos y modalidades con la participación de los pueblos indígenas respecto a la consecución de tales fines.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas, **el Distrito Federal** y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Los recursos destinados a la atención y desarrollo de los pueblos indígenas, son de carácter prioritario y de interés público, por lo cual serán objeto de ser observados en las leyes presupuestarias así como en los lineamientos de seguimiento y evaluación de acuerdo con las leyes aplicables.

Los recursos presupuestados destinados al gasto para la atención y desarrollo de los pueblos indígenas, no podrán ser inferiores, en términos reales, al del año fiscal anterior; sino que se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento de la economía y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Ejecutivo federal.

En la formulación de los presupuestos anuales de egresos, la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, considerarán las visiones de mediano y largo plazo necesarias para garantizar la viabilidad, continuidad y complementariedad de la política, los programas y acciones en materia indígena.

Para tal efecto, podrán establecer en sus respectivos presupuestos de egresos, previsiones de gasto multianuales, siempre que no excedan del período de ejercicio constitucional, cuando la ejecución-terminación total de alguna acción requiera comprometer recursos de ejercicios fiscales posteriores.

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad
I. a XXIX-P. ...

XXIX-Q. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de atención y desarrollo de los pueblos indígenas, así como la participación de los pueblos indígenas con el objeto de cumplir los fines previstos en el artículo 2o., Apartado B, de esta Constitución.

XXX. ...

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 contravengan el presente decreto.

Sede de la Comisión Permanente, a 9 de mayo de 2012.

Diputados: Francisco Ramos Montañó, Juan Carlos Lastiri Quirós, Ricardo Urzúa Rivera, Juan Pablo Jiménez Concha (rúbricas).
(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 9 de 2012.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ADICIONA EL 570 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ROMERO ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE MAYO DE 2012

El suscrito, Jorge Romero Romero, integrante de la LXI Legislatura por del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente por lo que se refiere al funcionamiento de la Comisión Permanente, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, que reforma el tercer párrafo de la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 570 de la Ley Federal del Trabajo.

Exposición de Motivos

La elaboración de leyes, esencia de la actividad legislativa, debe fundamentarse en la realidad social del país y, sobre todo, responder a las necesidades y problemáticas que se presentan en la convivencia social cotidiana a efecto de mejorar las condiciones de los ciudadanos y proporcionar con ello un andamiaje jurídico que garantice la tutela irrestricta de sus derechos.

El trabajo como actividad humana primigenia dignifica al hombre como persona humana y garantiza el sustento no sólo de la célula social básica que es la familia, sino que enriquece el tejido social de las naciones, además de ser el principal motor económico de cualquier sociedad, convirtiéndose por ello en una de las principales actividades humanas y sociales reguladas y tuteladas por el Estado.

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo señala en los artículos 561 y 562 que la Dirección Técnica de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tiene la encomienda de realizar investigaciones y estudios que contribuyan a analizar los movimientos en el comportamiento de los precios de un conjunto de bienes y servicios determinado y su efecto tanto en el costo y las condiciones de vida de los trabajadores de salario mínimo, en las principales ciudades del país, como en el poder adquisitivo de los salarios.

La realidad es evidente: la clase trabajadora y sus ingresos llegan en el mejor de los casos a satisfacer necesidades alimentarias; se refleja de esa manera una inadecuada actividad en la fijación de los salarios mínimos.

Por ello es menester del poder público retomar uno de los principales argumentos del Convenio 131, suscrito por México ante la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la fijación de salarios mínimos que, en el artículo tercero, inciso a), establece que entre los elementos que deben considerarse para determinar el nivel de los salarios mínimos, deben incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales.

El objetivo de la presente iniciativa es establecer los referentes necesarios y suficientes para que el Consejo de Representantes sustente sus decisiones en los procesos de fijación o revisión de los salarios mínimos generales, informándolo oportunamente sobre el comportamiento y evolución de los índices de precios al consumidor, sus agregaciones y su comportamiento por ciudades y divisiones geográficas.

Por otro lado, es importante cambiar una opinión generalizada sobre la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, adjetivada como un aparato decorativo en atención que las condiciones y determinaciones de los salarios se han fijado en los denominados pactos de concertación económica; inobservando el poder adquisitivo del trabajador.

Por tanto, el que suscribe considera necesario actualizar la legislación en la materia para que el trabajador mexicano tenga acceso a los derechos fundamentales consagrados en nuestra carta magna fortaleciendo el poder adquisitivo del producto de su trabajo como lo es el salario y como un elemento adicional fortalecer el ciclo económico nacional que permite el poder de consumo en nuestro mercado interno a través del grueso de los mexicanos.

Por lo expuesto, el suscrito somete a su consideración la siguiente iniciativa proyecto de

Decreto que reforma el tercer párrafo de la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 570 de la Ley Federal del Trabajo

Artículo Primero. Se reforma el tercer párrafo de la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

A. ...

I. a V. ...

VI. ...

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones; **asimismo, deberá tomar en cuenta los informes publicados sobre los indicadores de la inflación mensuales y anuales del Banco de México y del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.**

Artículo Segundo. Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 570 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 570. Los salarios mínimos se fijarán cada año y comenzarán a regir el primero de enero del año siguiente.

Para la fijación de los salarios mínimos, se atenderá el informe mensual y anual de los indicadores inflacionarios publicado por los organismos correspondientes.

Transitorio

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

Sede de la Comisión Permanente, a 9 de mayo de 2012.

Diputado Jorge Romero Romero (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 9 de 2012.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO RÁBAGO CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE MAYO DE 2012

El suscrito, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos que se mencionan en el apartado correspondiente de la presente, pone a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el tercer párrafo del artículo 108 y en los párrafos primero y segundo del artículo 110, en el inciso a) de la fracción IV del artículo 116, y en los incisos d) y g) de la fracción V, Base Primera, Apartado C, del artículo 122. Se adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con una fracción VIII al artículo 74, recorriendo la actual VIII a IX; un último párrafo al artículo 89; con un artículo 93 Bis; con una fracción VIII al artículo 116; con un inciso o) a la fracción V, Base Primera, Apartado C, del artículo 122, recorriendo el actual inciso o) al p); y con una fracción III a la Base Segunda, Apartado C, del artículo 122.

Con base en lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos en el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos:

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

Cuando se toman en cuenta parámetros presupuestales y de facultades, el Poder Ejecutivo es el más grande de los tres poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federación.

En 2010, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos, ejercieron en conjunto 53 mil 370.7 millones de pesos; es decir, sólo 6.27 por ciento del presupuesto ejercido por los ramos administrativos, 850 mil 537.5 millones de pesos.¹

A lo anterior hay que incrementar 271 mil 270.4 millones de pesos que se ejercieron en programas para superar la pobreza y los 410 mil 604.2 millones de pesos ejercidos por concepto de gasto programable de los ramos generales, entre otros.

Estos considerables recursos se destinan al cumplimiento de un cúmulo de funciones que recaen en el presidente de la República, quien decide en última instancia en materias tan importantes como la seguridad nacional, la seguridad pública y procuración de justicia del fuero federal, la inversión federal, el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los altos mandos del Ejército Nacional, la declaración de guerra contra un país, la designación y remoción del procurador general de la República, la dirección de las relaciones exteriores y la concesión de indultos, entre muchas otras.

En esas decisiones, el presidente de la República y los servidores públicos bajo su mando están constreñidos por los límites que establece la ley, también lo es que cuentan con un importante grado de discrecionalidad, derivado de la imposibilidad de que las leyes sean tan casuísticas que abarquen cualquier situación que se pueda presentar.

Ese fenómeno, no obstante, permite un amplio grado de discrecionalidad para el presidente de la República y las personas que son designadas por el mismo para ocupar cargos públicos, por lo que es evidente que el sistema de contrapesos interno es inexistente o muy débil.

Como ejemplos, la Procuraduría General de la República ha sido cuestionada sobre la imparcialidad de la Fepade al momento de investigar la comisión de delitos electorales presuntamente cometidos por personas del partido en el gobierno; por otra parte, la Secretaría de la Función Pública recibe iguales críticas en cuanto a la supervisión y, en su caso, sanción de altos funcionarios del gobierno federal.

Igualmente, ha sido muy cuestionada la toma de decisiones del Ejecutivo federal en materia de obra pública, como en los casos de la Estela de Luz.

Como ejemplo, en la fiscalización superior de la Cuenta Pública de 2010, en conjunto a los entes del Ejecutivo federal que componen los grupos funcionales gobierno, desarrollo social y desarrollo económico se determinaron 20 mil 409 millones de pesos por concepto de recuperaciones; es decir, más del doble del presupuesto ejercido por ambas Cámaras de Congreso de la Unión ese año.²

Gran parte de ese dinero que se ejerció incorrectamente proviene de irregularidades en la contratación y ejecución de la obra pública. Es necesario modificar el dispendio y abuso del poder público que se hace desde el Ejecutivo federal.

Aunado a lo anterior, con base en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Federal de 2010, de las mil 31 auditorías practicadas, 3 fueron para el Poder Legislativo, 6 para el Judicial, 13 para los órganos autónomos y 558 para el gasto federalizado. Se colige, en consecuencia, que 451 auditorías se realizaron a dependencias y entidades que se encuentran en el ámbito de la administración pública centralizada, descentralizada y paraestatal.

Un fenómeno semejante se reproduce en el orden estatal, donde los gobernadores cuentan con amplio margen de discrecionalidad para el ejercicio de sus atribuciones sin que los restantes poderes puedan hacerle un contrapeso efectivo, mientras que la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior locales señalan constantes violaciones de las dependencias del Ejecutivo, sin que pueda hacerse mucho más por erradicar las prácticas irregulares.

Por ello sugerimos retomar el eficiente modelo del ayuntamiento, donde las decisiones del gobierno municipal no están en manos de una sola persona sino de un grupo plural de personas, elegidas por sus conciudadanos, y pertenecientes a toda la gama del espectro político, a efecto de que tomen conjuntamente con el presidente municipal las decisiones relevantes para la comunidad.

Se propone introducir un nuevo paradigma único en nuestra legislación nacional, a través del cual se evite el autoritarismo y el mal uso del ejercicio del poder público, donde los representantes de los ciudadanos mexicanos elijan, de entre las propuestas de las instituciones de educación superior a los integrantes de un grupo plural apartidista con autonomía técnica y de gestión, denominado “consejo del Ejecutivo federal”, el cual deberá aprobar las decisiones que tome el presidente de la República en el ejercicio de las siguientes facultades esenciales para la nación:

- Restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación a que se refiere el artículo 29 constitucional.

- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente; o sea, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- Designar, con ratificación del Senado, al procurador general de la República.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.
- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.
- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.
- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.
- Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe del gobierno del Distrito Federal.

Igualmente, el consejo del Ejecutivo federal autorizará la contratación de obra pública a cargo de la administración pública centralizada, desconcentrada, descentralizada o paraestatal, con un monto superior a 270 mil veces el salario mínimo general, elevado al mes, vigente en el Distrito Federal, equivalente en la actualidad a poco más de 500 millones de pesos.³

Así, las obras de gran envergadura serían autorizadas, supervisadas y vigiladas por el consejo del Ejecutivo federal, estableciendo un importante requisito legal para combatir los abusos de poder que se podrían cometer por servidores públicos del Ejecutivo federal en la administración pública centralizada, desconcentrada, descentralizada y paraestatal.

Este consejo tendrá las siguientes características mínimas:

- Se compondrá por cinco consejeros, designados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de entre las propuestas que reciba de instituciones de educación superior nacionales, conforme a la convocatoria que emita. Los consejeros se renovarán de forma escalonada.
- Para ser consejero del Ejecutivo federal se requiere ser ciudadano mexicano de por lo menos 35 años, tener reconocido prestigio, no ser o haber sido ministro de algún culto religioso y no tener militancia en partido político alguno.
- Los consejeros del Ejecutivo federal recibirán un salario equivalente al de los secretarios de Estado y no podrán ser removidos del cargo sino por las causas que señala el título cuarto constitucional.
- El consejo del Ejecutivo federal se organizará conforme a la ley que emita el Congreso de la Unión.
- Los consejeros del Ejecutivo federal durarán en el encargo tres años y no podrán ser elegidos para ese cargo aunque lo hayan ocupado de forma provisional.

Como se aprecia, la iniciativa no pretende erradicar el sistema presidencial, que ha estado presente en casi en todas las constituciones federales que han estado vigentes en el país, sino establecer un sistema interno, en el Poder Ejecutivo, de contrapesos que servirá para contener los abusos del poder que se dan desde el Ejecutivo federal.

Igualmente, se propone que este modelo se replique en los estados que componen la federación, para lo cual se pone a consideración del Constituyente Permanente la reforma del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que, a su vez, se modifiquen las constituciones y leyes locales, con el objetivo de que se implanten consejos del Ejecutivo en cada uno de los estados, los cuales deberán aprobar las decisiones de los gobernadores en el ejercicio de determinadas facultades, para que éstas puedan ser válidas.

En el Distrito Federal se busca que el jefe del gobierno someta decisiones a un consejo semejante, por lo cual se concede un plazo al Congreso de la Unión para que emita las reformas del Estatuto de Gobierno y otro a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que emita la Ley Orgánica correspondiente.

Por último, se propone que los consejeros del Ejecutivo, en los órdenes federal, estatal y del Distrito Federal, sean sujetos del juicio político y del sistema de responsabilidades de servidores públicos previsto en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Fundamento legal de la iniciativa

La iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que a los suscritos, en su calidad de diputados a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, confieren los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del proyecto de ley

El proyecto de ley se denomina “iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el tercer párrafo del artículo 108; en los

párrafos primero y segundo del artículo 110; en el inciso a) de la fracción IV del artículo 116; y en los incisos d) y g) de la fracción V, Base Primera, Apartado C, del artículo 122. Se adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con una fracción VIII al artículo 74, recorriendo la actual fracción VIII a IX; un último párrafo al artículo 89; con un artículo 93 Bis; con una fracción VIII al artículo 116; con un inciso o) a la fracción V, Base Primera, Apartado C, del artículo 122, recorriendo el actual inciso o) al p); y con una fracción III a la Base Segunda, Apartado C, del artículo 122”.

IV. Ordenamientos por modificar

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Artículo 74: Se adiciona una fracción VIII, recorriendo la actual VIII a IX.
- Artículo 89: Se adiciona un último párrafo.
- Artículo 93 Bis: Se adiciona en su totalidad.
- Artículo 108: Se reforma el tercer párrafo.
- Artículo 110: Se reforman los párrafos primero y segundo.
- Artículo 116: Se reforma el inciso a) de la fracción IV; y se adiciona una VIII.
- Artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V: Se reforman los incisos d) y g); y se adiciona un inciso o), recorriendo el actual o) a p).
- Artículo 122, Apartado C, Base Segunda: Se adiciona una fracción III.

V. Texto normativo propuesto

Único. Se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el tercer párrafo del artículo 108; en los párrafos primero y segundo del artículo 110; en el inciso a) de la fracción IV del artículo 116; y en los incisos d) y g) de la fracción V, Base Primera, Apartado C, del artículo 122. Se adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con una fracción VIII al artículo 74, recorriendo la actual fracción VIII a IX; un último párrafo al artículo 89; con un artículo 93 Bis; con una fracción VIII al artículo 116; con un inciso o) a la fracción V, Base Primera, Apartado C, del artículo 122, recorriendo el actual inciso o) al p); y con una fracción III a la Base Segunda, Apartado C, del artículo 122, para quedar como sigue:

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

I. a VII. ...

VIII. Designar a los integrantes del Consejo del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 93 Bis de esta Constitución; y

IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

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

I. a XX. ...

El presidente de la República deberá contar con la aprobación de la mayoría de los integrantes del Consejo del Ejecutivo Federal, para el ejercicio de las atribuciones a que se refieren las fracciones III, IV, VI, VIII, IX, X, XIV, XVI y XVIII de este artículo así como del artículo 29 y 122, Apartado B, fracción II, de esta Constitución, igual que para la contratación de obra pública a cargo de la administración pública centralizada, desconcentrada, descentralizada o paraestatal, con un monto superior a 270 mil veces el salario mínimo general, elevado al mes, vigente en el Distrito Federal.

Artículo 93 Bis. El Consejo del Ejecutivo Federal es el órgano público plural con autonomía técnica y de gestión encargado de la aprobación, supervisión y vigilancia, por mayoría, de los actos del Ejecutivo establecidos en el último párrafo del artículo 89 de esta Constitución y que se organizará conforme a lo siguiente:

I. Se compondrá por 5 consejeros designados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de entre las propuestas que reciba de instituciones de educación superior nacionales, conforme a la convocatoria que emita. Los consejeros se renovarán de forma escalonada;

II. Para ser consejero del Ejecutivo federal se requiere ser ciudadano mexicano de por lo menos 35 años, tener reconocido prestigio, no ser o haber sido ministro de algún culto religioso y no tener militancia en partido político alguno;

III. Los consejeros del Ejecutivo federal recibirán un salario será equivalente al de los secretarios de despacho y no podrán ser removidos del cargo, sino por las causas que señala el título cuarto de esta Constitución;

IV. El Consejo del Ejecutivo Federal se organizará conforme a la Ley que emita el Congreso de la Unión; y

V. Los consejeros del Ejecutivo federal durarán en el encargo tres años y no podrán ser elegidos para ese cargo aunque lo hayan ocupado de forma provisional.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

Los gobernadores de los estados, **los consejeros de los Ejecutivos de los Estados y los consejeros del jefe de gobierno del Distrito Federal**, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las

Judicaturas locales, serán responsables por violaciones de esta Constitución y de las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

...

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 consejeros del Ejecutivo federal y del jefe del gobierno del Distrito Federal**, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los 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, **consejeros del Ejecutivo estatal**, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

...

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que

a) Las elecciones de los gobernadores, **de los consejeros del Ejecutivo estatal**, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) a n) ...

V. a VII. ...

VIII. Las Constituciones de los estados establecerán un Consejo del Ejecutivo estatal, con autonomía técnica y de gestión encargado de la aprobación, supervisión y vigilancia, por mayoría, de los actos de los gobernadores que establezca la ley correspondiente, pero en todo caso se será competente para autorizar la suscripción de contratos por un monto mínimo de 53 mil 500 veces el salario mínimo general, elevado al mes, vigente en el Distrito Federal. El Consejo se organizará conforme a lo siguiente:

a) Se compondrá por lo menos por tres consejeros designados por el Poder Legislativo estatal de entre las propuestas que reciba de instituciones de educación superior estatales, conforme a la convocatoria que emita. Los consejeros se renovarán de forma escalonada;

b) Para ser consejero del Ejecutivo estatal se requiere ser ciudadano mexicano de por lo menos 35 años, tener reconocido prestigio, no ser o haber sido ministro de algún culto religioso y no tener militancia en partido político alguno;

c) Los consejeros del Ejecutivo estatal recibirán un salario equivalente al de los secretarios de despacho y no podrán ser removidos del encargo sino por las causas que señala el título cuarto de esta Constitución o la Constitución local;

d) El Consejo del Ejecutivo local se organizará conforme a la ley que emita el Poder Legislativo estatal correspondiente; y

e) Los consejeros del Ejecutivo federal durarán en el encargo tres años y no podrán ser elegidos para ese cargo aunque lo hayan ocupado de forma provisional.

Artículo 122. ...

Apartados A. y B. ...

Apartado C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. ...

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) a c) ...

d) Nombrar a los consejeros del jefe del gobierno y a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al jefe del gobierno del Distrito Federal;

e) a f) ...

g) Legislar en materia de administración pública local **y del consejo del jefe del gobierno, en ambos casos incluyendo** su régimen interno y procedimientos administrativos;

h) a ñ) ...

o) Designar al consejo del jefe del gobierno, conforme a los lineamientos establecidos en el artículo 116, fracción VIII, de esta Constitución, en lo que corresponda;

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

Base Segunda. Respecto al jefe del gobierno del Distrito Federal:

I. y II. ...

III. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal implantará un consejo del jefe del gobierno, encargado de aprobar, por mayoría, el ejercicio de las atribuciones que se señalen en el mismo ordenamiento y que estén encomendadas al jefe del gobierno, pero en todo caso se será competente para autorizar la suscripción de contratos por un monto mínimo de 53 mil 500 veces el salario mínimo general, elevado al mes, vigente en el Distrito Federal. El consejo se organizará conforme a lo siguiente:

a) Se compondrá por lo menos por tres consejeros designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de entre las propuestas que reciba de instituciones de educación superior del Distrito Federal y nacionales con residencia en dicha entidad federativa, conforme a la convocatoria que emita. Los consejeros se renovarán de forma escalonada;

b) Para ser consejero del jefe del gobierno se requiere ser ciudadano mexicano de por lo menos 35 años, tener reconocido prestigio, no ser o haber sido ministro de algún culto religioso y no tener militancia en partido político alguno;

c) Los consejeros del jefe del gobierno recibirán un salario será equivalente al de los secretarios de despacho y no podrán ser removidos del cargo, sino por las causas que señala el título cuarto de esta Constitución;

d) El Consejo del Jefe del Gobierno se organizará conforme a la ley que emita la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y

e) Los consejeros del Ejecutivo federal durarán en el encargo tres años y no podrán ser elegidos para ese cargo aunque lo hayan ocupado de forma provisional.

Bases Tercera. a Quinta. ...

Apartados D. a H. ...

VI. Artículos transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo establecido en los artículos transitorios siguientes.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales correspondientes y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en un plazo no mayor de seis meses; emitir la convocatoria dentro de los dos meses siguientes; y elegir a los consejeros del Ejecutivo federal dentro del plazo de un año, todos los plazos, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Las legislaturas de los estados deberán realizar las adecuaciones a las leyes correspondientes en un plazo no mayor de seis meses; emitir la convocatoria dentro de los dos meses siguientes; y elegir a los consejeros del Ejecutivo estatal dentro del plazo de un año, todos los plazos, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Cuarto. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá emitir las adecuaciones a las leyes correspondientes en un plazo no mayor de seis meses, contados a partir de la publicación de las reformas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en términos del artículo transitorio segundo de este decreto; dentro de los dos meses siguientes deberá emitir la convocatoria; y en los tres meses siguientes deberá elegir a los consejeros del jefe del gobierno.

Notas

1 Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2010.

2 Equivalente a 9 mil 918 millones de pesos, conforme a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

3 270 mil veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal corresponden a 504 millones 873 mil pesos (el salario mínimo diario en 2012 es de 62.33 pesos; y al mes, de mil 869.90).

Sede de la Comisión Permanente, a 9 de mayo de 2012.

Diputado José Francisco Rábago Castillo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 9 de 2012.)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR MARY TELMA GUAJARDO VILLARREAL, EN NOMBRE DE JOSÉ LUIS JAIME CORREA Y VÍCTOR CASTRO COSÍO, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE MAYO DE 2012

Planteamiento del problema

Llenar el vacío jurídico que tiene la Carta Magna porque omite la consagración detallada de los derechos humanos de las mujeres, esencial para el respeto pleno de sus derechos en el ámbito de lo fáctico.

Argumentos

Desde la Constitución federal hasta la última norma jurídica, el Congreso de la Unión debe hacer el trabajo legislativo necesario para que el estado de derecho adquiera esencia feminista, lo cual no sólo hará posible que el país adelante a todas las naciones en el sentido humanista sino que, además, dará un profundo impulso al desarrollo material al aprovechar la fuerza y el talento de mujeres y de hombres por igual.

Una de las mayores deudas históricas del Legislativo con las mujeres es llenar las injustas, aberrantes y retrógradas lagunas jurídicas que se mantienen en la legislación en general y en la Carta Magna en lo particular.

El texto actual del artículo 40. constitucional en materia de los derechos de las mujeres se limita a consagrar la igualdad jurídica de las mujeres y los hombres, en forma escueta y abstracta. Es un texto absolutamente insuficiente desde el momento en que no ahonda con precisión y en detalle en los derechos humanos de las mujeres, y los mecanismos para su realización, como sucede, por ejemplo, respecto a otros grupos de la población como los indígenas y los niños.

En suma, el artículo 40. de la Carta Magna no aborda con la fuerza jurídica necesaria los derechos de los más de 57.5 millones de personas, la mitad con menos de 26 años, que forman el sector femenino de la población.

Eso significa que el texto de la Constitución es en sí mismo discriminatorio. La adición que se propone actuará como un plan que ya de entrada dignificará a las mujeres, y guiará su lucha hacia el pleno reconocimiento de sus derechos, elevándolas a sujeto central de nuestra historia y nuestra sociedad.

La ONU ha señalado que “la energía, el talento y la fuerza de las mujeres y de las niñas es el recurso natural no aprovechado más valioso de la humanidad”.

Muy contrariamente a la igualdad jurídica que consagra la Constitución, la mujeres en el país sufren graves e inadmisibles problemas en materia de violencia, salud, educación, empleos precarios, bajos salarios, exclusión de puestos directivos e inícua participación en los puestos públicos.

Según datos oficiales de especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México y algunas organizaciones no gubernamentales, 7 de cada 10 mujeres han sufrido algún tipo de violencia en la vida. Esa violencia en grado superlativo se ha traducido en el terrible crimen del feminicidio para 34 mil mujeres en los últimos 25 años. Algunos opinan que en realidad, como violencia estructural,

toda mujer sufre violencia de diverso tipo en algún momento. Tratándose de violencia física o sexual de pareja contra las mujeres, 70 por ciento se califica de grave o muy grave.

En cifras de horror, la Organización Mundial de la Salud indica que 70 por ciento de los asesinatos de mujeres es perpetrado por la pareja o ex pareja y es la principal causa de muerte entre las mujeres de entre 16 y 44 años de edad.

Las migrantes son uno de los grupos más afectados por la violencia y la discriminación.

La mujer sufre limitaciones para tener acceso a la salud y la educación. Basta ver las elevadas tasas de mortalidad materna y el hecho de que 1 de cada 4 adolescentes no utilice anticonceptivos, o que 3 de cada 10 sean madres antes de los 20 años.

En cuanto a la población femenina de 15 años y más, 8.1 por ciento no tiene instrucción, 12.7 apenas tiene primaria incompleta, 16.5 cuenta con primaria terminada y 26.5 posee algún grado aprobado de secundaria. Únicamente 1 de cada 5 tiene estudios medios superiores y 1 de cada 6 un grado aprobado a nivel superior.

De los ninis, 7.8 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, 5 millones 850 mil (75 por ciento) son mujeres.

En cuanto a la población económicamente activa, 41.8 por ciento de las mujeres de 14 años forma parte de ella. Respecto a las relaciones de trabajo subordinadas y remuneradas, 2 de cada 3 forman parte de éstas; más de la tercera parte no recibe prestaciones laborales y 44.4 por ciento no tiene acceso a atención médica. En materia de salarios, las mujeres obtienen respecto a los hombres entre 4 y 12 por ciento menos.

En México, 7 millones de hogares son encabezados por una mujer, por lo que su situación de marginación es herencia social para los hijos.

La discriminación y violencia que sufren las mujeres deben cuestionarse de raíz, para lo cual, entre otras cosas, debe valorarse a plenitud la aportación económica que realizan las amas de casa a la economía nacional. Sencillo: sin el PIB producido por las mujeres y algunos hombres en los hogares, no tendría viabilidad el país. Reconocer esta aportación debería reportar no sólo, por justicia, ingresos económicos para quienes realizan esta tarea esencial sino su dignificación como seres humanos y ciudadanas.

El trabajo desarrollado por el hombre fuera del hogar es conceptualizado como valor económico y social, lo cual en reciprocidad lo revalora como persona, pero si el mismo trabajo se desarrolla en el hogar de manera casi unánime por las mujeres, entonces es algo sin valor; incluso, se transforma en un contravalor que humilla y arremete en perjuicio de quien lo realiza.

Así, por ejemplo, si se hace una actividad de limpieza fuera de la casa es un trabajo que merece remuneración, seguridad social y demás prestaciones laborales. Si se hace en casa, no se valora, aunque pueda estar implícito el cuidado y la educación de los niños, elaboración de alimentos, planchado y lavado de ropa, cuidado de enfermos, compra de alimentos y demás.

En tal virtud, un aspecto esencial de esta iniciativa es reconocer el valor económico y social de las labores desarrolladas por las mujeres en el hogar, por lo que las no sujetas a una relación de trabajo

fuera del hogar deberán tener acceso a un apoyo salarial y a la seguridad social a cargo del Estado, conforme a lo dispuesto en la ley que se expida al respecto.

En la iniciativa se reconoce –y se obliga a promover– la destacada participación de las mujeres en la construcción de nuestra historia; esto, contrariamente a la historia escrita que tiene una visión predominantemente masculina, que esconde la lucha, la heroicidad de las mujeres. También se revaloriza su aportación en la formación de la identidad cultural, en el desarrollo social y familiar.

Se dimensiona la maternidad como función social, que exige protección y se opone a la discriminación. Se destaca la obligación del Estado de suprimir la mortalidad materna. Tampoco el matrimonio debe ser causa de discriminación.

Igualmente, se hace referencia a la aportación de las mujeres en todas las esferas sociales, especialmente en la economía rural y urbana, en la actividad profesional, educativa, salud, arte y cultura, política, medios de comunicación, debiendo recibir los apoyos necesarios para su pleno desarrollo en ellas.

Se hace hincapié en el derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y violencia, a la igualdad, a la justicia, a la participación.

Para que la igualdad legal se transforme en algo real, se consagran en favor de las mujeres, por un lado, los derechos a la alimentación, a la salud incluidos los servicios de planificación familiar, a la educación, al trabajo digno, a la capacitación, a la seguridad social, a la vivienda, al sano esparcimiento, a la asociación, incluidas las asociaciones de amas de casa, a los demás derechos humanos conforme a esta Constitución y demás tratados internacionales de los que el país sea parte. En segunda, se remarca que los diversos órdenes de gobierno, en coordinación con los sectores social y privado, tienen la obligación de garantizar a las mujeres el goce de sus libertades y todos sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, especialmente tratándose de las mujeres en pobreza, del medio rural, discapacitadas, indígenas y de la tercera edad. Al efecto, se deberán adoptar medidas especiales de carácter temporal para impulsar la igualdad real de las mujeres, así como combatir los patrones socioculturales que marginen a las mujeres.

Fundamento legal

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

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona de un cuarto a un noveno párrafos al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se propone la adición de un cuarto a un noveno párrafos al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 4o. (...)

(...)

(...)

Se reconoce, y se debe promover, la destacada participación de las mujeres en la construcción de nuestra historia y nuestra identidad cultural, en el desarrollo social y familiar. Se reconoce la importancia de la maternidad, la cual no debe ser causa de discriminación, sino de atención, respeto y protección mediante la responsabilidad compartida con los hombres, el Estado y la sociedad toda, debiéndose conceptualizar como función social. El Estado debe tomar las acciones necesarias para suprimir la mortalidad materna. El matrimonio tampoco debe ser causa de discriminación.

Se reconoce el valor económico y social de las labores desarrolladas por las mujeres en el hogar, por lo que las mujeres no sujetas a una relación de trabajo, deben acceder a un apoyo salarial y a la seguridad social a cargo del Estado, conforme a lo dispuesto en la ley.

Se reconoce la aportación de las mujeres en todas las esferas sociales, especialmente en la economía rural y urbana, en la actividad profesional, y en las actividades relacionadas con la educación, salud, arte, cultura, y política, debiendo recibir los apoyos necesarios para su pleno desarrollo en las mismas.

Se reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y violencia, a la igualdad, al acceso a la justicia, y a la participación comunitaria, social y política.

También se reconocen los derechos de las mujeres a la alimentación, a la salud, incluidos los servicios de planificación familiar, a la educación, al trabajo digno, a la capacitación, a la seguridad social, a la vivienda, al sano esparcimiento, a la asociación, incluidas las asociaciones de amas de casa, a los demás derechos humanos conforme a esta Constitución y demás tratados internacionales de los que nuestro país sea parte.

Los diversos órdenes de gobierno en coordinación, y con la participación de los sectores social y privado, con una transversalidad con perspectiva de género, tienen la obligación de garantizar a las mujeres el goce de sus libertades y todos sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, especialmente tratándose de las mujeres en pobreza, del medio rural, discapacitadas, adultas mayores e indígenas. Al efecto se deberán adoptar medidas especiales de carácter temporal para impulsar la igualdad real de las mujeres, así como combatir los patrones socioculturales que marginen a las mujeres.

(...)

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los ciento veinte días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se deberán dedicar recursos suficientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013 y subsecuentes, para el debido cumplimiento del presente decreto.

Sede de la Comisión Permanente, a 23 de mayo de 2012.

Diputados: Mary Telma Guajardo Villarreal, José Luis Jaime Correa, Víctor Castro Cosío (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 23 de 2012.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO E), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO CARLOS FLORES RICO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 30 DE MAYO DE 2012

Carlos Flores Rico, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo previsto en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, me permito someter a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México, las candidaturas independientes se regularon en la ley desde 1810 y después de la Revolución Mexicana con la Ley para Elecciones de Poderes Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1918, se otorgaron a los candidatos no dependientes de partidos políticos los mismos derechos conferidos a los candidatos postulados por éstos, siempre que fueran apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal, que tuvieran un programa público al que debería dársele publicidad, y siempre y cuando se sujetaran a los requisitos previstos en la misma ley.

A partir de la promulgación de la ley electoral de 1946 desaparecen las candidaturas independientes, al señalar expresamente que sólo competía a los partidos políticos registrar candidatos a un cargo de elección popular.

Con tales disposiciones legales no era posible registrar candidaturas independientes para algún cargo de elección popular. Si bien no existía una sola línea o palabra en nuestra constitución política que las prohibiera, tampoco establecía algún mecanismo por el que se hiciera efectiva la participación de un ciudadano o ciudadana a título individual en los procesos electorales, sin olvidar lo ya referido sobre la exclusividad de los partidos para postular candidatos.

Es de mencionar, por la importancia del tema, que para el presente proceso electoral federal 2011-2012, el Instituto Federal Electoral recibió tan sólo la solicitud de 56 ciudadanos para ser registrados como candidatos independientes a la Presidencia de la República, 3 más para ser senadores y 24 solicitudes buscando ser diputados federales. Sin embargo, mediante el acuerdo CG191/2012, del 29 de marzo de 2012, el Consejo General del Instituto Federal Electoral declaró improcedentes por unanimidad esas solicitudes de registro.

Antes de ello y frente a este vacío legal que afecta sin duda los derechos humanos, el Poder Legislativo inició el procedimiento para dotar a la sociedad de un instrumento jurídico que permitiera las candidaturas independientes, entre otras figuras para abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, en un marco de fortalecimiento de la democracia participativa.

Así, después de un año de discusiones y revisiones, el pasado 19 de abril concluyó finalmente el proceso legislativo de lo que se llamó la “reforma política”, cuyas reformas de diversas

disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran siguiendo su proceso en los congresos locales para su aprobación y dar así por concluido el trámite de la reforma constitucional.

El camino recorrido para lograr dicha reforma no fue fácil. Ésta reforma tiene su origen en 17 iniciativas presentadas por senadores de diferentes grupos parlamentarios de las Legislaturas LIX, LX y LXI, de congresos locales y en la del Ejecutivo federal del 15 de diciembre de 2009.

Elaborado y aprobado el dictamen correspondiente, el Senado, como Cámara de origen, turnó en su oportunidad la minuta a la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2011.

Para lograr consensos, los diputados realizaron foros de análisis con expertos; y su discusión en el pleno llevó más de 50 horas en 5 sesiones, aceptándose de la colegisladora en lo general 10 de los 13 temas propuestos, en temas como iniciativa ciudadana, consulta popular, candidaturas independientes, iniciativa preferente al presidente de la República, ampliación del plazo de revisión de la cuenta pública, ratificación de comisionados y titulares de órganos reguladores, licencia temporal al presidente de la República, sustitución del presidente de la República en caso de falta absoluta, toma de protesta alternativa del presidente de la República e integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En contraste, los temas no aprobados por la Cámara de Diputados fueron reelección de legisladores, veto del presidente al Presupuesto de Egresos de la Federación y reconducción presupuestal.

Dictaminada que fue la minuta, el 8 de noviembre de 2011 la Cámara de Diputados remitió al Senado la minuta modificada, proponiendo, además de los artículos no aceptados, llevar a cabo un ajuste en la redacción de la fracción II del artículo 35 constitucional, sin que confiriera un significado diferente a la propuesta original, en tanto que los partidos políticos como los ciudadanos en lo individual quedan facultados para el registro de candidatos ante las autoridades, extendiéndose así la prerrogativa a los ciudadanos para presentarse como candidatos independientes. Propuso, igualmente, no aceptar la fracción VIII que el Senado de la República planteaba para regular las consultas populares; bajar el requisito del porcentaje de ciudadanos necesario para ejercer el derecho de iniciativa ciudadana al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores; modificaciones en cuanto al procedimiento para la sustitución del presidente de la República; una redacción diferente al inciso e), fracción IV, del artículo 116 constitucional, respecto a que se propuso que en las entidades federativas en las que se acepten las candidaturas independientes, sus legislaturas podrán expedir la normatividad que estimen pertinente. Asimismo, hizo otras modificaciones de redacción en materia de sustitución del presidente de la República, corrección de numerales en cuanto a las facultades del Congreso para legislar en materia de iniciativa ciudadana y consultas populares, y corrección en cuanto a recorrer numerales sobre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

El 13 de diciembre de 2011, la colegisladora aprobó el dictamen aceptando los artículos modificados e insistió en los desechados, particularmente en materia de reelección de legisladores, sobre la facultad del Ejecutivo para que pueda hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación y para establecer la reconducción presupuestal. Insistió, igualmente, en la adición de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, en los mismos términos aprobados originalmente por el Senado, ya que en su consideración resultaría en contrasentido que la consulta popular, que había quedado establecida en la fracción III del artículo 36, pues de lo contrario la consulta popular no tendría las bases constitucionales para su reglamentación. Respecto de las candidaturas independientes, insistió en la propuesta de origen a la reforma del artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución, ya que a su parecer la modificación propuesta por la Cámara de Diputados

iría en contra de lo establecido en el artículo 35, fracción II, que establece el derecho de los ciudadanos a solicitar registro como candidatos independientes, sin hacer distinción entre cambios de elección popular de ámbito federal y local.

El 1 de enero de 2012, la minuta regresó a San Lázaro y seguido que fue su proceso en la Cámara de Diputados, el 19 de abril de 2012 se votó en el pleno, dando por concluido el procedimiento legislativo, aceptando de la colegisladora aprobar únicamente la adición de una fracción VIII al artículo 35 constitucional, en lo concerniente a la regulación de la consulta popular, que dará sentido y coherencia a la reforma constitucional, dejando para posteriores sesiones la discusión de las reformas de los artículos 59, 74, 75 y 116.

Lejos de que la reivindicación de la Cámara de Diputados de sus atribuciones constitucionales hizo de los cambios una reforma “incompleta” y una oportunidad perdida, como algunos afirman, constituye para este iniciador la oportunidad para reconocer nuevos derechos ciudadanos sin exponer el proceso electivo de la representación popular a una transición inmadura. Han sido las recientes reformas constitucionales en materia política la posibilidad de mejorar la colaboración entre poderes, sin mermar las facultades del Congreso ni su independencia; y se han resuelto lagunas y definiciones de acción que requerían actualizarse para fortalecer el ejercicio democrático del poder.

Sin embargo, esta reforma constitucional dejó una figura incompleta para ser regulada y ejercida plenamente, la de las candidaturas independientes, en tanto que la Cámara de Diputados en la más reciente discusión de la minuta aprobada el 13 de diciembre de 2011 no aprobó la reforma del artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución, cuyas modificaciones realizadas en su oportunidad por la Cámara de Diputados fueron desechadas y no aprobadas por el Senado, éste como Cámara de origen, lo que hace que las candidaturas independientes se establezcan constitucionalmente solo para procesos electorales federales, quedando pendiente una nueva discusión en la cámara baja para el ámbito de los estados.

En efecto, como se señaló al describir el proceso legislativo de la reforma política, el Senado insistió en la reforma del artículo 116 constitucional, en su fracción IV, inciso e), ya que la modificación aprobada por la Cámara de Diputados el 4 de noviembre de 2011, a su parecer, resultaba contradictoria con lo establecido en el artículo 35, fracción II, que establece el derecho de los ciudadanos a solicitar registro como candidatos independientes, sin hacer distinción entre cargos de elección popular de ámbito federal y local, por lo que consideraba el Senado que no era aceptable dejar al arbitrio de las legislaturas estatales la aceptación de ese derecho constitucional en elecciones locales.

Empero, no obstante los argumentos del Senado de la República, el pleno de la Cámara de Diputados insistió también en su propuesta y no aprobó la reforma correspondiente, quedando un vacío constitucional en el ámbito de las candidaturas independientes o ciudadanas a nivel local.

Para el ámbito de las entidades federativas, a pesar de tan importante reforma, la Carta Magna, en su artículo 116, fracción IV, inciso e), sigue ordenando que tanto las constituciones como las leyes electorales de los estados garantizarán que los partidos políticos tengan reconocido como derecho exclusivo solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, lo que demuestra la necesidad de completar la reforma para garantizar en las legislaciones locales las candidaturas independientes, y para ello se requiere reformar el artículo en mención; pues de no ser así, la reforma constitucional quedará, en nuestra consideración, incompleta.

En ese contexto, y siguiendo la determinación de la Cámara de Diputados de que éste es un tema que debe ser discutido en posteriores sesiones, propongo reformar el artículo 116, en su fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de incorporar el derecho ciudadano a ser votado a un puesto de elección popular a nivel local, sin la obligada postulación de un partido político.

Las recientes reformas en materia política han sido una oportunidad para reconocer nuevos derechos ciudadanos y fortalecer la democracia participativa, por lo que aún cuando para este iniciador las candidaturas independientes no son elementos que contribuyan *per se* a la gobernabilidad duradera, a la institucionalidad, a la claridad ideológica, a la rendición de cuentas y pudieran generar mayor volatilidad electoral y mayor polarización entre los actores políticos, consideramos necesario hacer consonancia entre la inclusión de las candidaturas ciudadanas a nivel federal, aprobada por el Congreso de la Unión por consenso, y la admisión de las candidaturas ciudadanas para comicios locales.

Si con motivo de la reforma político-electoral de 2007 se dejó para una futura reforma el admitir en nuestra carta fundamental la postulación de candidatos independientes, no podemos permitir que con la reforma política de 2012 continúe vigente el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en procesos electorales de carácter local, lo que en nuestra consideración haría incongruente la inclusión de este tipo de candidaturas solo para comicios federales.

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

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

IV. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que

a) a d) ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución y sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a cargos de elección popular como candidatos independientes;

f) a n) ...

V. a VII. ...

Transitorio

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 30 de mayo de 2012.

Diputado Carlos Flores Rico (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 30 de 2012.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO EMILIANO VELÁZQUEZ ESQUIVEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 30 DE MAYO DE 2012

Planteamiento del problema

En la actualidad el desafuero o también denominado juicio político no cumple con el fin para el cual ha sido creado debido a la constante transformación y cambios que se han presentado en los órganos encargados de ejercer debidamente el derecho y la justicia. La forma en cómo debe ser aplicada la norma en el ámbito de justicia respecto a los servidores públicos es impropia de llevarse a cabo ante las notorias violaciones que reflejan el grado de impunidad de muchos funcionarios.

La palabra fuero deriva del latín fórum, “que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal”. En el ámbito del derecho tiene distintas acepciones; la Real Academia Española recoge como la primera y más antigua de ellas la de “norma o código dados para un territorio determinado” y como segunda acepción aparece: “jurisdicción, poder, fuero eclesiástico, secular; también significa “compilación de leyes. Fuero juzgo, fuero real”, a “Cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, a una ciudad o a una persona” así como “competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo. Fuero parlamentario”.

El concepto de fuero llega a nosotros desde la Edad Media, momento en el cual la sociedad occidental se organizaba en clases sociales claramente definidas y estructuradas en torno a las actividades que cumplieran. Así, el fuero era conjunto de leyes o códigos legales que pertenecían a cada estamento particular y que regían la actividad, así como también numerosos aspectos de la vida cotidiana.

(Diccionario Jurídico Mexicano, séptima edición, México Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.)

El fuero era entendido también como un privilegio que entregaba el rey o el señor feudal a sus súbditos para que éstos se organizaran social y económicamente. Hoy en día, el término se aplica especialmente en el ámbito judicial y en el político. El fuero siempre supone una noción de regionalidad, no necesariamente geográfica si no quizás institucional o administrativa.

En la actualidad el término fuero que en el ámbito político es empleado cuando se hace referencia a los derechos o privilegios que tienen algunos funcionarios públicos y que los protegen, mientras duran en su cargo, de posibles juicios políticos, acusaciones o medidas judiciales ha sido factor de abusos. La institución del fuero en el ámbito político tiene la finalidad de dar completa libertad y seguridad a los políticos para que lleven adelante su trabajo sin verse presionados por intereses particulares. Sin embargo, esta figura muchas veces se convierte en un problema si el funcionario en cuestión actúa de manera ilícita y no puede ser juzgado por sus actos hasta abandonar su cargo. Origina que la mayoría de los funcionarios públicos, representantes de los partidos políticos y otros cargos dentro de la administración pública abusen excesivamente de las facultades que poseen por no ser un tanto limitativas.

Como sabemos, la mayoría de los funcionarios, sujetos de responsabilidad en el servicio público que conforman los diferentes órganos legislativos y judiciales tienen entre sus facultades el contar con remuneración acorde a su responsabilidad y compromiso, del que además de ser protegidos con prerrogativas parlamentarias y derechos en su beneficio, abusan de su cargo, dejando abierta la percepción generalizada de que no desempeñan del todo bien su función, agreguemos a ello, el que independiente a lo que se expone, dejen de ser juzgados como cualquier otro ciudadano con apego a los procedimientos penales y que al cometer delitos no sean juzgados conforme a la ley, dejando en total desamparo a la sociedad, pues dado a que cuentan con “fuero” y no pueden ser juzgados adecuadamente buscan en esta figura, dejar impune muchas de las conductas y excesivos abusos que finalmente quedan sin ser resueltos de fondo, haciendo que éstos sean cada vez más constantes y graves sin lugar a duda.

Para tal efecto, el fuero requiere de ordenamientos especializados como lo es la ley suprema y la Ley de Servidores Públicos, así como de órganos jurisdiccionales que no determinen si se incurre o no en conductas ilícitas y que mediante aprobación se decida dejar de lado la impunidad de actos violatorios que los servidores públicos llevan a cabo durante su ejercicio.

El respeto por los fueros de los servidores públicos, debe implicar no sólo el cuidado de las formalidades previstas, sino también la existencia de medios coactivos para los supuestos de su violación, mediante el cual se sancione con destitución del cargo durante su ejercicio, sea por delitos comunes o federales con mayor razón éstos últimos, así como pago de multa al juez o magistrado que por causa de delitos comunes procediera contra los funcionarios con fuero sin que haya precedido el desafuero.

Argumentación

Las prerrogativas parlamentarias son la piedra angular para el funcionamiento de una asamblea, pues a partir de éstas surgieron las demás atribuciones. Es decir, si los legisladores gozan de libertad de palabra en su seno, entonces la institución tiene derecho a definir de manera autónoma su organización interna y la conducción de las sesiones. Sin embargo estas prerrogativas no implican que un legislador sea libre para hacer lo que desee: un derecho sin controles deriva en abusos e impunidad. De esa forma la mayoría de las democracias han generado criterios y procedimientos para acotar el alcance y ejercicio tanto de la inviolabilidad como de la inmunidad. El criterio generalizado es que la titularidad de las prerrogativas corresponde al órgano legislativo, defiende a los miembros como personas y no a las funciones que desempeña en su cargo. Así, al definirse los alcances de las prerrogativas en el marco legal, se reconoce puede la asamblea en pleno y en ocasiones el órgano judicial otorgarlas o levantarlas, sin dar lugar a que en materia penal sean castigadas las conductas ilícitas de todo funcionario como le es castigada a cualquier otro ciudadano mexicano.

Es necesario se lleve a cabo exacto trabajo para realizar mejores reformas en materia de inviolabilidad e inmunidad procesal. En México, sucede que la experiencia comparada muestra que la inmunidad de los legisladores y funcionarios públicos es acotada para evitar que se convierta en carta de impunidad, y la nación observa algo completamente distinto: se carece de precisiones, la prerrogativa protege a materialmente todos los servidores y funcionarios públicos, los procedimientos son complejos y un solo órgano legislativo decide sobre todos los funcionarios en lugar de limitarse a proteger a los suyos, es decir; al gobernado.

El artículo 111 constitucional establece que son sujetos del procedimiento de declaración de procedencia a cargo de la Cámara de Diputados: los diputados federales y senadores, los ministros

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.

Lo anterior es producto de malas interpretaciones que desde años atrás se dieron a esta prerrogativa. La normativa actual conviene a una persona que, a través del control de una mayoría en el Congreso, puede retirar la inmunidad a cualquier persona: el presidente de la República. Es decir, este mecanismo es una herramienta más de control político.

La Cámara de Diputados también procede penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales. Bajo este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda; es decir, independiente a lo que determine el Congreso, todo proceso ulterior sigue surtiendo efectos dejando de lado el “fuero” que a la fecha otorgan las disposiciones constitucionales. A todo funcionario debe darse investigación formalmente iniciada ante las autoridades penales competentes y que en tanto se determine o no la responsabilidad penal que corresponda el fuero ni prerrogativa alguna le protejan respecto de los actos que se le imputan.

El citado artículo 111 también establece que procede la declaración de procedencia por la comisión de delitos durante el tiempo del encargo del servidor público acusado. La protección cubre toda etapa del proceso penal y de acuerdo con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se requiere de la presentación de la denuncia o querrela por particulares o el requerimiento del Ministerio Público para iniciar un proceso de declaración de procedencia. Por vacíos legales se entiende que el servidor público cuenta con esta prerrogativa aun en caso de flagrancia, el cual está siendo violatorio de lo establecido en la ley suprema, así como de los códigos en materia penal.

El artículo 111 constitucional tampoco precisa si la inmunidad sólo protege a los legisladores durante los periodos de sesiones. Por ello se entiende que gozan de este privilegio durante su mandato. Según el artículo 112, no se requerirá de la procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo, y la licencia?, que sucede con dicho permiso para poder ausentarse?. Nada garantiza que durante el periodo de ausencia el servidor o funcionario público abuse de su nombramiento y cometa faltas establecidas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás leyes aplicables a la materia. Pues, la inmunidad protege al legislador aun cuando hubiese solicitado licencia para separarse del cargo en caso de que se le hubiera acusado durante el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, si los representantes se encuentran disfrutando de dicha licencia y durante dicho periodo llevan a cabo una conducta ilícita o violatoria de lo establecido en la constitución y leyes reglamentarias, debe por el ministerio público realizare el procedimiento formal, conforme a lo establecido a las leyes vigentes.

Leyes vigentes porque se encuentran reconocidas y del fuero que mucho se habla no existe hasta la fecha un concepto específico en la ley y del cual se conozca un significado concreto y lo que éste abarca para dejar impune. Lo atípico es lo no reconocido y las conductas ilícitas realizadas por los servidores públicos son evidentes y no se sancionan debidamente.

Sin embargo, entre las facultades y derechos que tiene todo servidor público no existe la distinción y el apego a las normas establecidas en el régimen bajo el cual está desarrollando su función. Si bien, el campo del derecho es amplio y permite que en muchas de las ocasiones el funcionario o servidor público abuse de sus funciones y facultades para no poder estar sujeto a un juicio político con sujeción a la investigación formalmente iniciada. Un claro ejemplo de la impunidad y de la mala aplicación de justicia que en México que no es nuevo, así como de sus dirigentes y cuerpos diplomáticos encargados de legislar la normas, y de lo cual se ha demostrado bajo el comportamiento de gráficas estadísticas en que muchos otros grupos de analistas y estudiosos han manifestado a los órganos de justicia.

Las propuestas y sugerencias para un cambio eficaz han sido presentadas en diversas iniciativas. Sin embargo, no es permisible porque la mayoría de los grupos diplomáticos obstruyen para que la norma sea a su beneficio y por ende con la elaboración de otras normas cubren el que se les pueda hacer justicia en el abuso de atribuciones y facultades diversas.

Es hora de trabajar en el tema y estudiar de fondo las leyes que les rigen para poder dar resultados eficientes, que no solo el gobernado sea sujeto en el esclarecer de sus conductas y actos ilícitos, sino también, los funcionarios tengan presente que son sujetos a juicio cuando no cumplan cabalmente su función y cargo. Son representantes de la sociedad que tienen gran responsabilidad y compromiso para llevar a cabo un buen trabajo según la Institución gubernamental u órgano al que pertenezcan. Asimismo, el de ser juzgados y sancionados como cualquier otro ciudadano mexicano, ya que las leyes se hicieron para todos.

En cuanto a la investigación formalmente iniciada previa la denuncia ante la Cámara, ésta última debe obligarse a dar parte a la Corte para su debido seguimiento en coparticipación con las autoridades penales. Una vez que se ejerza la acción penal por el titular del Ministerio Público correspondiente, al comprobarse la responsabilidad penal por parte de los servidores públicos, y el juez de la causa determina si ha lugar a la expedición del auto de vinculación a proceso. El servidor público, durante el proceso no tendrá lugar a gozar de prerrogativas parlamentarias referentes al fuero, podrá seguir en su cargo y las medidas cautelares no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad. El auto de vinculación a proceso penal podrá ser demandado directamente ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dictar la resolución que corresponda con carácter de inatacable. Al ser dictada la sentencia condenatoria de primer instancia por parte del juez de la causa, deberá solicitar a la Cámara de Diputados el retiro del cargo para que el sentenciado cese en sus funciones y quede a disposición de la autoridad correspondiente.

La Cámara de Diputados deberá resolver con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes dentro de los días hábiles a partir de la presentación del mismo y con la audiencia del servidor público. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se mantendrá el desafuero del sentenciado mientras siga en funciones en tanto se resuelve en materia judicial su responsabilidad.

El Congreso no debe tener la última palabra pues la función de la Cámara de Diputados es de actuar como Cámara de origen para resolver sobre el encargo judicial y el Senado como cámara revisora, por lo que no pueden ser juez y parte protegiendo al servidor público que al igual que la sociedad es susceptible de cometer conductas ilícitas. Con mayor razón, cuando se trata de quienes tiene el compromiso y la plena responsabilidad de llevar a cabo un trabajo transparente de confianza, lealtad, legalidad, honradez, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones de los que tienen compromiso con la ciudadanía.

La presente iniciativa tiene como objetivo se elimine el concepto fuero que destaca el artículo 111 constitucional, el cual no define en concreto su acepción y los conceptos que abarca. Así como de todo precepto que lo incluye.

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos someto a consideración de este pleno la presente iniciativa con proyecto de reforma constitucional.

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 74 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para quedar como sigue:

Primero. Se deroga el primer párrafo de la fracción V del artículo 74 y el segundo párrafo pasa a ser el primero para quedar como sigue:

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

I. a IV. ...

V. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. a VIII. ...

Segundo. Se adiciona el primer párrafo, se reforma el segundo párrafo y se adiciona el séptimo párrafo, todos del artículo 111 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 diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado, **pero cuando se trate de conductas u actos descritos en la ley, el presente párrafo estará de acuerdo a lo establecido en párrafo primero de la fracción V del artículo 74 de esta Constitución. Por lo que hace del servidor público sea juzgado como cualquier otro ciudadano que viole las leyes mexicanas.**

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

...

...

...

...

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

...

...

...

Transitorios

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

Dada en la sede de la Comisión Permanente, México, DF, a 30 de mayo de 2012.

Diputado Emiliano Velázquez Esquivel (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 30 de 2012.)

QUE REFORMA POR ADICIÓN DE UNA FRACCIÓN III EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LAS FRACCIONES VI Y VII DEL ARTÍCULO 12, ASÍ COMO LOS PRIMEROS PÁRRAFOS DE LOS ARTÍCULOS 30 Y 31 DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, RECIBIDA DEL CONGRESO DE NUEVO LEÓN EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2012

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

Presente

Con fundamento en el artículo 63, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la LXXII Legislatura del Congreso de Nuevo León pone a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de decreto por la que se reforma por adición de una fracción III el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las fracciones VI y VII del artículo 12, así como los primeros párrafos de los artículos 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Se acompaña al presente copia del dictamen emitido por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, aprobado en la sesión de hoy, así como del acuerdo número 257, que contiene la iniciativa citada en el párrafo anterior, para su conocimiento y efectos legales correspondientes, con la atenta súplica de que nos den a conocer el trámite legislativo que se haya dado al presente.

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

Atentamente
Monterrey, Nuevo León, a 14 de mayo de 2012.
Sufragio Efectivo. No Reelección.
Diputado Jesús René Tijerina Cantú (rúbrica)
Secretario
Diputado Arturo Benavides Castillo (rúbrica)
Secretario

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

Acuerdo número 357

Artículo Primero. De conformidad con lo establecido en el artículo 63, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, es de aprobarse y se aprueba promover la iniciativa de decreto por la que se reforma por adición de una fracción III el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las fracciones VI y VII del artículo 12, así como los primeros párrafos de los artículos 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para quedar como sigue:

Decreto

Artículo Primero. Se reforma por adición de una fracción III el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. y II. ...

III. Aprobar la propuesta que remita el Ejecutivo para el ajuste de las tarifas o reestructuración tarifaria del servicio público de energía eléctrica, conforme a la propuesta que a su vez le envíe la Junta de Gobierno de la Comisión Federal de Electricidad para su ratificación, de acuerdo con lo establecido en la ley de la materia;

IV. a VIII. ...

Artículo Segundo. Se reforman por modificación las fracciones VI y VII del artículo 12, así como los primeros párrafos de los artículos 30 y 31, todos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para quedar como sigue:

Artículo 12. ...

I. a V. ...

VI. Acordar las propuestas de ajuste de las tarifas, que deberán formularse de acuerdo con el estado patrimonial y financiero del organismo, y enviarlas al titular del Ejecutivo federal para su ratificación y remisión para su aprobación a la Cámara de Diputados;

VII. Aprobar, en su caso, la propuesta de reestructuración tarifaria y enviarla al titular del Ejecutivo federal para su ratificación y remisión para su aprobación a la Cámara de Diputados;

VIII. a XII. ...

Artículo 30. La venta de energía eléctrica se registrará por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la previa ratificación del Ejecutivo federal y la aprobación de la Cámara de Diputados.

Las condiciones de la prestación de los servicios que deban consignarse en los contratos de suministro y de los modelos de éstos serán aprobadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, oyendo a la de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Dichas formas de contrato se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 31. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y de Comercio y Fomento Industrial, a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad, **previa ratificación del Ejecutivo federal y la aprobación de la Cámara de Diputados**, fijará las tarifas, su ajuste o reestructuración, de manera que tienda a cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público, y el racional consumo de energía.

Asimismo, y a través del procedimiento señalado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá fijar tarifas especiales en horas de demanda máxima, demanda mínima o una combinación de ambas.

Transitorio

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

Artículo Segundo. Envíese a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para su conocimiento y para los efectos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Dado en el salón de sesiones del Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en Monterrey, su capital, a 14 de abril de 2012.

Diputado Jorge Santiago Alanís Almaguer (rúbrica)

Presidente

Diputado Jesús René Tijerina Cantú (rúbrica)

Secretario

Diputado Arturo Benavides Castillo (rúbrica)

Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 6 de 2012.)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ LUIS JAIME CORREA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2012

Planteamiento del problema por resolver con la presente iniciativa

Impedir que el Ejecutivo federal continúe emitiendo los reglamentos en plazos cada vez más arbitrarios, o incluso con contenidos contrarios al espíritu de la ley que pretende regular, en perjuicio de la correcta aplicación de las leyes y reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y de la sociedad en su conjunto.

Argumentos

De manera cotidiana, el Ejecutivo federal abusa de su facultad de expedir los reglamentos que para su correcta aplicación requieren las leyes, ya que rebasa de manera arbitraria los plazos o lo que es peor, expide reglamentos contrarios al espíritu de las leyes que pretende regular.

En complemento de lo anterior, es indispensable realizar una reforma constitucional para atemperar la facultad que tiene el Ejecutivo federal para expedir los reglamentos de manera prácticamente discrecional y caprichosa.

Está claro que cuando una atribución constitucional permite abusos, significa que no está armonizada con el debido equilibrio que deben guardarse los poderes entre sí, lo cual trastoca uno de los principios esenciales para la democracia y, por tanto para la justicia.

Continuamente, el Congreso de la Unión se ve en la penosa necesidad de exhortar al Ejecutivo federal para que dé el debido cumplimiento a la expedición de reglamentos necesarios para la exacta observancia de las leyes.

En los últimos gobiernos se ha usado de manera constante, como arma contra el pueblo, la facultad de expedir los reglamentos: no se emiten, se emiten en periodos cada vez más prolongados de tiempo, o en abierta violación de la ley que detallan.

Es decir, los reglamentos se usan para obstaculizar la actividad del Congreso de la Unión. O, para decirlo en otros términos, se usan como un inusitado veto contra leyes aprobadas por las Cámaras lo cual, al final de cuentas, golpea al pueblo, a la sociedad en su conjunto y de manera específica a sus partes más débiles. Es decir, si la omisión de la elaboración y expedición de los reglamentos es en todos casos criticable, más aún lo es en presencia de leyes de naturaleza social.

Por poner un ejemplo, en varias ocasiones se solicitó al Ejecutivo federal que emitiera el reglamento de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, indispensable para proteger la vida, integridad y dignidad sobre todo de los niños, los adolescentes y los jóvenes. Sin embargo, el Ejecutivo, que tantos golpes de pecho se da en favor de la familia “en abstracto”, se negó repetidamente a emitir este reglamento, de mínima justicia, lo cual hizo surgir preguntas sobre qué intereses turbios se buscaba proteger.

Casos recientes de omisión de la emisión de los reglamentos respectivos son la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, la Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, y la Ley de Migración, por citar algunos cuantos ejemplos.

Para lograr el propósito que persigue la presente iniciativa, debemos de darle al Congreso de la Unión, la facultad de revisar el contenido de los reglamentos para garantizar que éstos no contravengan el espíritu de las leyes que justamente pretenden regular, y también hay que fijar al Ejecutivo federal un plazo perentorio para su correcta elaboración y emisión.

Es intención de la presente iniciativa reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar mayor fuerza al Poder Legislativo en cuanto a la facultad de revisión de los reglamentos que expida el Ejecutivo garantizando que se respete en todo tiempo y se desarrolle al detalle para su correcta aplicación la pretensión del legislador al aprobar determinada ley o decreto.

También se faculta a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para llamar a comparecer al secretario de Gobernación a fin de que explique la omisión o tardanza en la expedición de un reglamento determinado, como medida de apremio y esclarecimiento, y también para que explique, de ser el caso, los contenidos que a juicio del Poder Legislativo, controviertan el espíritu y el propósito de la ley o decreto motivo del reglamento en cuestión.

Se mantiene la posibilidad, como establece la Carta Magna, de acudir a la controversia constitucional en caso de que las diferencias de interpretación entre ambos poderes subsistan sobre determinado marco jurídico y su reglamentación, caso en el cual interviene el Poder Judicial, y en particular la Suprema Corte de Justicia para resolver el citado diferendo como última instancia.

Por lo expuesto y razonado, y con el siguiente

Fundamento legal

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

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **adiciona** la fracción XXX del artículo 73 constitucional, recorriéndose el subsecuente; se **reforma** la fracción I del artículo 89; y se **adicionan** dos párrafos, segundo y tercero al artículo 93 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XXIX. ...

XXX. Para analizar y garantizar que los reglamentos expedidos por el titular del Ejecutivo sean compatibles con las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. **Para la expedición de los reglamentos, el presidente tendrá un plazo máximo de 30 días hábiles, computados a partir de que cobre vigencia la ley respectiva.**

II. a XX. ...

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Una vez promulgadas las leyes que expida el Congreso, el Ejecutivo deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación el reglamento respectivo en un plazo no mayor a 30 días naturales. En caso de no hacerlo, el Congreso citará a comparecer al secretario de Gobernación para que explique los motivos del incumplimiento de su labor.

Los reglamentos que expida el Ejecutivo deben ser congruentes con las disposiciones contenidas en las leyes; en caso contrario, el Congreso podrá pronunciarse en queja ante el titular del Ejecutivo para que se subsanen las incompatibilidades en un plazo no mayor de 15 días.

Transitorio

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

Sede de la Comisión Permanente, a 6 de junio de 2012.

Diputado José Luis Jaime Correa (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 6 de 2012.)

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2012

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 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados y 116, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo segundo al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de establecer los principios de equilibrio, armonía y simetría entre los tres niveles de gobierno respecto a las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes y para que las leyes generales sean aprobadas también por la mayoría de las legislaturas locales.

Exposición de Motivos

I. Los problemas de interpretación constitucional del artículo 124 constitucional

En el debate constitucional contemporáneo se discute si hay normas constitucionales de diversa jerarquía. Carl Schmitt ¹ y muchos otros autores admiten que existen normas constitucionales con un núcleo o base más trascendente que otras, y que definen todo el ser constitucional. Son normas importantes, no por el nivel de detalle que puedan presentar sino por la materia que regulan. El artículo 124 de la Constitución contiene uno de los principios básicos para entender el constitucionalismo mexicano.

Este precepto se ocupa nada menos que del tema federal y consagra el principio que postula que “las facultades que no estén expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Para algunos este principio proviene del constitucionalismo norteamericano (la enmienda décima de la Constitución de los Estados Unidos), pero que sin embargo difiere del modelo de ese país porque nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar “expresamente” señaladas. A simple vista el enunciado del 124 resolvería todos los problemas de distribución de competencias posibles, pues bastaría revisar si la atribución está expresamente reservada o no a los funcionarios federales para determinar si la competencia es federal o estatal. Sin embargo, el artículo 124 no puede interpretarse, sin hacer referencia a otras normas como las contenidas en los artículos 40, 41, 73, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122, entre otras.

Carpizo ² señala ocho reglas o principios para determinar o resolver los problemas de competencia. Estas reglas son: 1. Facultades atribuidas a la Federación, 2.-Facultades atribuidas a las entidades federativas; 3. Facultades prohibidas a la Federación; 4. Facultades prohibidas a las entidades federativas; 5. Facultades coincidentes; 6. Facultades coexistentes; 7. Facultades de auxilio, y 8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando esta clasificación.

La primera regla alude a las atribuciones que son de la Federación, se puede solucionar aparentemente de manera fácil, si acudimos a las atribuciones expresas que se consignan en el artículo 73 y a las prohibiciones a las entidades federativas previstas en los artículos 117 y 118 de la

Constitución. Sin embargo, como se sabe, la última fracción del artículo 73 establece facultades implícitas que son aquellas que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas, y esto último, como es obvio genera discusiones interpretativas y no siempre es fácil saber si la atribución está cobijada o comprendida por el carácter de implícito que menciona la Constitución. La doctrina nacional,³ en esto es más o menos abundante al igual que la jurisprudencia. Aunque la intención del constituyente, fue que la puerta de las facultades implícitas de la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución no constituyera una autorización para nuevas facultades, no siempre es sencillo establecer el límite o barrera adecuada.

La segunda regla implica facultades atribuidas a las entidades federativas, pues el artículo 124 señala que todas las facultades que no están expresamente atribuidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, lo que significa que la Constitución establece una cláusula residual a favor de las entidades federativas. Sin embargo, la Constitución no sólo de manera residual sino de manera expresa u obvia concede facultades a los Estados. Así, el artículo 5 párrafo segundo de la Constitución señala que “la Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio...” o el artículo 27 fracción XVII que indica que “las leyes locales organizarán el patrimonio de familia...”. De manera obvia, por su parte, la Constitución faculta a los Estados a darse su propia Constitución cuando el primer párrafo del artículo 41 dice que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados...”.

La tercera regla entraña que hay atribuciones prohibidas a la federación. Así el segundo párrafo del artículo 24 dice: “El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”.

La cuarta regla se refiere a las facultades prohibidas a las entidades federativas, prohibiciones que son de dos tipos: absolutas o relativas. Las absolutas son actos que nunca pueden realizar las entidades federativas. Las relativas son actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero que con autorización del Congreso Federal sí los pueden realizar. El artículo 117 determina obligaciones absolutas que en ningún caso los Estados pueden efectuar. El artículo 118 establece prohibiciones relativas, pues indica que los Estados con autorización del Congreso sí podrían realizarlas.

La quinta regla alude a las facultades coincidentes que son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar, pero existen dos formas para su realización: La amplia y la restringida. La amplia permite que tanto la Federación como los Estados expidan bases sobre una misma materia sin fijar condición o limitación alguna. En cambio, la restringida concede, ya sea a la federación (lo que casi siempre ocurre) o a los estados, cierta preeminencia para fijar bases o criterios. Ejemplo de lo anterior es la fracción VIII del artículo 3 de la Constitución que dice “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...”

La sexta regla distribuye las competencias entre la Federación y los Estados (coexistencia). Una parte corresponde desarrollarla a la federación y otra a los Estados. Las fracciones XVI y XVII del artículo 73 de la Constitución conceden la facultad a la Federación para legislar sobre salubridad general y sobre vías generales de comunicación, lo que significa que será competencia de los estados legislar sobre salubridad local y vías locales de comunicación.

La séptima regla indica facultades de auxilio en donde por disposición constitucional un nivel auxilia al otro.

La octava regla que se refiere a las facultades que emanan de la jurisprudencia, ha sido estudiada de manera pormenorizada por autores como González Oropeza,⁴ en donde demuestra como a través de las decisiones de los tribunales, en amparos o controversias constitucionales, sobre todo en el pasado, han alterado el sistema competencial del Estado mexicano, principalmente en materia impositiva, en donde la Suprema Corte ha considerado coincidentes atribuciones que eran de los Estados.

En el derecho mexicano se discute la existencia de atribuciones concurrentes. Mario de la Cueva y Carpizo⁵ lo niegan, aduciendo el contenido de los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales y argumentando que en nuestro sistema no hay una norma semejante a la prevista en el artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn que establece una auténtica cláusula de concurrencia, cuando esa norma señala que los *länder* pueden legislar, pero si la Federación hace uso de su derecho legislativo, en ese momento se deroga la legislación local en todo lo que se oponga a la federal.⁶ Desde el punto de vista de estos autores, lo que en el derecho mexicano, el propio texto constitucional y la doctrina mencionan como concurrente es atribución coincidente. Para ellos no existiría nunca un problema de jerarquía entre las normas federales y las locales sino sólo de competencia. De esta manera, uno de ellos sostiene que la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que colocó por encima a los tratados de las leyes federales y locales, reconoce implícitamente, la existencia de leyes constitucionales y el aserto de que no existe nunca un problema de jerarquía entre las leyes federales y locales, pues son de la misma jerarquía, sino sólo de competencia.⁷

Desde nuestro punto de vista el esquema federal mexicano es una decisión política fundamental que está a debate en nuestro país. Los esfuerzos de la Conferencia Nacional de Gobernadores apuntan en el sentido de darle a las entidades federativas y municipios más competencias frente y respecto a la Federación. También existe un esfuerzo tendente a revisar las llamadas atribuciones “concurrentes”, lo que Carpizo llama coincidentes, con el propósito de que la Federación no asuma atribuciones amplias sino restringidas en su instrumentación, principalmente en materias vinculadas a lo fiscal. En el fondo de este debate está la modificación de cualquier vestigio del llamado “federalismo dual”, que según el profesor Corwin de la Universidad de Princeton, es un modelo que se ha caracterizado con cuatro elementos: 1) El gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y especificados; 2) Los objetivos que el poder central puede promover de acuerdo con los preceptos constitucionales son limitados; 3) En sus ámbitos respectivos, el poder federal y los locales son igualmente soberanos; 4) La relación entre estos dos poderes es una relación más caracterizada por la tensión más que por la colaboración.⁸ Seguramente lo que se debe buscar en nuestro país son formas de federalismo más cooperativas con algunos rasgos competitivos entre las entidades federativas que se hagan cargo de las nuevas formas de organización territorial como el de las autonomías indígenas. En algunos trabajos académicos⁹ he propuesto algunos elementos de este nuevo federalismo que desde mi punto de vista tendría que considerar lo siguiente:

1. Revisar los elementos subsistentes del federalismo dual y en todo caso introducir para las llamadas competencias coincidentes, coexistentes o concurrentes, a efecto de propiciar una fuerte descentralización y delegación administrativa a nivel municipal y estatal para evitar problemas de duplicidad administrativa o de doble o triple burocracia.

2. Incorporar a la Constitución un título federal que dé coherencia al entramado de competencias existentes entre la Federación, estados y municipios y, en este esquema, sería necesario contemplar competencias para los estados en materia financiera.
3. El Senado debe ser el órgano legislativo del federalismo y para esto es imprescindible concederle atribuciones de coordinación, aprobación y control sobre políticas públicas que inciden en las competencias coincidentes, coexistentes y/o concurrentes.
4. En cuanto a las competencias financieras deben establecerse competencias en cada uno de los ámbitos: federal, estatal y municipal. Es necesario que la Constitución establezca las reglas de distribución sobre los ingresos participables, tanto en el impuesto sobre la renta como sobre impuestos indirectos y derechos. Las reglas de participación en los egresos y sobre el patrimonio del Estado también deben estar previstas en la Constitución. Las reglas de armonización fiscal y de compensación deben ser precisadas desde la Constitución.
5. Toda teoría auténtica del federalismo debe tender a la unidad, la unidad de lo múltiple en el respeto a la pluralidad, en la negación del absolutismo, y en la afirmación de la relatividad. El federalismo es enemigo del centralismo pero, al mismo tiempo, es un defensor de la unidad en la diversidad. Por lo anterior, pieza clave de todo Estado Federal debe ser la defensa de la supremacía constitucional.
6. Para evitar cacicazgos, el federalismo auténtico debe permitir mecanismos de inspección federal que vigilen y garanticen el grado de democraticidad de las instituciones y comportamientos locales. En estos momentos de transición a la democracia, un federalismo mal entendido y peor practicado puede ser el principal vehículo de obstrucción de los partidos políticos nacionales, por ejemplo, mediante el expediente de los partidos locales o regionales que se opusieran, suscitando sentimientos regionalistas, al avance de los partidos nacionales y del desarrollo democrático, ya sea como una estrategia o fomento intencional del separatismo regionalista.
7. El nuevo federalismo requiere de instrumentos de armonización como aquéllos que establecen bases tributarias similares para todos los estados; acuerdos de recaudación para fijar un porcentaje que se destine a un fondo de fomento y compensación interterritorial; y, equilibrios verticales, esto es, fondos federales de fomento encargados de mantener un nivel de desarrollo homogéneo.¹⁰
8. Hay una fuerte tendencia en nuestro medio de pensar que el Estado Federal implica exclusivamente una forma de organización territorial con descentralización y autonomía. Sin embargo, existen muchos modelos federales en donde lo trascendente no es la autonomía de base territorial, sino la autonomía que se entiende a partir de sociedades plurales con composición étnica diversa. En Bélgica se utiliza un modelo federal de este tipo. México podría analizar experiencias como la señalada, y mediante los mecanismos institucionales de este federalismo no territorial encontrar respuestas y soluciones a nuestra diversidad étnica.
9. Las modificaciones al vigente modelo federal debe plantearse desde la transformación del Estado. La reforma al federalismo impacta al municipio, tiene que ver con la administración pública, seguramente reducirá las atribuciones del poder legislativo federal, limitará el papel tradicional del Ejecutivo, etcétera. Lo anterior significa que en México no requerimos ya de reformas parciales porque todas las instituciones están interrelacionadas. Nuestra transición a la

democracia demanda un proyecto completo, un proyecto que piense el tipo de Estado y de sociedad que queremos los mexicanos para el siglo XXI.

II. El propósito de esta iniciativa

Ninguna federación es idéntica a otra. El mismo concepto de federalismo es polisémico y complejo. Como introduce Maurice Croisat al tema: "... Un autor estableció, en una obra dedicada a los conceptos de federalismo, una clasificación y un diccionario de más de 240 páginas a partir de las terminologías utilizadas tanto en obras científicas como de divulgación general".¹¹

Cuando Althusius (1562-1638), considerado por muchos el primer teórico del federalismo, estableció las primeras ideas modernas sobre el federalismo jamás pensó que la noción federal, su realidad y realizaciones, iban a tener múltiples y variados caminos. Montesquieu dijo incipientemente que la república federativa era una forma de gobierno basada en una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en un Estado más grande; es una sociedad de sociedades que construye una nueva.¹² El federalismo moderno no tiene por sujetos a ciudades, sociedades o Estados, sino a ciudadanos. Es un arreglo, aunque no sólo, institucional, en donde existe un reparto vertical o territorial de competencias entre niveles de gobierno, y cada uno de ellos, dispone de una soberanía limitada a su ámbito de competencia y, sólo los constituyentes "tienen la última palabra" a condición de que actúen en el marco del procedimiento de reforma constitucional para modificar, eventualmente, los equilibrios, los derechos y deberes recíprocos.

El arreglo institucional llamado federalismo tiene más de una categorización teórica. Es decir, hay distintas maneras de concebirlo, no sólo a partir de las normas constitucionales o legales o a la interpretación que los tribunales hacen de esas normas, sino a partir de su vivencia y desarrollo histórico. Podemos encontrar así distintos modelos federales o federalistas para intentar explicar los conceptos clave de este arreglo institucional, conocer sus características relevantes, sus variables cruciales, y las reglas o lógica del funcionamiento de cada modelo.

En esta iniciativa proponemos un federalismo armónico, en el que en las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes se observe el mayor equilibrio, armonía y simetría entre los tres órdenes de gobierno. En los niveles de gobierno deben ser observados estos principios para mantener una Federación en donde sus partes estén en armonía y balance y, sin que los poderes centrales se impongan desmedidamente sobre los poderes estatales y municipales. Somos conscientes que en la realidad política de nuestro país, tanto durante la vigencia del antiguo régimen como en los tiempos que corren, ya sea por la vía de los hechos, del presupuesto, de la coordinación fiscal o, de las competencias jurídicas, las facultades de la Federación se suelen colocar por encima de las competencias de las entidades federativas y de los municipios.

El federalismo de nuestro tiempo no puede ser dual, de competencias separadas entre la Federación, los estados y los municipios. Se requiere de un federalismo auténticamente cooperativo, basado en los consensos y acuerdos entre las partes componentes de la Federación. Ello exige de mucha discusión, participación, transparencia y voluntad entre los tres niveles de gobierno. Por eso, en esta iniciativa proponemos este equilibrio necesario e imprescindible para que ninguna de las partes de la Federación tenga dominancias indebidas.

Insistimos en esta iniciativa en dos objetivos: 1) en el establecimiento de equilibrio, armonía y simetría entre las partes de la Federación respecto a las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes; y 2) en la aprobación de las leyes generales, en donde se involucran los tres niveles de

gobierno mediante la participación de las legislaturas de los Estados, de suerte que las leyes generales sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales.

Con ello lograremos que los principios de equilibrio, armonía y simetría entre los niveles de gobierno sobre las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes sean una realidad, pues las legislaturas locales tendrán la vía de participación para impedir cualquier atropello que entrañe la invasión en sus competencias o la subordinación irrestricta al poder federal. La iniciativa, como puede verse tiene a la vez un sentido federalista y democrático.

La propuesta que realizamos propone la adición de un párrafo segundo al artículo 124 que dirá: “En las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes, se observarán los principios de equilibrio, armonía y simetría entre los tres niveles de gobierno. Las leyes generales se aprobarán por la mayoría de los presentes en ambas Cámaras y por la mayoría de las legislaturas locales”.

Nuestra iniciativa reconoce que federalismo y democracia son dos conceptos vinculados, aunque en el pasado se llegó a dudar de ello. Hoy en día es incuestionable la relación entre ambos. El federalismo es un concepto que refuerza el constitucionalismo y es superior al Estado unitario porque promueve la “gobernanza” y la existencia de un mayor número de centros con autonomía.

El federalismo tiene sustento en la tolerancia. Hace compatibles las distintas diversidades entre sí y las diversidades con la unidad. No es un modelo excluyente, de suma cero, sino de suma positiva en el que los miembros participan de las decisiones y de los beneficios. El equilibrio federalista tiene que ver con la reciprocidad, el compromiso y la cooperación. No se trata de una tolerancia indiscriminada, sin limitaciones, porque terminaría negándose a sí misma, sino de una tolerancia con límites, y éstos son los procedimientos democráticos y el respeto por los derechos humanos.

El federalismo implica que la política es pluralidad y que no existen los absolutos. Se da oportunidad para que las potencialidades locales se desarrollen a través de instituciones distintas a las de los poderes centrales, y mediante formas de organización social propias que deben convivir con otras maneras de organizarse política y socialmente.

El federalismo responde a la idea de democracia de consenso opuesta a la pura democracia de mayorías. Se entiende que las minorías poseen derechos y que ninguna de las partes del estado debe quedar excluida. La democracia de consenso suma, integra, respeta los derechos de las minorías y, en general es un modelo para sociedades diversas, heterogéneas y plurales. Es, sin lugar a dudas, el mejor método para organizar y otorgar autonomía a grupos sociales y políticos distintos.

En el federalismo se da vida a la idea del origen “contractualista” del poder y de la sociedad. Las partes se unen para integrar un todo. El Estado se concibe como una entidad integrada por unidades autónomas, lo que favorece la concepción de que las comunidades cuentan con derechos básicos que son intocables. El federalismo cuando se entiende a partir de los principios de equilibrio, armonía y simetría, tiene una fuerte dosis de legitimidad democrática por la oportunidad que tienen los miembros de participar, de decidir y de recibir beneficios de manera equitativa.

Por lo expuesto y fundado, proponemos la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo segundo al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de establecer los principios de equilibrio, armonía y simetría entre los tres niveles de gobierno respecto a las

competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes y para que las leyes generales sean aprobadas también por la mayoría de las legislaturas locales.

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 124 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

“**Artículo 124.** Las facultades...

En las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes, se observarán los principios de equilibrio, armonía y simetría entre los tres niveles de gobierno. Las leyes generales se aprobarán por la mayoría de los presentes en ambas Cámaras y por la mayoría de las legislaturas locales”.

Transitorios

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

Notas

1 Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1961.

2 Carpizo, Jorge, “Comentario al artículo 124”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, tomo XII, 2000, pp. 953 y ss.

3 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1997, pp. 123 y ss.

4 González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 11-20 y 101-119.

5 Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 252 y ss.

6 Parejo, Luciano, *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

7 Carpizo, Jorge, “Los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes federales. Comentario a la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 493-498.

8 Corwin, Edward S., “The passing of Dual Federalism”, en McCloskey, Robert G. (ed), *Essays in Constitutional Law*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1957.

9 Cárdenas Gracia, Jaime, “México a la luz de los modelos federales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 110, mayo-agosto, 2004, pp. 479-510.

10 Ruiz Huerta, Jesús, y Muñoz de Bustillos, Rafael, *Estado federal-Estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, Salamanca, España, Diputación de Salamanca, 1986.

11 Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Editorial Hacer/Fundació Rafael Campalans, Barcelona, España, 1994, p.15.

12 Charles-Louis de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Libro IX, “De las leyes en su relación con la fuerza defensiva”, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1998, p. 91.

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente de Congreso de la Unión, a 5 de junio de 2012.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 6 de 2012.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO EMILIANO VELÁZQUEZ ESQUIVEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2012

Planteamiento del Problema

Todo ciudadano mexicano tiene la obligación de votar en las elecciones de cargo popular que representan nuestros mandatarios y gobernadores dentro del gobierno. Si bien, el artículo 36 de la Ley Suprema indica en su fracción III que la obligación del ciudadano de la República tiene entre sus obligaciones el votar en las elecciones populares en los términos que marca la Ley. El voto es obligatorio y no puede ser posible que éste sea planteado como una prerrogativa según lo establece el artículo 35 constitucional porque no es un privilegio del que se goza con libertad sino un derecho que posee todo ciudadano mexicano.

Luego entonces, si hablamos de que la nación mexicana en base a lo establecido en el artículo 40 constitucional el cual indica que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios establecidos de esta ley fundamental”, debemos entender que la democracia es la base de esa “libertad” para poder elegir, no confundiendo el término con el privilegio de libertad, sino con la obligatoriedad de realizar el voto y así nombrar con eficacia y democracia transparente y libre en las elecciones que se celebran en nuestro país, máxime, si se trata de elegir al presidente de la república.

El voto es y debe ser obligatorio, si la Ley Suprema así lo indica no podemos dejar al aire el que éste sea considerado un privilegio o prerrogativa, según lo indica el artículo 35 constitucional que en su fracción I, establece debe votar en las elecciones populares, dejándolo muy abierto al que “si quiere” pues es una prerrogativa de la cual puede realizar uso y aplicar su voto en la elección de su interés.

Sin embargo, el voto es obligatorio, tiene sustento constitucional y este debe ser realizado por todo ciudadano mexicano mayor de dieciocho años de edad, y ello no es nuevo en la materia. No obstante, es menester mencionarlo para dar sustento a las argumentaciones que se exponen a continuación.

Argumentación

Los mexicanos residentes en el extranjero no dejan de ser ciudadanos de la nación que cuentan con el derecho y obligación de votar en las elecciones para elegir al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, claro está como lo indican la ley suprema y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, éste no es el tema en debate sino la obligatoriedad de que todo mexicano que se encuentre fuera del país esté debidamente registrado en la lista denominada LNERE (lista nominal de electores residentes en el extranjero) y cuenten con la credencial oficial de elector, la cual mediante la exigencia que hagan las embajadas y cónsules mexicanos en el extranjero, debe ser

exigible a todos los mexicanos residentes en el exterior el contar con dicho documento, no dejando de lado el que si el ciudadano mexicano residente en el extranjero no se registra en las citadas listas, entonces no podrá contar con credencial oficial mucho menos con el derecho y obligatoriedad de poder votar en las elecciones presidenciales cuando así lo amerite.

Las autoridades reguladoras del ingreso y registro de ciudadanos mexicanos en el extranjero, como ya se ha indicado, propiamente las embajadas en conjunto con el Instituto Federal Electoral deben compartir el registro de datos de los ciudadanos mexicanos que no están dentro del territorio nacional, lo que hace que de tener registros que no concuerdan con los ciudadanos mexicanos que realmente se encuentran radicando en el extranjero, les debe ser exigible como requisito indispensable para vivir en el exterior, la credencial del Instituto Federal Electoral que le acredita como mexicano, independiente a la nacionalidad que haya adquirido en el país en que por diversas cuestiones ha tenido que estar residiendo en él.

Ante la elección popular para el cargo del Poder Ejecutivo, no puede haber abstenciones ni votos nulos, todo ciudadano mexicano así como los mexicanos que aún tienen la nacionalidad mexicana en el extranjero deben estar debidamente registrados y tener la obligatoriedad de realizar voto cuando así se requiera cada 6 años.

La Constitución en el artículo 41 constitucional señala que la renovación de los poderes debe mediante el sufragio promovido por los partidos hacia el pueblo para participar en la vida democrática del país, el que el voto sea universal, libre, secreto y directo.

Sin embargo, no señala el término “obligatorio” y si en México, la participación de la sociedad es base importante en el resultado de los resultados para cargos de elección popular que nos representan, no se aplica la auténtica democracia para un régimen de gobierno complejo en materia política para el libre desarrollo de las personas.

Si en México, basados en la política, existe un verdadero orden social, entonces debe tener debidamente registrada la participación de todos los ciudadanos que mediante la garantía de control y eficacia en el funcionamiento de sus Instituciones como lo es el IFE y las Embajadas, el mantener un catastro de datos reales y confiables que permitan sea válida y eficaz la participación en la obligatoriedad del voto cuando se trate de cargos de elección para nombrar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El pueblo es importante y en la misma medida la participación de su gente, las leyes se hicieron para todos y deben cumplirse satisfactoriamente. El voto es obligatorio y así debe de reflejarse en toda elección para la elección del candidato a ocupar el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 55, fracción II, y 56 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos someto a consideración de la Comisión Permanente, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto a través del cual se reforma y adicionan diversas disposiciones del artículo 41 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones, **cuando se trate de elecciones para elegir al Presidente de la República, éstas serán obligatorias** libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. ...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, **obligatorio** libre, secreto y directo **cuando así lo amerite** . Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...

II. a VI.

Transitorio

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

Dado en la sede de la Comisión Permanente. México Distrito Federal.

Diputado Emiliano Velázquez Esquivel (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 6 de 2012.)

QUE MODIFICA Y ADICIONA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2012

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 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, y 116, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que modifica y adiciona la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para derogar la facultad del Ejecutivo para preservar la seguridad nacional, y para limitar la intervención de las fuerzas armadas en el orden interno.

Exposición de Motivos

El decreto 156 de modificación constitucional adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73 y reformó la fracción VI del artículo 89 de la Constitución para facultar al ejecutivo a preservar la seguridad nacional –fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de abril de 2004–. La modificación constitucional facultó al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones. Se precisó que el ejecutivo debe proteger la seguridad nacional. La reforma además de fortalecer la facultad legislativa del Congreso con afectación a las legislaturas locales, otorgó al ejecutivo, por encima de los otros poderes, órganos autónomos y niveles de gobierno, el deber de conservar la seguridad nacional, lo que constituye desde nuestro punto de vista una violación al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución, un daño grave al equilibrio que debe existir entre los poderes y, una reducción de los alcances del federalismo. Lo más inaceptable es que esta reforma constitucional ha estado vinculada a la legislación secundaria que se desprende de ella y que pretende seguir derivándose de la misma: situar a las fuerzas armadas y al Consejo de Seguridad Nacional como garantes de la seguridad nacional y con poderes para determinar declaraciones de afectación a la seguridad interior sin participación del poder legislativo federal ni de las legislaturas locales y para menoscabar los derechos fundamentales de los gobernados, suspendiéndolos de facto y de jure. El riesgo de que se aprueben estas reformas a la Ley de Seguridad Nacional hoy vigente nos recuerda a la Ley de Jurisdicciones española de 1905 que otorgó al ejército de ese país la custodia del patriotismo y, que al decir de muchos autores, desde Unamuno a Abellán, fue la causa, al colocar al poder militar por encima del civil, del militarismo español y de sus dos dictaduras en el siglo XX.¹

Nosotros consideramos que las fuerzas armadas no pueden ser las defensoras del Estado. En un Estado Constitucional de Derecho, el defensor último y final es y debe ser el órgano de control de constitucionalidad. La guerra está proscrita en el derecho internacional y en el derecho interno de los Estados democráticos, salvo cuando es en legítima defensa. Aceptar la tesis de que las fuerzas armadas son las defensoras del Estado es admitir el punto de vista del jurista nazi Carl Schmitt, que en obra “La defensa de la Constitución”,² mantiene que son el jefe del Estado y las fuerzas armadas las que tutelan al Estado y defienden la Constitución. Nosotros preferimos el punto de vista de Hans

Kelsen que sostuvo que son los Tribunales Constitucionales, las instituciones todas y los ciudadanos los que defienden al Estado y a la Constitución.³

Estamos de acuerdo con el punto de vista de Kelsen porque el Estado de derecho, si lo es, sólo puede estar tutelado y defendido por los procedimientos democráticos y la racionalidad más plena del ordenamiento jurídico, así como por las de sus instancias garantes y por los ciudadanos. Si aceptamos que sólo el ejecutivo o las fuerzas armadas defienden la seguridad nacional y al Estado, estamos al borde de la dictadura, del rompimiento con el orden constitucional democrático. Por eso, fue incorrecta la reforma a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución de 2004, por sus tintes autoritarios no consecuentes con el Estado Constitucional y Democrático de Derecho. El ejecutivo, no puede por sí ni ante sí ser el garante único de la seguridad nacional ni el encargado de preservarla o custodiarla.

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

El hecho de que las decisiones del ejecutivo o de un Consejo de Seguridad Nacional no puedan ser controladas por el legislativo, el poder judicial, las entidades federativas, los municipios o, los ciudadanos, coloca a ese poder por encima de los demás órganos y poderes del Estado. El conceder al ejecutivo ese superpoder –preservar la seguridad nacional y además disponer de la totalidad de las fuerzas armadas- limita de entrada la soberanía popular y, como ya se dijo, hace nugatorios los principios de división de poderes y el federalismo.

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

La competencia de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución ha sido mal interpretada y aplicada por el titular del ejecutivo, pues se ha usado para militarizar el país y emprender una guerra de facto y no de jure en contra del crimen organizado. Tal estrategia bélica ha costado hasta ahora más de cincuenta mil muertos, diez mil desaparecidos, un número inmenso de víctimas, huérfanos y desplazados. El gobierno federal si quiere justificar jurídicamente la militarización y la guerra de facto emprendida tendría forzosamente que recurrir en condiciones democráticas al procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 de la Constitución, a una declaración de guerra autorizada por el Congreso en los términos del artículo 73 fracción XII de la Constitución o, al procedimiento, al menos, previsto en el artículo 119 de la Constitución de intervención federal en las entidades federativas.

La militarización en curso, que se fundamenta por el titular del ejecutivo en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución reformada en 2004, violenta los derechos fundamentales al permitir los retenes, los cateos, las detenciones y, las intervenciones telefónicas, entre otras acciones, a cargo de las fuerzas armadas. Éstas han asumido atribuciones de facto que no les corresponden como son las relacionadas con la seguridad pública, la prevención, persecución, investigación y sanción de los delitos que sólo competen constitucionalmente a los jueces, al Ministerio Público y a la policía, según lo establece el artículo 21 de la Constitución. Además se ha mantenido, contrarias a decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la atribución del fuero militar para los militares que cometan delitos en contra de los ciudadanos y en violación de los derechos fundamentales.

La competencia de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución ha intentado indebidamente justificar que el ejecutivo tenga poderes extraordinarios para militarizar al país, violando el principio de división de poderes y el pacto federal. La militarización que vivimos no permite la participación ciudadana efectiva en las políticas y en el diseño de la seguridad nacional y pública, pues no existe a la fecha un solo mecanismo de democracia participativa ciudadana, de transparencia o de rendición de cuentas en las instituciones de las fuerzas armadas, en el ejecutivo o en los esquemas gubernamentales hoy vigentes, en donde los ciudadanos de verdad se involucren en las funciones de seguridad pública y nacional.

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

Se entiende además, por los voceros del actual régimen, que la seguridad es del Estado o, peor aún, del gobierno en turno y, se olvida que cualquier concepto de seguridad jurídica, pública o nacional, debe estar orientada y justificada en los derechos fundamentales de los gobernados. Ningún concepto de seguridad pública o nacional debe colocarse por encima de los derechos humanos y, para despreciar la vida, la libertad, el debido proceso, etcétera, de los ciudadanos a través de una lógica de guerra que destruye el tejido social y deslegitima a las instituciones.

La seguridad debe ante todo ser soberana, es decir, decidida por los ciudadanos de este país, de preferencia a través de mecanismos participativos como el referéndum. La seguridad nacional no debe responder como ahora responde a los intereses de los Estados Unidos. Esta guerra no declarada constitucionalmente contra el crimen organizado tiene su origen en los acuerdos ASPAN, en la iniciativa Mérida y en otros acuerdos a la palabra entre los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Unidos y México. Nunca ha sido ratificada por el Senado de la República a través de un tratado, lo que implica que todos esos acuerdos internacionales devengan en anticonstitucionales.

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

La seguridad nacional es un concepto derivado de la guerra fría, imaginado por teóricos y políticos norteamericanos, para mantener áreas de influencia de los Estados Unidos en el mundo y, evitar con ello, la propagación en aquella época del socialismo real en esas regiones. Es por tanto, una categoría teóricamente caduca que ha sido sustituida por las de seguridad humana y ciudadana. Su

finalidad estribaba en mantener condiciones de estabilidad y gobernabilidad en los Estados Unidos, previniendo y rechazando las amenazas militares de otros Estados y a nivel interno para enfrentar y prevenir el terrorismo, los riesgos medioambientales y fenómenos sociales como la inmigración masiva hacia las fronteras norteamericanas; en los últimos años, se ha empleado para rechazar al crimen organizado, principalmente el que tiene que ver con el narcotráfico.

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

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

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

A su vez, desde la ciencia política, se ha dicho que la guerra es la continuación de la política por otros medios (Von Clausewitz). Según la doctrina tradicional que se ha construido en torno al fenómeno colectivo de la guerra como objeto de estudio, varios son los elementos constitutivos que ayudan a determinar su concepto: a) una actividad militar, b) un elevado grado de tensión en la opinión pública, c) la entrada en vigor de normas jurídicas atípicas, y por cierto difícilmente democráticas, respecto de las que rigen en el periodo “de paz”, d) una progresiva integración política dentro de las estructuras estatales beligerantes. En la caracterización de la guerra, además, ésta “adopta al mismo tiempo la forma de una especie de conflicto, de una especie de violencia, de un fenómeno psicológico-social, de una situación jurídica excepcional y de un proceso de cohesión interna en algunas ocasiones”. ⁶

Por ello, Kant no dudó en expresar que la guerra es intrínsecamente antidemocrática, pues el pueblo obligado a hacerla no sólo pierde su soberanía, sino su propia dignidad humana y civil. ⁷ Precisamente porque se trata de un estado de excepción, en el que se coloca en extrema vulneración a grandes grupos humanos, la guerra debe ser la última ratio, el último recurso que debe utilizar un Estado que se pretenda civilizado. Por eso es que la guerra, como nos dice Luigi Ferrajoli:

(...) por sus intrínsecas características destructivas, no admite hoy justificaciones morales y políticas. Es de por sí un mal absoluto, con respecto al cual los viejos límites iusnaturalistas de la guerra justa resultan ahora insuficientes, al haber quedado desbordados todos los límites naturales a sus capacidades destructivas. Por sus propias características, la guerra es una regresión al estado salvaje o de naturaleza del homo homini lupus. Con la diferencia de que la sociedad salvaje de los Estados no es una sociedad de lobos naturales, sino una sociedad de lobos artificiales, es decir, de

esos “hombres artificiales”, como los llamó Hobbes, que son los Estados creados por los hombres para tutela de sus derechos y que hoy amenazan con escapar a su control y revolverse contra sus creadores como máquinas artificiales capaces de destruirlos”.¹⁶

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

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

La propuesta en específico que estamos planteando, se inscribe en la formulación de la Carta de Naciones Unidas, en el derecho internacional de los derechos humanos y, en los principios de nuestra Constitución. Se propone reformar las fracción VI del artículo 89 de la Constitución. La modificación es para derogar que el titular del ejecutivo tenga la facultad de preservar la seguridad nacional, pues ésta corresponde preservarla y garantizarla a todos los ciudadanos y a la totalidad de las autoridades del Estado y para que el Presidente pueda disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la defensa exterior del país y, a nivel interno, en los casos de suspensión de garantías, intervención federal, de amenazas o riesgos medioambientales, campañas de salud y educativas, en donde la autoridad militar estará subordinada al ejecutivo, al Congreso de la Unión, al poder judicial federal y al resto de los niveles de gobierno y órganos constitucionales previstos en la Constitución. Con esta reforma, estamos enfatizando que las Fuerzas Armadas no pueden intervenir en funciones vinculadas a la seguridad pública o para prevenir o reprimir movimientos sociales y, mucho menos violentar derechos fundamentales de los gobernados.

Por todo lo anterior, sometemos a la consideración de esta Soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que modifica y adiciona la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para derogar la facultad del Ejecutivo para preservar la seguridad nacional, y para limitar la intervención de las fuerzas armadas en el orden interno

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

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

I. a V...

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

VII...

...

...

Transitorio

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

Notas

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

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

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

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

5 Bobbio, Norberto, y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI editores, 1988, p 766.

6 Bobbio, Norberto, y Matteucci, Nicola, obra citada, p. 762.

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

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

9 Bobbio, Norberto, y Matteucci, Nicola, obra citada, p. 769.

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente de Congreso de la Unión, a 5 de junio de 2012.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 6 de 2012.)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2012

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 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados y 116, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para promover la deliberación y la eficiencia legislativa.

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema

Dice Elisur Artega con razón, que las normas que regulan el proceso legislativo existen para evitar precipitaciones, improvisaciones y desorden en el conocimiento de las iniciativas que legalmente son del conocimiento del poder legislativo. Tienden a sistematizar la lectura, el conocimiento, análisis, estudio, la discusión, impugnación y aprobación o rechazo de las iniciativas, todo con el fin de evitar actos defectuosos o viciados. Las normas que norman el proceso legislativo son de naturaleza imperativa y de observancia permanente.¹

El artículo 72 de la Constitución regula el procedimiento al que debe sujetarse el proceso de creación de una ley o decreto. Se trata de un precepto que prácticamente no ha sido modificado o reformado desde la promulgación de nuestra Carta Magna no obstante la importancia de la materia que regula.

Este artículo se refiere a los diversos supuestos que pueden presentarse en el transcurso del proceso legislativo, así como a los procedimientos para desahogarlos en las sedes legislativas. Sin embargo, su contenido presenta omisiones y desfases que, en el mejor de los casos, dan lugar a equívocos en su aplicación y, en el peor, entorpecen o paralizan las tareas legislativas.

II. Argumentos que sustentan la iniciativa

En el ámbito legislativo nacional constituye un hecho ampliamente documentado, la cantidad de debates y disensos existentes por la aplicación del artículo 72 Constitucional. Ciertamente es que la mayor parte de estas situaciones se han solventado indebidamente y anticonstitucionalmente mediante prácticas parlamentarias de diversa naturaleza o, incluso a través de la interpretación judicial. El gran número de iniciativas que para la reforma del artículo 72 de la carta magna han presentado casi todos los grupos parlamentarios evidencia de manera contundente la urgencia para adecuar el contenido de esta norma a una dinámica parlamentaria moderna, eficaz y sensible a las demandas de la sociedad.

Es obvio que a partir de la conformación de un poder legislativo más plural, como resultado del avance democrático que ha experimentado la vida nacional en todos los órdenes, la función legislativa se ha vuelto más intensa y de mayor complejidad. No obstante, este impulso democrático en el proceso legislativo no ha sido acompañado de una actualización a la norma constitucional que lo regula, lo que se ha reflejado en retrasos y parálisis en el proceso de creación de leyes y decretos.

La urgente necesidad de atender con oportunidad la exigencia de la sociedad para que se creen las leyes que sustenten las políticas públicas que el país requiere, debe obligar al órgano legislativo a revisar y adecuar las normas que establecen los mecanismos bajo los cuales se desarrolla el proceso de creación de leyes, con el propósito de construir un marco normativo que permita dar respuesta ágil a las imperiosas necesidades del pueblo de México. Este es el objetivo que se busca con las reformas y adiciones que se proponen en esta iniciativa.

Es importante destacar que esta iniciativa tiene un sentido análogo al del dictamen aprobado por este pleno de la Cámara de Diputados el nueve de diciembre de 2010 en virtud del cual se aprobaron reformas a los artículos 71, 72 y 78 Constitucionales para eliminar el veto de bolsillo del ejecutivo. Sin embargo, también es pertinente señalar que esta iniciativa contempla cuestiones relativas al perfeccionamiento del proceso legislativo que el dictamen aprobado en esa fecha no consideró.

Estas cuestiones son las siguientes:

En el caso de los proyectos de ley o decreto que sean devueltos con observaciones por el ejecutivo, excepto cuando se trate de reformas o adiciones a la Constitución, se propone reducir de las dos terceras partes a **mayoría simple de los presentes**, los votos necesarios tanto en la cámara de origen como en la revisora, para confirmar el proyecto devuelto y volver a turnarlo al ejecutivo para su promulgación en el plazo señalado en la fracción B.

En la fracción E se propone también la **mayoría simple** de los votos presentes, excepto cuando se trate de reformas o adiciones a la Constitución, para que la cámara de origen apruebe o repruebe, una vez examinados, los proyectos que sean desechados en todo o en parte por la revisora. Sin embargo, se mantiene la mayoría calificada para que la cámara revisora deseche, en todo o en parte, los proyectos que le sean turnados por la de origen.

Este diferente tratamiento obedece a que cuando el proyecto de ley o decreto es turnado a la cámara revisora, ha sido ya motivo de un largo y complejo proceso de análisis, discusión y revisión en la de origen, proceso en el que incluso es muy probable que se hubiesen considerado las posiciones de los miembros de la cámara revisora por conducto de sus grupos parlamentarios, por lo que las observaciones o el desechamiento total que la revisora pudiese aprobar, deberán ser de una relevancia tal, en el primer supuesto, o estar sustentado en razones de tal solidez, en el segundo supuesto, que deberán generar un amplio consenso entre sus integrantes, manifestado en el respaldo de una mayoría calificada de los miembros presentes.

En la fracción G se introduce la precisión de que un proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse **en el mismo periodo ordinario de sesiones**, modificando el actual texto que señala: “*las sesiones del año*”. La norma en vigor tenía sentido cuando el Congreso de la Unión sesionaba sólo una vez al año. Hoy en día, como sabemos, existen al menos dos periodos de sesiones al año.²

En la fracción H se propone adicionar que también corresponden a la Cámara de Diputados como cámara de origen las iniciativas que impliquen modificaciones que cambien la naturaleza o el tipo

de los gravámenes. Lo anterior para que esta Cámara de Diputados se haga cargo de los problemas interpretativos que genera esa fracción y que incluso han llegado al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo en revisión número 820/2005, quejosa: Silvia Olivera Pulido) con motivo de reformas impositivas que entrañan alteración en la naturaleza o el tipo de gravamen y que han iniciado indebidamente en la Cámara de Senadores.

Se propone agregar a la fracción I un párrafo que establezca con toda claridad la obligación de que toda iniciativa de ley o decreto sea dictaminada dentro de los plazos establecidos en la Ley del Congreso o en los Reglamentos correspondientes de cada una de las Cámaras.

Por último, en la fracción I (*J, sic DOF 24-11-1923*) se determina, respecto a los poderes de veto del Ejecutivo, ³ que éste estará impedido para formular observaciones a los proyectos de ley o decreto que le sean remitidos cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, de la ley de ingresos y del decreto del presupuesto egresos. Estos supuestos se agregan a los que ya se consideran en esta fracción y se separan en diferentes numerales en la fracción J, eliminándose una de las dos fracciones I.

La razón de esta última modificación está orientada a promover y a acrecentar las facultades del legislativo y a recortar los poderes del ejecutivo en materias que corresponden preponderantemente al legislativo, por ser éste poder el primer representante de los intereses generales de la nación y quien tiene como lo ha reconocido la doctrina constitucional el “poder de bolsa”. La modificación obedece también a que el ejecutivo mexicano concentra inmensos poderes de veto que sus homólogos latinoamericanos no tienen y, en el caso de las reformas a la constitución, al hecho de que un poder derivado como es el ejecutivo no puede estar por encima de la majestad del poder revisor que es al mismo tiempo poder constituyente. ⁴

III. Fundamento jurídico para presentar la iniciativa

Artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para promover la deliberación y la eficiencia legislativa.

V. Ordenamiento a modificar

Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a esta soberanía, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para promover la deliberación y la eficiencia legislativa

Artículo Único. Se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A.

B.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, **(se elimina el sic)** y si fuese confirmado por **la mayoría simple de los miembros presentes**, 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, **dentro del término establecido en la fracción B de este artículo.**

...

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 **simple** 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 **su publicación**; pero si lo reprobare **por mayoría absoluta**, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo **ordinario** de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora **mediante la aprobación de su mayoría calificada**, 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 **simple** de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo **para su publicación**. 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 **simple** 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.

Tratándose de reformas o adiciones a esta Constitución se estará a lo dispuesto en su artículo 135

F. ...

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse **en el mismo período ordinario de sesiones.**

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. **También las iniciativas que entrañen modificaciones jurídicas que**

cambien la naturaleza o el tipo de los gravámenes se discutirán primero en la Cámara de Diputados .

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Toda iniciativa de ley o decreto debe dictaminarse dentro de los plazos establecidos en la ley o en los reglamentos de cada Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, **en los siguientes supuestos:**

- 1. Cuando se trate de leyes o decretos de reformas o adiciones a la Constitución.**
- 2. Al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.**
- 3. A la Ley de Ingresos de la Federación.**
- 4. Cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado.**
- 5. Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.**
- 6. Al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”**

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 Senado de la República, sede de la Comisión Permanente de Congreso de la Unión, a 5 de junio de 2012.

Notas

1 Arteaga, Elisur, *Derecho constitucional*, México, editorial Oxford University Press, 1999, p. 191.

2 Arteaga, Elisur, *Derecho constitucional*, obra citada, p. 207.

3 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1994, pp. 70-72.

4 Arteaga, Elisur, *Derecho constitucional*, obra citada, pp. 320-321.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 6 de 2012.)

QUE DEROGA LAS FRACCIONES II, IV Y V DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2012

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados y 116, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se derogan las fracciones II, IV y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de eliminar las causas de suspensión de derechos políticos ahí previstas con el propósito de salvaguardar los principios de presunción de inocencia, dignidad de las personas y reinserción social.

Exposición de Motivos

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

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

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

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

Humanos, que en su artículo 8.2 establece que toda persona inculpada de algún delito, tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Hoy en día, como sabemos, a consecuencia de la reforma constitucional penal de 18 de junio de 2008, el artículo 20.B.I, de la Carta Magna contempla el principio de presunción de inocencia, el que significa que antes de aplicar cualquier pena –incluyendo la suspensión de derechos políticos–, debe probarse ante el órgano jurisdiccional la culpabilidad del acusado.

Además, no debe perderse de vista que el sistema penitenciario previsto en el artículo 18 de la Constitución, estatuye el principio constitucional de la reinserción del sentenciado a la sociedad, lo que implica por mayoría de razón, que los no sentenciados, los procesados, deben de gozar con mayores motivos de derechos plenos de carácter político para poder participar en los asuntos de su comunidad. La suspensión de derechos políticos, cuando no se ha dictado sentencia ejecutoria, también violenta el artículo primero de nuestra Constitución, que prevé el principio de dignidad humana y la prohibición de discriminar a las personas con el propósito de anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Igualmente, el propio artículo primero de la Constitución, modificado recientemente por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del presente, introdujo al derecho mexicano el principio *pro homine* en la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales de las personas, lo que significa que los derechos de las personas deben ser maximizados, optimizados y, acrecentados y nunca limitados o reducidos.

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

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

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

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

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

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

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

Jurisprudencialmente tenemos en México dos posturas al respecto. La lectura categórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sostiene la suspensión automática de derechos fundamentales cuando se dicta un auto de formal prisión,⁴ y la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que mantiene una regla particular, según la cual si hay libertad provisional, no hay suspensión preventiva de los derechos políticos, por lo que la consecuencia penal es relevante en la medida en que la detención preventiva es causa idónea, necesaria y suficiente para la suspensión de derechos políticos: los presos no pueden salir a votar, dice el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁵

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

Por el contrario, consideramos que ante todo deben prevalecer los principios de presunción de inocencia, de dignidad de la persona y, de reinserción social, lo que no significa que el principio de proporcionalidad no opere, sino que debe encuadrarse en el bloque de la Constitución. Si aceptamos que sólo respecto a ciertos delitos y mediante el análisis de la proporcionalidad se debe permitir la suspensión de derechos políticos a partir del auto de formal prisión hacemos nugatorios en buena medida los principios antes mencionados. Además, los llamados “delitos políticos” o “contra la democracia” (por ejemplo, los delitos electorales, el terrorismo, la rebelión, el motín, etcétera) en países como el nuestro, en donde el Ministerio Público no cuenta con autonomía y la independencia judicial es precaria, serían la puerta de entrada para limitar la participación política de muchos adversarios políticos, si a los presuntos responsables se les dicta el auto de formal prisión.

Por ello preferimos que en todos los casos la afectación de los derechos políticos sea consecuencia de una sentencia penal firme y siempre y cuando la conducta típica establezca esa pena. Respecto al voto activo, la posición llamada garantista no tiene ningún sentido. Desde mi punto de vista, en todos los casos, los procesados deben tener incólumes sus derechos políticos para votar, sin importar el tipo de delito, y las autoridades electorales debieran maximizar esos derechos de los procesados, estableciendo las vías para que puedan votar por correo o a través de otras vías, incluyendo la instalación de urnas en los centros penitenciarios.

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

En cuanto a la fracción IV del artículo 38 de la Constitución, que se refiere a la suspensión de derechos políticos por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declaradas en los términos que prevengan las leyes, son hipótesis además de anacrónicas totalmente injustas en la sociedad contemporánea. En los códigos penales ya ni siquiera se mantiene como conducta típica la vagancia, ésta aludía a los que sin causa justificada carecían de trabajo honesto y tenían malos antecedentes.⁷

El tipo penal ya no vigente, como puede apreciarse, era demasiado general y castigaba a los que padecían los efectos de los problemas sociales irresueltos, que son competencia y responsabilidad en primerísimo lugar del Estado y de la sociedad. Tal vez y lo rechazo, la hipótesis de la fracción IV del artículo 38 constitucional tenía algún sentido en el Estado Liberal de Derecho del siglo XIX pero en el Estado Social y Democrático de Derecho de principios del siglo XXI carece de toda justificación, pues el Estado está obligado a garantizar los derechos sociales al trabajo, a la educación, a la salud, a la cultura, incluso al ocio, intentando que las sociedades sean incluyentes y no excluyentes con los menos aventajados por razón de las injustas características del status quo imperante.

El desempleo o los malos antecedentes son motivados por desajustes sociales que tienen que ver con la incapacidad de las sociedades contemporáneas para brindar pleno empleo y para propiciar condiciones de igualdad aceptables para todos. En cuanto a la ebriedad y otras adicciones, éstas deben entenderse y atenderse como problemas de salud pública que son responsabilidad del Estado y de la sociedad y no como argumento para suspender los derechos políticos.

En ese tenor, la fracción IV del artículo 38 de la Constitución debe ser derogada por estar desfasada históricamente y por ser injusta, al castigar a las víctimas y no a los causantes de los desarreglos institucionales y sociales.

Respecto a la fracción V del artículo 38 de la Constitución, que determina que es causa de suspensión de derechos políticos estar prófugo de la justicia, desde que se dicta la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, nos parece una causa igualmente desacertada, porque no es coincidente con los principios de presunción de inocencia, de reinserción social y, de dignidad de las personas.

Sancionar a los prófugos con la suspensión de derechos políticos implica alentar su separación y alejamiento de la sociedad y menoscabar en su perjuicio la presunción de inocencia a que tienen derecho. Los argumentos que esgrimimos para derogar la fracción II del artículo 38 de la Carta Magna valen para derogar la fracción V del mismo artículo constitucional. Sin sentencia ejecutoriada, las personas no deben ser suspendidas de sus derechos políticos porque trastocamos, entre otros, el principio de presunción de inocencia previsto en la Constitución.

En síntesis, las fracciones II, IV y V del artículo 38 de la Constitución son incompatibles con la propia Constitución y con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por México, principalmente con el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Son hipótesis normativas que responden a lógicas decimonónicas y autoritarias que ven a los procesados y a los prófugos como a enemigos del Estado y no como personas que merecen reinsertarse en la sociedad a través de la participación política y su integración en la comunidad, entre otros medios y vías constitucionales.

Las causas de vagancia y ebriedad para suspender derechos políticos son inverosímiles en el contexto de la desigualdad prevaleciente en la sociedad mexicana y en el marco de la prevención y atención de la salud pública contemporánea. Es necesario que el artículo 38 de la Constitución se integre plenamente a la Constitución, tanto en sentido formal como material.

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

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

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

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

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Se deroga;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Se deroga;

V. Se deroga;

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

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

Transitorios

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

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente de Congreso de la Unión, a 6 de junio de 2012.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 6 de 2012.)

QUE REFORMA EL INCISO E) DEL PÁRRAFO DIEZ DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; ADICIONA UNA FRACCIÓN V AL ARTÍCULO 139, REFORMAN EL PRIMERO Y SEGUNDO PÁRRAFOS DEL ARTÍCULO 142 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA; REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 223 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; Y REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 45 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, EN MATERIA DE APORTACIONES FEDERALES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ARANA ARANA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JUNIO DE 2012

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 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso e) del párrafo diez del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona una fracción V al artículo 139, se reforman el primero y segundo párrafos del artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; se reforma la fracción IV del artículo 223 del Código Penal Federal; y se reforma el primer párrafo del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de aportaciones federales para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la última década, la delincuencia en México ha crecido desmesuradamente. Hoy más que nunca, los homicidios, secuestros, asaltos, violaciones, corrupción de corporaciones policiales se han convertido en indicadores de la criminalidad que la sociedad relaciona con la ausencia de políticas que garanticen seguridad en lo individual y en lo colectivo.

Además de que las cifras oficiales confirman el aumento de la delincuencia, la falta de un sistema de administración de justicia confiable ha orillado a la sociedad a no denunciar ante las autoridades los actos delictivos, lo cual no ha permitido entender adecuadamente la dimensión real de la delincuencia.

El costo para los habitantes se refleja también en que han dejado de realizar actividades que comúnmente practicaban, y se ha visto en la necesidad de hacer gastos extras, como la instalación de alarmas en casas, trabajos y automóviles, hechos que han elevado el costo social.

De no controlarse el nivel de violencia, sus efectos incidirán negativamente en el crecimiento económico y combate a la pobreza, al generarse un ambiente poco atractivo para la inversión y la generación de empleos.

La seguridad pública, que se encarga de mantener el orden social a través de la prevención y persecución de delitos, no se había entendido como un factor esencial de gobernabilidad, hasta que ésta se vio amenazada por la capacidad de respuesta de las bandas delictivas.

Mientras los problemas de seguridad pública no originen un peligro a la estabilidad e interés nacional, ésta seguirá teniendo la responsabilidad de prevenir, perseguir e investigar delitos, pero desgraciadamente se ha tenido que recurrir ya hasta al apoyo de las fuerzas armadas, con el fin de contribuir a la integración social del país, proteger a la sociedad en contra de actividades delictivas que amenacen su vida, salud, economía, libertad y al fortalecimiento del pacto federal.

En este proceso, la coordinación entre la federación, los estados y municipios en este momento de crisis en la seguridad es necesaria no solamente con la participación de fuerzas armadas y federales en el combate a la delincuencia, sino con el apoyo económico, financiero y de inteligencia que otorgue el gobierno federal a las entidades, y que los recursos sean ejercidos de manera eficiente y apegándose a la normatividad.

Los recursos públicos que se han destinado al Sistema Nacional de Seguridad Pública desde 1996 hasta 2010, ascienden a 194 mil 500 millones de pesos, cifra muy considerable comparándola con lo que se hubiera podido lograr en obras de desarrollo social, salud o educación.

A pesar de esa importante inversión, los resultados no han sido los esperados ni se puede seguir considerando la idea de que a mayores recursos, mejores serán los efectos. Lo hemos constatado.

La Cámara de Diputados aprobó en el ejercicio presupuestal de 2010, una partida conjunta a las cuatro dependencias federales dedicadas a la seguridad pública y la lucha contra el narcotráfico (Procuraduría General de la República, Seguridad Pública, Defensa Nacional y Marina), por 104 mil 909 millones 298 mil 915 pesos, mil 810 millones 956 mil 761 pesos menos con respecto a 2009.

En particular, los recursos que se destinan para la seguridad pública en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se establecen en el ramo 36, que es el presupuesto para la Secretaría de Seguridad Pública federal; mediante el ramo 33, que son partidas para la entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); y de manera residual a los municipios a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF).

El presupuesto general otorgado para las entidades en 2010, es de seis mil 916 millones 800 mil pesos (6 mil 916 millones 800 mil).

A pesar de los importantes recursos para la lucha contra la delincuencia organizada, y del apoyo recibido por parte del gobierno de Estados Unidos, la criminalidad sigue creciendo sin medida. Es por eso que sólo con una política de Estado se podrá hacer frente al crimen organizado, por lo cual es fundamental la participación del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, para reforzar las acciones de protección y respuesta inmediata contra la inseguridad.

Por tal motivo y en el caso de esta materia, la intención es hacer más explícito el evitar que los fondos federales destinados a la seguridad pública se distraigan de su objeto para usos propios o ajenos, o se les dé una aplicación distinta a la que se les asignó. Todo servidor público o cualquier persona autorizada que infrinja estas disposiciones, debe ser castigado severamente por estos actos.

En diversas ocasiones, hemos visto cómo en estados y municipios del país se han desviado los recursos destinados a la seguridad pública para gasto corriente, pago de deuda, para campañas políticas, sin que en la mayoría de ellos se castigue a los responsables.

Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3535, lunes 18 de junio de 2012

Por ello, es preciso especificar que las partidas destinadas a rubros definidos tienen que ser ejercidas única y exclusivamente y sin ningún otro motivo, para lo que fueron autorizadas.

Por lo anteriormente expuesto, presento ante el pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el inciso e) del párrafo diez del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona una fracción V al artículo 139, se reforman el primero y segundo párrafos del artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; se reforma la fracción IV del artículo 223 del Código Penal Federal; y se reforma el primer párrafo del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal

Artículo Primero. Se reforma el inciso e) del párrafo diez del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

...

...

...

...

...

...

...

...

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a...

b...

c...

d...

e. Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines, y

que por ningún motivo se distraigan de su objeto para usos propios o ajenos o se les dé una aplicación distinta a la que se les asignó.

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción V al artículo 139; se reforman el primero y segundo párrafos del artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 139. Se sancionará con dos a ocho años de prisión y de quinientos a mil días multa, a quien

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. Distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó, los fondos de ayuda federal para la seguridad pública.

...

Artículo 142. Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se componen con los recursos destinados a la seguridad pública previstos en los fondos que establece el artículo 25, fracciones IV y VII, de la Ley de Coordinación Fiscal para tal objeto. Los recursos que se programen, presupuesten y aporten a las entidades federativas y municipios, así como su ejercicio, control, vigilancia, información, evaluación y fiscalización, estarán sujetos a dicho ordenamiento y a la presente ley; asimismo, únicamente podrán ser destinados a los fines de seguridad pública referidos en la citada Ley de Coordinación Fiscal, y que por ningún motivo se distraigan de su objeto para usos propios o ajenos.

Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública que a nivel nacional sean determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, serán distribuidos con base en los criterios que apruebe el Consejo Nacional, a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines, y que por ningún motivo se distraigan de su objeto para usos propios o ajenos o se les dé una aplicación distinta a la que se les asignó.

Artículo Tercero. Se reforma la fracción IV del artículo 223 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 223. Comete el delito de peculado:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Todo servidor público o cualquier persona que estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Artículo Cuarto. Se reforma el primer párrafo del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 45. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los Ministerios Públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados. Por ningún motivo, las aportaciones federales podrán ser destinadas para usos propios o ajenos o para una aplicación distinta a la que se les destinó.

Artículo Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 13 de junio de 2012.

Diputado Jorge Arana Arana (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 13 de 2012.)