

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134; Y SE DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, fue turnada la Minuta proyecto de decreto que reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones Unidas, con fundamento en los artículos 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 39, 45 numeral 6, incisos e) y f) y numeral 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 57, 60, 63, 65, 87, 88, 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y habiendo analizado el contenido de la Minuta de referencia, sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados el presente:

DICTAMEN

I. Del Proceso Legislativo

I. Con fecha treinta y uno de agosto de dos mil siete, los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera y Jesús Murillo Karam, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Santiago Creel Miranda y Ricardo Francisco García Cervantes, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; Carlos Navarrete Ruiz, Arturo Núñez Jiménez y René Arce Islas, integrantes del Partido de la Revolución Democrática; Alejandro González Yáñez, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo y los diputados Diódoro Carrasco Altamirano y Héctor Larios Córdova, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; Emilio Gamboa Patrón, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Javier González Garza, Raymundo Cárdenas Hernández y Juan Guerra Ochoa, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Con fecha doce de septiembre de dos mil siete, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación se reunieron en sesión de trabajo, con el fin de intercambiar opiniones sobre la Minuta proyecto de decreto que sería turnada por el Senado de la República.

III. La Minuta correspondiente se remitió a la Cámara de Diputados siendo recibida por el Pleno en sesión del trece de septiembre de dos mil siete, ordenando la Mesa Directiva que fuera turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía para su estudio y dictamen.

IV. En sesión del trece de septiembre de dos mil siete, los integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación celebraron reunión de trabajo, con el fin de analizar y discutir la Minuta remitida por el Senado de la República, a la misma asistieron los integrantes de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía para manifestar sus opiniones. En esta misma sesión, el dictamen fue aprobado a favor.

Establecidos los antecedentes, los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, exponen las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

Estas Comisiones Unidas comparten las razones y los argumentos vertidos por la Colegisladora en el Dictamen aprobado el 12 de septiembre de 2007, por lo que tales argumentos se tienen por transcritos a la letra como parte integrante del presente Dictamen.

Las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, teniendo a la vista la Minuta con Proyecto de Decreto materia de este Dictamen, deciden hacer, primero, una breve descripción del contenido de la misma para luego exponer los motivos que la aprueba en sus términos.

La misma plantea la conveniencia de reformar nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes tres ejes: a) Disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales; b) fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y c) diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos. De estos ejes principales, se derivan una serie de propuestas a saber:

1. Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales.
2. Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
3. Límites menores a los hoy vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.
4. Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas.

5. Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.
6. Renovación escalonada de consejeros electorales.
7. Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados.
8. Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.

Las presentes comisiones estiman que las valoraciones hechas por la colegisladora en la Minuta remitida para su análisis, resultan de especial trascendencia para sustentar los propósitos y objetivos que persigue la reforma planteada.

El contenido propuesto en el presente Proyecto de Decreto coincide ampliamente con las inquietudes expresadas por muchos de los integrantes de esta Cámara de Diputados en diferentes legislaturas, los cuales se encuentran vertidos en un gran número de iniciativas de reforma constitucional y legal en materia electoral.

Para los efectos, estas comisiones someten a consideración de esta soberanía los argumentos que motivan su aprobación.

Artículo 6o.

La Minuta propone adicionar en el primer párrafo de este artículo constitucional el derecho de réplica, para así incorporarlo al conjunto de normas que regulan el ejercicio de la garantía individual de libre expresión de las ideas.

Estas Comisiones Unidas consideran acertada la propuesta en tanto que permitirá complementar las reformas recientemente aprobadas por el Constituyente Permanente al propio Artículo 6º en comento. La libertad de expresión debe gozar de la protección más amplia tanto para los emisores de las ideas como para sus receptores, de forma tal que cualquier persona esté en posibilidad de replicar informaciones que resulten contrarias a sus legítimos derechos. La ley establecerá las reglas para el ejercicio del derecho de réplica frente a los medios de comunicación social.

Artículo 41. Este artículo constituye el eje de la reforma en torno al cual se articula el propósito central de la misma: dar paso a un nuevo modelo electoral y a una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.

En el primer párrafo de la Base I del artículo en comento, la Minuta propone reformar la frase final para establecer la congruencia con la dispuesta en el Artículo 122. Dado que del artículo antes citado se suprime la exclusividad de los partidos políticos nacionales para

participar en las elecciones locales del Distrito Federal, dejando abierta la posibilidad para la existencia de partidos con registro local, es procedente entonces que el artículo 41 señale en forma expresa que los partidos políticos nacionales "tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal".

En el segundo párrafo de la Base I la Minuta propone diversas adecuaciones cuyo propósito común es fortalecer la calidad que nuestra Constitución establece para los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos; por ello se proscribió de manera expresa la intervención de organizaciones gremiales o de cualquier otra con objeto social distinto al de formar y registrar un partido político, en los procesos ciudadanos que la ley establece para tal efecto. En correspondencia con lo anterior se proscribió también la afiliación corporativa a los partidos.

Se adiciona un nuevo tercer párrafo a la Base en comento, a fin de delimitar los ámbitos de competencia de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos a lo que señalen expresamente la Constitución y la ley. Lo anterior es de aprobarse a la luz de la experiencia que se ha vivido en la década transcurrida desde la reforma de 1996, marcada por la creciente y muchas veces injustificada judicialización de la política partidista.

La Base II del Artículo 41 introduce cambios fundamentales en el sistema de financiamiento público a los partidos políticos, así como límites al financiamiento de fuentes privadas. Cabe destacar al respecto los siguientes aspectos:

- La fórmula para el cálculo del financiamiento ordinario anual a distribuir entre los partidos políticos se modifica en aras de la transparencia y también del ahorro de recursos públicos. La nueva fórmula solamente contempla dos factores: un porcentaje del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (65 por ciento) y el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. El resultado permitirá que el monto total de dinero público a distribuir entre los partidos experimente una reducción de aproximadamente un 10 por ciento, a partir de la entrada en vigor de la reforma, respecto del monto actual; pero lo más importante es que esa "bolsa" no crecerá, como ha sido hasta hoy, por el aumento en el número de partidos políticos, lo que resulta totalmente injustificable.
- Se propone establecer una base para la determinación del financiamiento público para actividades específicas, del que se carecía hasta ahora, así como el criterio para su distribución entre los partidos políticos.
- En lo que hace al financiamiento público para actividades de campaña electoral, la reforma introduce una reducción sustancial, al establecer que en el año de la elección intermedia, cuando solamente se renueva la Cámara de Diputados, los partidos recibirán, en conjunto, solamente un 30 por ciento del monto del financiamiento ordinario que corresponda en el mismo año. Una reducción del 70 por ciento respecto de lo hoy vigente. En el año de las elecciones en que se renuevan de manera simultánea el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, la reducción al financiamiento público de campaña será del

50 por ciento respecto de lo hoy vigente. Con tales medidas, se estima un ahorro neto de recursos públicos, que quedarán a disposición del erario para otros fines, por más de 3 mil millones de pesos entre 2009 y 2012.

- La forma de distribución del financiamiento público entre los partidos políticos nacionales se conserva en los términos establecidos en 1996: 30 por ciento igualitario y 70 por ciento proporcional a los votos de cada partido.
- En los dos párrafos finales de la Base II en comento, se introduce, por una parte, un límite para el financiamiento privado de tan solo el 10 por ciento del monto que se determine como tope al gasto de campaña presidencial, no del 10 por ciento de la bolsa total de financiamiento ordinario. Tal medida habrá de producir, al momento de su aplicación, una muy considerable reducción de los recursos que anualmente puede obtener cada partido por este concepto. Finalmente se establece la disposición para hacer posible que los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos que pierden su registro legal queden a disposición de la Federación.
- Se trata, en suma, de un nuevo sistema de financiamiento a los partidos políticos que, preservando a los recursos de origen público por sobre los de origen privado, se reflejará en un sustancial ahorro, tal y como la sociedad está demandando.

En una nueva Base III del Artículo 41 quedan establecidas las normas constitucionales del nuevo modelo de comunicación entre los partidos y la sociedad, tanto en periodos electorales como no electorales.

La medida más importante es la prohibición total a los partidos políticos para adquirir, en cualquier modalidad, tiempo en radio y televisión. En consecuencia de lo anterior, los partidos accederán a dichos medios solamente a través del tiempo de que el Estado dispone en ellos por concepto de los derechos e impuestos establecidos en las leyes. Se trata de un cambio de uso de esos tiempos, no de crear nuevos derechos o impuestos a cargo de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión. Ese nuevo uso comprenderá los periodos de precampaña y campaña en elecciones federales, es decir cada tres años.

Se establecen las normas para la asignación del tiempo de radio y televisión al Instituto Federal Electoral para que éste, en su nueva calidad de autoridad nacional única para tales fines, administre esos tiempos, tanto para sus propios fines, los de otras autoridades electorales, federal y locales, como para atender el derecho de los partidos políticos al uso de la radio y la televisión.

Se trata de un nuevo modelo nacional de comunicación, que por tanto comprende en su regulación los procesos, precampañas y campañas electorales tanto federales como locales en cada una de las 32 entidades federativas. Los primeros en el Apartado A de la Base en comento, los segundos en el Apartado B.

Por otra parte, se eleva a rango constitucional la prohibición de que cualquier persona, física o moral, contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las

preferencias electorales, a favorecer o atacar a cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular. Dicha prohibición ya existe en la ley, pero su condición de norma imperfecta, así como la ausencia de una base constitucional que la soportara, terminaron por hacerla letra muerta.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente lo expresado por el Senado de la República: no se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones, a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión. Ese es el único propósito, que para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan, y seguirán gozando, los comunicadores de la radio y la televisión.

En consonancia con el nuevo modelo de comunicación social postulado, se eleva también a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas. Tal medida no puede ni debe ser vista como violatoria de la libertad de expresión, en primer lugar porque esa libertad no comprende el derecho a denigrar o a calumniar, y porque además la norma está expresamente dirigida a los partidos políticos, y solamente a ellos.

Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.

En la Base IV se establecen los plazos de duración de las campañas electorales federales: para el año de la elección presidencial, la campaña respectiva, así como las de senadores y diputados, tendrán una duración de 90 días, menos de la mitad de lo hoy vigente; en el año de la elección intermedia la duración de las campañas para diputados federales será de sesenta días, 11 días menos que lo actual.

La Base V introduce cambios en las normas aplicables a los consejeros electorales y al consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

Otro cambio es la renovación escalonada de los consejeros electorales, para lo cual, además de disponerse el escalonamiento desde la propia Constitución, se modifica el plazo de su mandato de 7 a 9 años, en tanto que el del consejero Presidente se reduce de 7 a 6 años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez. De esta forma será posible garantizar que se combinen armoniosamente el aprovechamiento de experiencia y la renovación que toda Institución requiere.

La Contraloría Interna del IFE, que ya existe, es llevada a rango constitucional como Contraloría General responsable de la fiscalización y vigilancia de las finanzas y recursos confiados al IFE.

Para solucionar la contradicción implícita en que los controlados (es decir los consejeros electorales y el Consejero Presidente) designen a su contralor, con respeto pleno a la autonomía del IFE, la reforma dispone que al Titular de la Contraloría Interna del IFE lo elija la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes, a propuesta de universidades públicas. La solución es afortunada pues deposita en un órgano de la representación nacional la facultad de elegir, al mismo tiempo que otorga a instituciones universitarias públicas, que la ley habrá de determinar, la facultad de propuesta. Lo anterior debe ser visto como una fórmula armónica con la capacidad constitucional otorgada desde 1989 a la Cámara de Diputados para elegir a los consejeros del Consejo General del IFE.

Cabe destacar la transformación de la actual comisión de consejeros electorales del IFE responsable de la fiscalización y vigilancia de las finanzas de los partidos políticos en un nuevo órgano técnico del propio IFE, dotado de autonomía técnica, para ejercer esa facultad con imparcialidad y profesionalismo. El Titular de ese órgano técnico será electo por los consejeros electorales a propuesta del presidente del Consejo General.

El nuevo órgano técnico de fiscalización no estará limitado por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, con lo cual se levanta la barrera que venía frenando y obstaculizando la eficacia de la tarea fiscalizadora que tiene conferida el IFE.

Finalmente, se subraya la importancia de la nueva facultad que la Constitución otorgaría al IFE para organizar en forma integral y directa, mediante convenio y a solicitud de las autoridades locales competentes, procesos electorales de orden local en las entidades federativas. Con tal reforma se da paso a lo que podría ser, en el mediano plazo, un sistema nacional de elecciones, con ventajas evidentes en materia de confianza y credibilidad ciudadanas en los procesos comiciales, y un ahorro de recursos públicos significativo.

Artículo 97

La Minuta bajo dictamen propone la derogación del tercer párrafo de dicho artículo, referido a la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar la averiguación de hechos que pudiesen constituir graves violaciones al voto público en la elección de alguno de los Poderes de la Unión. Dicha facultad quedó obsoleta, al menos desde 1996, al erigirse el Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, por lo que es procedente la derogación propuesta.

Artículo 99

Las reformas y adiciones propuestas para este Artículo buscan fortalecer y precisar aspectos relativos al funcionamiento y facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de sus salas.

Se establece la base constitucional, en el párrafo dos del artículo 99 constitucional, para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, incluidas sus salas regionales, funcione de manera permanente. Tal medida resulta necesaria en virtud de las cargas de trabajo que enfrenta la Sala Superior y es congruente con el hecho de que si bien las salas

regionales solo funcionan, hasta ahora, durante los procesos electorales federales, los Magistrados Electorales que las integran son permanentes y perciben la remuneración que la ley les señala, salvo los casos en que expresamente solicitan licencia para desempeñar otras tareas remuneradas.

En los párrafos tercero y cuarto de la fracción segunda del Artículo en comento se establece la base constitucional para que tanto las salas regionales como la Sala Superior solamente puedan declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente establezcan las leyes; se prevé también la posibilidad de que pueda declararse o no la validez de la elección Presidencial y se realice en su caso la declaratoria de Presidente electo.

Con estas reformas se perfecciona el sistema de nulidades electorales, cerrando la puerta a la creación de causales no previstas por la ley, que tanta polémica provocó en años pasados. Por otra parte, se llena el vacío existente desde 1996 respecto a la posibilidad de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declare la nulidad de la elección presidencial. La ley señalará las causales de nulidad aplicables a dicha elección.

En la fracción V del artículo 99 se establece la carga procesal para los ciudadanos que consideren afectados sus derechos políticos por el partido al que estén afiliados de agotar previamente las instancias partidistas antes de acudir al Tribunal Electoral. La ley habrá de establecer las reglas y plazos a fin de evitar que los afiliados a los partidos políticos se vean privados, mediante subterfugios, del derecho a obtener resoluciones prontas, expeditas y justas, en los casos de violación de sus derechos partidistas como militantes.

Se especifican, en la fracción VIII y quinto párrafo del artículo 99 en comento las sanciones, y los sujetos de las mismas, por la violación a las normas Constitucionales y legales; adicionalmente se establecen las bases para que el Tribunal ejerza medidas de apremio para hacer cumplir sus resoluciones.

Los párrafos sexto y noveno del mismo Artículo 99 sientan las bases para que las salas del Tribunal Electoral puedan resolver la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución, con efectos solo para el caso concreto de que se trate.

Estas Comisiones Unidas, conscientes de la necesidad de fortalecer al Tribunal Electoral en su función de administrar justicia dentro de los acotados plazos que identifican a la materia electoral, consideran que es congruente aprobar la propuesta para establecer en el artículo 99 en comento, mediante la adición del párrafo décimo, la facultad de la Sala Superior para atraer los juicios de que conozcan las salas regionales. En la misma lógica, para que la Sala Superior pueda enviar asuntos de su competencia originaria a las salas regionales para su atención y fallo. El ejercicio de dichas facultades quedará ceñido a las reglas y procedimientos que establezca la legislación secundaria, para evitar un ejercicio discrecional de esta disposición, lo que es conteste con el objetivo de garantizar el debido acceso a la justicia y a la seguridad jurídica.

Finalmente, en el párrafo decimoprimer del Artículo en comento se propone establecer, en armonía con lo que se propone respecto de los consejeros electorales del Consejo General

del IFE, la renovación escalonada de los Magistrados Electorales, tanto de la Sala Superior como de las salas regionales, ajustándose para tal efecto el periodo de su mandato a nueve años. También se adiciona un párrafo décimo cuarto para que en el caso de ausencia definitiva de los Magistrados se designe un sustituto para concluir el periodo del ausente.

Estas Comisiones Unidas consideran de aprobar las anteriores propuestas contenidas en la Minuta bajo dictamen.

Artículo 108.

La reforma propuesta para el Artículo constitucional en comento es coincidente con la planteada en la Minuta con Proyecto de Decreto aprobada por la Colegisladora el 19 de diciembre de 2006, que se encuentra bajo estudio y dictamen en esta Cámara de Diputados. Por tanto, la Colegisladora decidió, y estas Comisiones Unidas comparten el criterio de técnica legislativa, adoptar el texto propuesto en la citada Minuta. En consecuencia, queda sin efecto la Minuta previa.

El sentido de la reforma es incorporar a la norma general contenida en el primer párrafo del citado Artículo a los servidores públicos del Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los que presentan sus servicios en los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, entre otros el Instituto Federal Electoral.

Artículo 116.

La reforma que en la Minuta bajo dictamen se propone introducir en este Artículo, están referidas, en su totalidad, a su Fracción IV, en la que se establecen los contenidos normativos que deben observar las constituciones y leyes electorales de los Estados. En tal sentido, el propósito de la reforma bajo estudio es armonizar las normas constitucionales electorales aplicables en el ámbito federal, con las existentes a nivel estatal, preservando la armonía entre ellas.

De entre las más relevantes, la primera a destacar es la contenida en el inciso a) de la citada Fracción IV del Artículo en comento, por la cual, se dispone que las elecciones estatales deberán establecer como día de la jornada comicial el primer domingo de julio del año que corresponda, con la única excepción de los estados que celebran elecciones locales en el mismo año de la elección federal y tengan establecida una fecha diferente para su respectiva jornada electoral.

Esta medida es en respuesta a un justificado reclamo social derivado de la proliferación de procesos electorales locales en un calendario que comprende todos los años y varios meses dentro de cada año. Esa situación ha provocado el alejamiento ciudadano de las urnas, la erogación innecesaria de cuantiosos recursos públicos y la permanente actividad electoral de los partidos políticos, restando tiempo y posibilidades a la realización de otras actividades políticas inherentes a los partidos y sometiendo la relación entre ellos, y con las autoridades, a una tensión que perjudica el diálogo, la negociación y la deseable construcción de acuerdos.

En los demás incisos que integran la Fracción IV del Artículo 116, la intención del legislador es, como ya se señaló, dejar establecidas las bases que permitirán a las legislaturas de los Estados realizar las adecuaciones a sus respectivas constituciones y leyeslectorales, en congruencia con las reformas introducidas al Artículo 41 de la propia Constitución Federal.

Tales adecuaciones se refieren a los principios rectores de la función electoral (inciso b); a la facultad para que las autoridades locales puedan convenir con el IFE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales (inciso d); las normas aplicables a la creación y registro de partidos políticos (inciso e); la vida interna de partidos (inciso f); el financiamiento público a los partidos a nivel estatal (inciso g); los límites al gasto de precampañas y campañas en procesos electorales locales (inciso h); el derecho de los partidos de acceder a la radio y la televisión solamente a través de los tiempos a que se refiere la nueva Base III del artículo 41 constitucional (inciso i); las reglas aplicables para las precampañas y campañas electorales en el ámbito local (inciso j); las bases obligatorias de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos (inciso k); el sistema de medios de impugnación electoral y las bases para la realización de recuentos de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional (inciso l), y las causales de nulidad de elecciones locales (inciso m).

Las adecuaciones son de aprobar en virtud de ser necesarias para la armonización indispensable entre las normas federales y las de ámbito local en materia electoral.

Artículo 122.

En virtud de que el Artículo 122 en comento remite expresamente las normas aplicables en procesos electorales del ámbito local en el Distrito Federal a las establecidas en el artículo 116, resulta procedente la reforma propuesta en la Minuta bajo dictamen. Cabe destacar un cambio de importancia aprobado en la Coleisladora, consistente en suprimir el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones locales del Distrito Federal. Dicha exclusividad, establecida desde 1986, ha cumplido sus propósitos por lo que resulta injustificado prolongarla por más tiempo. De esta manera, de aprobarse la reforma por el Constituyente Permanente, a partir de su entrada en vigor quedará abierta la posibilidad y el derecho para que organizaciones de ciudadanos del Distrito Federal soliciten y obtengan el registro como partidos políticos locales, conforme lo determinen las leyes aplicables.

Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la

competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.

RÉGIMEN TRANSITORIO.

Estas Comisiones Unidas consideran de aprobar los Artículos Transitorios del Proyecto de Decreto contenido en la Minuta bajo dictamen.

Al respecto, consideran prudentes los plazos señalados para que los Congresos de los Estados realicen las adecuaciones a sus constituciones y leyes electorales a fin de adecuarlos a la reforma constitucional que se propone. Así mismo, consideran suficiente el plazo otorgado al Congreso de la Unión para adecuar las leyes en materia electoral, y otras vinculadas a dicha materia.

De igual forma, consideran de aprobar las bases establecidas para la renovación escalonada de los consejeros electorales del Consejo General y para la elección, por la Cámara de Diputados, del nuevo consejero Presidente en el plazo señalado a partir de la entrada en vigor de la presente reforma.

Combinar experiencia y renovación se traducirá en el fortalecimiento del Instituto Federal Electoral y de su máximo órgano de dirección, el Consejo General, propósito que estas Comisiones Unidas comparten sin reservas.

Se considera adecuado remitir a la ley en la materia las reglas que harán posible, llegado el momento, la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CONSIDERACIONES FINALES

Establecido lo anterior y expresada la coincidencia de los integrantes de estas Comisiones Unidas con el contenido puntual de la Minuta con Proyecto de Decreto turnada a la Cámara de Diputados por el Senado de la República, misma que se considera dictaminada y se propone al Pleno su aprobación en sus términos, los ciudadanos diputados de las Comisiones hacemos del conocimiento del propio Pleno las siguientes consideraciones finales.

México ha vivido de 1977 a la fecha un intenso proceso de cambio político y transformación democrática. En el centro de ese largo proceso han estado las reformas político-electorales que se realizaron a lo largo de casi tres décadas.

El sistema electoral mexicano merece el consenso mayoritario de los ciudadanos y el aprecio de la comunidad internacional. Lo avanzando es producto del esfuerzo de varias generaciones, es una obra colectiva de la que todos podemos y debemos sentirnos orgullosos.

Nuestro Sistema Electoral mostrado enormes fortalezas, también limitaciones y deficiencias, producto de lo que antes no se atendió, o de nuevos retos que la competencia electoral amplia, plural y cada día más extendida nos está planteando.

De esos retos, ninguno tan importante como el que significa el uso y abuso de la televisión y la radio en las contiendas electorales, alimentados, como está probado, tanto por los recursos públicos a que los partidos tienen acceso, como de recursos privados cuya procedencia no siempre se ajusta a las normas legales.

Las campañas electorales han derivando en competencias propagandísticas dominadas por patrones de comunicación que les son ajenos, en los que dominan los llamados "spots" de corta duración, en que los candidatos son presentados como mercancías y los ciudadanos son reducidos a la función de consumidores. Se trata de una tendencia que banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana.

Hemos arribado a una situación en la que es necesario que el Congreso de la Unión, como parte integrantes del Constituyente Permanente, adopte decisiones integrales y de fondo. Lo que está en juego es la viabilidad de la democracia mexicana y del sistema electoral mismo.

Terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles –para la democracia- campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario, es no solo una necesidad, sino una verdadera urgencia democrática.

La reforma constitucional, y en su oportunidad la de las leyes secundarias, no pretende ni pretenderá, en forma alguna, limitar o restringir la libertad de expresión. Ese derecho fundamental queda plena y totalmente salvaguardado en los nuevos textos que se proponen para los artículos constitucionales materia de la Minuta bajo dictamen.

Nadie que haga uso de su libertad de expresión con respeto a la verdad, a la objetividad, puede sostener que la prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión es violatoria de la libertad de expresión de los ciudadanos. Menos aún cuando el derecho de los partidos políticos, y a través de ellos de sus candidatos a cargos de elección popular, tendrán asegurado el uso de dichos medios a través del tiempo del que Estado ya dispone.

Prohibir a quienes cuentan con el poder económico para hacerlo, comprar tiempo en radio y televisión para transmitir propaganda dirigida a influir en los electores, a favorecer o atacar a partidos y candidatos, no es limitar la libertad de expresión de nadie, sino impedir que la mercantilización de la política prosiga bajo el ilegal e ilegítimo aliento del poder del dinero.

Los diputados y diputadas que integramos las Comisiones Unidas responsables del presente Dictamen manifestamos a la sociedad nuestro firme y permanente compromiso con la libertad de expresión, con su ejercicio pleno e irrestricto por parte de los comunicadores de todos los medios de comunicación social y de los ciudadanos, sin importar su preferencia política o partidista.

La libertad de expresión tiene límites precisos, que señala nuestra Constitución en su artículo 6º; esa libertad no es sinónimo de denigración o calumnia, tales conductas no forman parte de la libertad de expresión, sino que la agravan al abusar de ella. Pero es necesario precisar que las limitaciones que se introducen en el artículo 41 constitucional no están referidas a los ciudadanos ni a los comunicadores o periodistas, sino a los partidos políticos, son ellos los sujetos de la prohibición de utilizar expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas.

La reforma tampoco atenta contra los concesionarios de radio y televisión. No les impone una sola obligación más que no esté ya contemplada en las leyes respecto del tiempo que deben poner a disposición del Estado como contraprestación por el uso de un bien de dominio público, propiedad de la Nación. Lo que propone esta reforma es un cambio en el uso de ese tiempo de que ya dispone el Estado, para destinarlo integralmente, cada tres años, durante las campañas electorales, es decir durante dos meses en un caso, y durante tres meses en otro, a los fines de los procesos comiciales, tanto para los fines directos de las autoridades electorales como de los derechos que la Constitución otorgaría a los partidos políticos.

Ni confiscación ni expropiación. Cambio de uso con un propósito del más alto sentido democrático y la más alta importancia para el presente y futuro del sistema electoral mexicano.

Por lo anteriormente expuesto y motivado, para los efectos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de que sea aprobado por la mayoría de las legislaturas de los Estados, los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la LX Legislatura, sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; SE ADICIONA EL ARTÍCULO 134 Y SE DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ÚNICO. Se reforma el primer párrafo del artículo 6o.; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera el artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

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

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos 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, libre, secreto y directo. 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.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

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

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este Apartado;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este Apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;
- f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior; y
- g) Con independencia de lo dispuesto en los Apartados A y B de esta Base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el

Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del Apartado A de esta Base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta Base constitucional; y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el Apartado A de esta Base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este Apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus

delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta Base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma

escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como Consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

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

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

...

...

...

Artículo 97. ...

...

Se deroga

...

...

...

...

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

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

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes; y

IX. Las demás que señale la ley.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

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 los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

...

Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, 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) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

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 exclusivo 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;

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de Gobernador; los procedimientos

para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la Base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de Gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la Base V del artículo 41 de esta Constitución;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; y

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

V. a VII. ...

...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

C. ...

BASE PRIMERA. ...

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) al e) ...

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes delegacionales;

g) al o) ...

BASE SEGUNDA A BASE QUINTA ...

D al H ...

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.

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. Por única vez el Instituto Federal Electoral deberá establecer, conforme a las bases legales que se expidan, tope de gastos para campaña presidencial en el año 2008, sólo para efecto de determinar el monto total del financiamiento privado que podrá obtener anualmente cada partido político.

Artículo Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Artículo Cuarto. Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la Base V del Artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:

- a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;
- b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.
- c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;
- d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el

presente Artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003.

Artículo Quinto. Para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los estados que a la entrada en vigor del presente decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro. México, Distrito Federal, a los trece días del mes de septiembre de dos mil siete.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Mónica Fernández Balboa (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena, Patricia Castillo Romero (rúbrica en contra), Silvano Garay Ulloa (rúbrica en contra), secretarios; Constantino Acosta Dávila (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), José Luis Espinosa Piña (rúbrica), Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats, Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Arely Madrid Tovilla (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya, Víctor Samuel Palma César, Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Érika Larregui Nagel (rúbrica en contra).

Por la Comisión de Gobernación

Diputados: Diódoro Carrasco Altamirano (rúbrica), presidente; Juan Enrique Barrios Rodríguez (rúbrica), Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Valentina Valia Batres Guadarrama (rúbrica), Narcizo Alberto Amador Leal (rúbrica), Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante (rúbrica), Érika Larregi Nagel (rúbrica en contra), Layda Elena Sansores San Román (rúbrica en contra), secretarios; Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), César Camacho Quiroz (rúbrica), Ricardo Cantú Garza, Ariel Castillo Nájera, Jesús de León Tello (rúbrica), María del Carmen Fernández Ugarte (rúbrica), Javier Hernández Manzares, Juan Darío Lemarroy Martínez (rúbrica), Miguel Ángel Monraz Ibarra (rúbrica), Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbrica), Adolfo Mota Hernández (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Raciél Pérez Cruz (rúbrica), Gerardo Priego Tapia (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Francisco Javier Santos Arreola (rúbrica), Rosa Elva Soriano Sánchez (rúbrica), Alberto Vázquez Martínez (rúbrica), Gerardo Villanueva Albarrán (rúbrica), Javier Martín Zambrano Elizondo (rúbrica).

Dictamen

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE JUSTICIA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, se turnó para su estudio, análisis y dictamen, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6 incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 56, 60 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen, basándose en los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero.- En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en fecha 12 de diciembre de 2007, se aprobó el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia con Proyecto de Decreto que reforma disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, turnándose al Senado de la República.

Segundo.- En fecha 13 de diciembre de 2007, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio, análisis y dictamen.

Tercero.- El 1º de febrero de 2008 se recibió en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la minuta remitida, que fue turnada mediante oficio número D.G.P.L. 60-II-3-1328 a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia para el estudio y análisis de las modificaciones hechas por la colegisladora.

CONTENIDO DE LA MINUTA

La minuta en estudio, remitida por el Senado en su carácter de Cámara revisora, coincide en términos generales con la propuesta de reforma constitucional al sistema de justicia penal realizada por esta Cámara de Diputados, en el sentido de implantar un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del

imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad; la primera, para asegurar una trilogía procesal en la que el ministerio público sea la parte acusadora, el inculcado esté en posibilidades de defenderse y que al final, sea un juez quien determine lo conducente; la segunda, que abonará a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.

Todo ello respetando los fundamentales principios y características de los sistemas acusatorios, y adaptado al mismo tiempo a las necesidades inminentes de nuestro país de combatir eficientemente los altos índices de delincuencia que aquejan a la ciudadanía y a la naturaleza de nuestras instituciones, permitiendo con ello su consolidación de manera gradual a la cultura y tradición jurídica mexicana.

Hay coincidencias en cuanto a la inclusión de un juez de control que resuelva, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que así lo requieran, cuidando se respeten las garantías de las partes y que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho. El juez de control se hará cargo del asunto una vez vinculado a proceso el indiciado, hasta el auto de apertura a juicio. Un juez o tribunal que no haya tenido contacto con la causa, llevará a cabo el juicio oral, y un juez ejecutor vigilará y controlará la ejecución de la pena.

En cuanto a la prisión preventiva, ambas Cámaras están de acuerdo en que sólo pueda aplicarse cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, en contra del libre desarrollo de la personalidad y en contra de la salud, la prisión preventiva se sugiere que se aplique en todos los casos.

También se estima necesario que se prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, que por mandato constitucional expreso, procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los términos que la legislación secundaria lo juzgue conveniente. Tal medida generará economía procesal, además de alcanzar un objetivo fundamental, como es el de lograr que la víctima de un delito esté cobijada y que el inculcado se responsabilice de sus acciones, reparando, en lo posible, el daño causado.

Respecto a la defensa del imputado, se propone eliminar la "persona de confianza" y garantizar el derecho a una defensa adecuada por abogado. Para consolidar tal objetivo y que exista igualdad de condiciones, se prevé asegurar un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurar las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores, estableciendo que sus emolumentos no podrán ser inferiores a los que correspondan a los agentes del ministerio público.

En cuanto a delincuencia organizada, dada la complejidad que requiere dicho tema por el daño que causa a la sociedad, se propone un régimen especial desde su legislación, haciendo tal tarea facultad exclusiva del Congreso de la Unión y definiéndola a nivel constitucional como una organización de hecho de tres o más personas, para cometer en forma permanente o reiterada delitos en los términos de la ley de la materia. Para estos casos, se autoriza decretar arraigo a una persona por parte del juez de control y a solicitud del ministerio público, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, siempre y cuando sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. No podrá exceder de cuarenta días, plazo prorrogable únicamente cuando el ministerio público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, y en ningún caso podrá exceder los ochenta días.

Es importante precisar que las disposiciones excepcionales que se establecen para delincuencia organizada, están dirigidas exclusivamente al combate de este tipo de criminalidad, y de ninguna manera podrán utilizarse para otras conductas, lo que impedirá a la autoridad competente el ejercicio abusivo de las facultades conferidas, en contra de luchadores sociales o a aquellas personas que se opongan o critiquen a un régimen determinado.

Ahora bien, es importante precisar que el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional vigente señala que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. Con la reforma que nos ocupa, tal disposición se mantiene, aunque se traslada al artículo 20, concretamente al creado apartado C, fracción VII, para dar congruencia a la nueva estructura de dicho numeral, y hacer que los derechos de la víctima u ofendido se contemplen en la Constitución de manera ordenada y concentrada.

En el artículo segundo transitorio del proyecto de decreto, se dispone que el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos relativos, entre ellos el 20, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años.

Dado que el derecho de la víctima u ofendido no forma parte del sistema procesal penal acusatorio por instrumentar, este Constituyente Permanente mantiene su convicción de que el precepto aludido debe seguir en vigor, pues, además de tratarse de una prerrogativa que actualmente tienen los agraviados de los delitos, su reubicación obedece únicamente a las razones aludidas en párrafos precedentes, sin que ello, desde luego, conlleve la intención de modificar tal derecho o condicionar su ejercicio a la adopción del sistema procesal penal acusatorio. Esto sería un contrasentido.

A mayor abundamiento, resulta fundamental destacar que múltiples instrumentos de carácter internacional que nuestro país ha suscrito -como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de la Organización de las Naciones Unidas, entre otros- prevén el derecho a una tutela judicial efectiva, siendo uno de los requisitos indispensables para ello, que toda

persona esté en posibilidad de impugnar ante un juez, determinaciones de alguna autoridad que viole sus derechos fundamentales. Ello cobra vital importancia, pues de conformidad con el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, siempre y cuando estén de acuerdo con la misma. En este orden de ideas, debe decirse que en el caso de México, la incorporación de tratados internacionales al orden jurídico es ipso iure, por el solo hecho de satisfacer las condiciones que el artículo 133 establece.

Además, la mayoría de los ordenamientos procesales penales de las entidades federativas y el federal prevén medios de impugnación para combatir el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, y no obstante que esto no fuera así, en todos los casos procede el juicio de garantías, de conformidad con la fracción VII del artículo 114 de la Ley de Amparo. Por ello, es correcto que persista inalterado este derecho en el texto constitucional y que la legislación secundaria sea congruente con el mismo, solidificando, enriqueciendo y perfeccionando los derechos de las víctimas u ofendidos para impugnar por vía jurisdiccional las resoluciones del ministerio público que determinen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

En suma, se insiste en que es voluntad de este Constituyente Permanente que el derecho de las víctimas u ofendidos establecido en el párrafo cuarto del artículo 21, que se traslada a la fracción VII del apartado C del artículo 20 que se propone, no se modifique un ápice y mantenga absolutamente su vigor.

MODIFICACIONES HECHAS POR EL SENADO

La colegisladora consideró procedente realizar las siguientes modificaciones a la minuta remitida por esta Cámara de Diputados:

a) El artículo 16, párrafo décimo, establecía:

"En los casos de delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación, autorizado en cada caso por el Procurador General de la República tendrá acceso directo a la documentación fiscal, financiera, fiduciaria, bursátil, electoral y aquella que por ley tenga carácter reservado o confidencial, cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito."

Al respecto, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, consideraron que a fin de no lesionar los derechos de las personas en ese tipo de documentación y en aras de hacer congruente tal disposición con el sistema procesal penal acusatorio, propusieron que el ejercicio de la facultad otorgada al Procurador General de la República estuviera sujeta a autorización judicial previa al hecho.

Sin embargo, en el Pleno de dicha Cámara se propuso la supresión del párrafo en su totalidad, por lo que estas Comisiones Unidas coinciden con la mencionada supresión. Además, debe decirse que el control judicial para este y otro tipo de solicitudes, en su caso, ya se encuentra contemplado en el ahora párrafo catorceavo del artículo en estudio.

b) El artículo 16, párrafo duodécimo, señalaba:

"La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista información o conocimiento de una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculpado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente."

El Senado modificó dicho párrafo eliminando las palabras "información o conocimiento de", con lo cual coinciden estas Comisiones Unidas que hoy dictaminan.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, aprueban las modificaciones realizadas por el Senado de la República, y para los efectos del artículo 135 constitucional, someten a consideración de esta Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Único. Se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y **obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.**

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

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

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o

circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

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

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

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

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, **a solicitud del Ministerio Público**, 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.

La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculpado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, **excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.**

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad

competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena **privativa de libertad** habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

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

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios **para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia** extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá

aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los **sentenciados** de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de **reinserción** social previstos en este artículo, y los **sentenciados** de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de **reinserción** social. **Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.**

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del **plazo de setenta y dos horas**, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de **vinculación a proceso** en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como **los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del **auto de vinculación a proceso** y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga **del plazo constitucional**, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el **auto de vinculación a proceso**. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica.

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo.

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad.

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula; y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

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.

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio.

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, **en los términos que señale la ley;**

V. Será juzgado en audiencia pública por un **juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.**

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación **podrán tener** valor probatorio, **cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas.** Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra.

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. **Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención.** Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor **público.** También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; 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.**

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas **cautelares** y providencias **necesarias para la protección y restitución de sus derechos;**

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

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.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas **o en trabajo a favor de la comunidad**; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor **de los reglamentos gubernativos y de policía** fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa **que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía**, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

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

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, **que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.** La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, **objetividad**, eficiencia, profesionalismo, honradez y **respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.**

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) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

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.

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal.

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulado a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, **así como legislar en materia de delincuencia organizada.**

...

...

XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para **establecer y organizar a** las instituciones de seguridad pública en **materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.**

XXIV. a XXX. ...

Artículo 115. Los estados adoptarán...

I. a VI. ...

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

...

VIII. ...

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Apartado A ...

Apartado B ...

I. A XII.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, **agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales**, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII Bis. a XIV. ...

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes.

Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimocuarto; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria

correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.

Tercero. No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimocuarto; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieren practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio segundo.

Cuarto. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimocuarto; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

Quinto. El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

Sexto. Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

Séptimo. El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las leyes en esta materia.

Octavo. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados.

Noveno. Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten.

Décimo. La federación creará un fondo especial para el financiamiento de las actividades de la secretaría técnica a que se refiere el artículo transitorio octavo. Los fondos se otorgarán en función del cumplimiento de las obligaciones y de los fines que se establezcan en la Ley.

Décimo Primero. En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días.

Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de febrero de 2008.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández, presidente; José Giladardo Guerrero Torres (rúbrica), secretario; Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), secretaria; Mónica Fernández Balboa (rúbrica en contra), secretaria; Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), secretario; José Jesús Reyna García, secretario; Patricia Castillo Romero (rúbrica en contra), secretaria; Arely Madrid Tovilla, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez, Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica en contra), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica en contra),+ Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica en contra),+ Yadhira Yvette Tamayo Herrera, Silvano Garay Ulloa (rúbrica en contra),+ Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica),+ Felipe Borrego Estrada (rúbrica),+ Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica),+ Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), Jaime

Espejel Lazcano (rúbrica en contra), José Luis Espinosa Piña (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa, Francisco Elizondo Garrido (rúbrica),† Andrés Lozano Lozano (rúbrica en contra).

La Comisión de Justicia

Diputados: César Camacho Quiroz (rúbrica), presidente; Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Violeta del Pilar Lagunes Viveros (rúbrica), Carlos Alberto Navarro Sugich (rúbrica), Miguel Ángel Arellano Pulido, Jorge Mario Lescieur Talavera (rúbrica), Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica), Faustino Javier Estrada González (rúbrica), secretarios; Mónica Arriola, Alliet Mariana Bautista Bravo, Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica), Liliana Carbajal Méndez (rúbrica), Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Jesús de León Tello (rúbrica), José Manuel del Río Virgen (rúbrica), Antonio de Jesús Díaz Athié (rúbrica), Rutilio Cruz Escandón Cadenas, Arturo Flores Grande (rúbrica), Silvano Garay Ulloa, Omeheira López Reyna (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica en contra), Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica en contra), Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbrica), Silvia Oliva Fragoso, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera.

Votos particulares

AL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PRESENTA EL DIPUTADO VICTORIO MONTALVO ROSAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

HONORABLE ASAMBLEA:

Por disentir del parecer de la mayoría, con fundamento en los artículos 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 88, 119 y 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, los Diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, nos permitimos formular el siguiente **VOTO PARTICULAR** respecto de la minuta de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia penal, lo que hacemos en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

1. En fecha 12 de diciembre de 2007, se aprobó por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia con proyecto de decreto, que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, turnándose al Senado de la República para sus efectos constitucionales.
2. En fecha 13 de diciembre de 2007, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio, análisis y dictamen correspondiente.
3. En sesión de la Cámara de Senadores de fecha 13 de diciembre de 2007, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda, presentaron Dictamen que fue aprobado y turnado a ésta Honorable Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.
4. Con fecha 1º de febrero de 2007, la Cámara de Diputados recibió la minuta remitida, misma que fue turnada mediante oficio número G.GP.L. 60-II-3-1328 a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia para el estudio, análisis y dictamen correspondiente.

CONSIDERACIONES

La inviolabilidad del domicilio es considerado desde los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón como un asilo sagrado en el que a cada uno se le guarden sus propiedades y se le respete su casa.

La Constitución de Apatzingán de 1814, al proclamar los derechos del hombre y del ciudadano en igualdad de condiciones ante la ley, consideraba la casa de cualquier ciudadano como un "asilo inviolable" en el cual sólo se podría entrar cuando un incendio, una inundación, o la reclamación de la misma casa hiciera necesario este acto y que las visitas domiciliarias, las ejecuciones civiles deberían hacerse durante el día, y con respeto a la persona y objeto indicado en el acta que mande la visita o la ejecución.

La Constitución Federal de de 1824, no obstante su brevedad, establecía en su artículo 152 que "ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la república, si no es en los casos expresamente dispuestos por ley y en la forma que ésta determine".

La Constitución de 1857 estableció que nadie puede ser molestado en su persona familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, en el dictamen leído en la sesión del 27 de diciembre de 1916, en su parte correspondiente establecía:

"El domicilio es inviolable; no podrá ser registrado sino por orden de la autoridad judicial, expedida por escrito, en la cual se expresarán 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, que se practicará ante dos testigos propuestos por el dueño del lugar cateado, o en su ausencia o renuncia, por la autoridad que practique la diligencia, de la cual se levantará acta circunstanciada".

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que la inviolabilidad del domicilio se circunscribe en lo que conocemos como principios fundamentales de nuestra Constitución, es decir, aquellos principios que construyen la estructura política y hacen efectivas las disposiciones constitucionales, en los que se encuentran también determinaciones o mandatos en los que se resumen los reclamos y las aspiraciones más elevadas para el pueblo mexicano, y en los cuales han emanado de procesos históricos y sociales, estableciendo postulados de origen dialéctico que son el ser y esencia de nuestra comunidad jurídico-política.

De ahí que nuestra Constitución protege algunos valores mínimos de manera inexorable, de ahí que nos cuestionemos si en un Estado Social y Democrático de Derecho ¿puede el poder reformador de la Constitución, modificar e incluso desvirtuar valores fundamentales como la inviolabilidad del domicilio?, desde luego que no; porque cambiar valores fundamentales equivale a lo menos a un Golpe de Estado, sin embargo, la presente reforma pretende incorporar en la Constitución un instrumento de control violatorio a las garantías individuales

ARGUMENTOS EN CONTRA DEL DICTAMEN

PRIMERO. México es heredero de un presidencialismo y de un sistema de Partido de Estado, que obstruyó durante más de setenta años toda forma de participación política y estableció en los hechos un régimen fuertemente autoritario y antidemocrático.

Éste sistema utilizó los peores métodos para sostenerse en el poder; se crearon organismos irregulares de represión, como la "Brigada Blanca", se establecieron cárceles clandestinas, se utilizó el equipo y las instalaciones del ejército y la policía para perseguir a los adversarios políticos y se realizaron las peores prácticas en contra de la dignidad humana tales como: el genocidio, la desaparición forzada de persona, la ejecución extrajudicial y la tortura, es decir se instrumentó toda una política de Estado encaminada a eliminar a los adversarios políticos.

Actualmente las cosas no han cambiado significativamente, los conflictos sociales se han intensificado, lo que ha generado que la cifra de presos políticos aumente considerablemente. El acoso a los luchadores sociales en México es un problema grave. Las autoridades los tratan como si la suya fuera una actividad delictiva o subversiva, y los someten a formas degradantes de persecución que van desde acusaciones falsas de delitos como asesinato, narcotráfico o robo, hasta calumnias, humillaciones y acusaciones públicas de estar relacionados con el terrorismo o la corrupción.

Por tanto, no es extraño que México, un pueblo con una larga historia de lucha, tenga hoy dentro de las prisiones a un gran número de defensores de los derechos humanos, de los derechos económicos, sociales y culturales, defensores del entorno ecológico, miembros de movimientos sociales, en una palabra disidentes del sistema económico que prevalece en nuestro país¹.

No hay que olvidar que en nuestro país se han documentado casos, por los organismos internacionales de derechos humanos, en los que, por motivos más políticos que jurídicos, dolosamente se acusa a luchadores sociales, de pertenecer a la "delincuencia organizada".

Una muestra de cómo el Estado ha manipulado el concepto de delincuencia organizada para reprimir la lucha social es la sentencia de 67 años a los dirigentes de San Salvador Atenco, sentencia que contrasta con los 40 años a los que condenaron a Mario Aburto, supuesto asesino de Colosio, o a los 13 años de prisión a los que fueron sentenciados narcotraficantes del nivel del Güero Palma, el Chapo Guzmán o Benjamín Arellano Félix.

SEGUNDO. En el año 2007 se confirmó la tendencia a la represión de las legítimas demandas de los movimientos sociales. El discurso oficial enfatizó la necesidad de enfrentar eficazmente al crimen y garantizar la seguridad pública, dejando de lado lo relativo a la protección de los derechos humanos. Prueba fehaciente de esta afirmación son los trágicos hechos de Oaxaca, donde numerosos participantes en las manifestaciones realizadas en esta ciudad fueron víctimas de detenciones arbitrarias, amenazas, violencias y actos de intimidación, tal como lo reporta el Observatorio Internacional de Derechos Humanos.

Estos hechos, nos muestran que aún queda mucho por hacer para garantizar la adecuada protección de las víctimas. Los luchadores sociales siguen expuestos a la criminalización de sus acciones, a la descalificación o a la limitación de sus actividades. Mientras tanto, los agentes del Estado responsables por estos actos continúan gozando de la constante impunidad en México.

Por otra parte, en nuestro país las policías y algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley que hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de las personas a las que pretenden detener, someter o asegurar ha alcanzado niveles que son preocupantes para los organismos defensores de los derechos humanos.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el uso de la fuerza debe ser considerado excepcional, puede aplicarse en la prevención del delito y para efectuar un arresto legal y solamente cuando es proporcional al legítimo objetivo que se pretende lograr. Es el último recurso al que deben recurrir las autoridades y sólo para impedir un hecho de mayor gravedad y deben tomarse en cuenta las características personales de los involucrados.

Sin embargo, la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su recomendación general número 12/2006 señaló que con relación a los operativos de seguridad pública realizados por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, lo siguiente:

Se observó que algunos golpean brutalmente a los detenidos, ocasionándoles lesiones y hasta la muerte; se introducen a establecimientos comerciales sin órdenes escritas de autoridades competentes; cometen detenciones ilegales; maltratos físicos; confiscación ilegal de bienes; **allanamientos de domicilios, de los cuales sacan a niños, mujeres y hombres mediante violencia, algunos ajenos a los hechos, e incluso se llega al extremo de incendiar las propiedades y hasta de efectuar ejecuciones sumarias.** En estos supuestos, la Comisión Nacional ha observado que los agraviados no oponen resistencia para su sometimiento, tampoco intentan evitar su detención, mediante actos de agresión directa en contra de los servidores públicos, o que tales agresiones pongan en peligro su integridad física, por lo que estos actos se consideran ilegítimos.

Por tanto, en las circunstancias actuales dotar de facultades constitucionales a las policías para ingresar sin orden judicial a un domicilio, se estaría otorgando una patente de corso para violentar derechos humanos y fomentar la impunidad.

TERCERO. La minuta enviada por el Senado de la República que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Justicia Penal, es improcedentes y contraria a las garantías individuales establecidas en nuestra Constitución, aunado a que se encuentran en franca contradicción con los tratados internacionales en materia de derechos humanos que México ha ratificado cumplir ante la comunidad internacional.

Sin duda, el Estado tiene en todo momento el imperativo de cumplir con su primordial misión de generar un adecuado equilibrio en la sociedad que garantice por lo menos el respeto a las garantías individuales. Esta tarea no resulta sencilla y la historia nos ha demostrado que las vías fáciles llevan al fracaso, donde se sacrifican derechos y libertades fundamentales también se resta autoridad y legitimidad a un proyecto político democrático que apuesta más por defender al Estado y no las garantías individuales de las personas.

Finalmente, los Informes y recomendaciones de los organismos internacionales especializados en la protección de los derechos humanos proponen hacer prevalecer en toda ocasión, la jerarquía de la seguridad de los derechos, garantías y libertades fundamentales de las personas por sobre las facultades del Estado, misma que a través de sus agentes, hipotéticamente pretenderían cuidar dichos derechos y libertades esenciales para la persona humana, sin embargo, estos Informes son contundentes, el Estado incumple con su principal obligación que es garantizar el cumplimiento de lo que el jurista *Luigi Ferrajoli* ha denominado la ley del más débil, los derechos de las personas.

Autores como Miguel Carbonell han señalado al respecto:

"La creación de subsistemas penales de excepción es bien conocida en otros países y se ha justificado con frecuencia al riesgo que ciertos fenómenos delictivos entrañan para la democracia. Lo cierto es que con la excusa de combatir el terrorismo, el narcotráfico, la trata de personas, el robo organizado de vehículos, las mafias y camorras de distinto signo, etcétera, se ha terminado vulnerando la lógica y el sentido tanto del derecho penal sustantivo como de los procedimientos penales que deben regir en un estado de derecho".

CUARTO. Considerando los criterios anteriores analicemos las reformas que incluye la minuta.

La Minuta motivo del presente voto particular, propone reformar en el párrafo once del artículo 16 constitucional en los siguientes términos:

Artículo 16. La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculpado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente.

Al respecto cabe señalar, que nuestro país ha ratificado un número importante de tratados internacionales en materia de derechos humanos, los cuales de acuerdo al artículo 133 de nuestra Constitución forman parte de la ley suprema de toda la unión, en tal virtud, frente a la comunidad internacional, el Estado mexicano, es responsable del cumplimiento de sus compromisos internacionales, sin perjuicio de que al interior del propio Estado, éstos sean materialmente cumplidos por las autoridades federales o las autoridades locales.

Es precisamente por lo anterior que la Constitución Federal establece que los tratados internacionales serán ley suprema de la Unión, cuando hayan sido celebrados por el Presidente de la República, precisamente en su carácter de Jefe de Estado, y aprobados por el Senado de la República, en virtud de que compete a este órgano la representación de las entidades federativas en el Poder Legislativo Federal.

En este orden de ideas, es oportuno recordar que el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que *"cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte, cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial"* y que *"con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención"*, de lo que se desprende la obligación del Estado Mexicano de responder del cumplimiento de los compromisos internacionales, sin posibilidad de aducir que algún incumplimiento es responsabilidad de una entidad federativa determinada.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 17 establece que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación; y que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Asimismo, el numeral 2 del artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha establecido que aunque ciertas injerencias a la vida privada o al domicilio de las personas estén establecidas en las legislaciones de los Estados, éstas no deben violentar los principios que establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en ese sentido, el Estado debe adecuar su legislación para prevenir que esta figura se utilice discrecionalmente por la autoridad con el fin de vulnerar los derechos humanos de las personas.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que la protección de la vida privada, la vida familiar y el domicilio de injerencias arbitrarias o abusivas implica el reconocimiento de que existe un ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. En este sentido, el domicilio y la vida privada y la familiar se encuentran intrínsecamente ligados, ya que el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la vida privada y la vida familiar².

Por otra parte, el artículo 4º constitucional establece el derecho a una vivienda digna y decorosa, de igual manera lo hacen los tratados internacionales en materia de derechos humanos y otros ordenamientos constitucionales. Para que ese derecho sea efectivo se requiere de una serie de prestaciones de carácter positivo a cargo de los poderes públicos, pero también es necesario que el Estado proteja el uso y goce de la vivienda. Para ello es esencial que ni los particulares ni los órganos públicos puedan entrar en ella.

Para las autoridades la prohibición de entrar a una vivienda se concreta justamente en la inviolabilidad del domicilio.

Existen dos bienes jurídicos que la inviolabilidad del domicilio preserva: uno es el disfrute de la vivienda y otro es el derecho a la vida privada reconocido en varios instrumentos internacionales; combinando ambos bienes jurídicos se obtiene la justificación de la inviolabilidad del domicilio, en tanto que permite disfrutar sin interferencias ilegítimas de la vivienda y permite además desarrollar la vida privada sin ser objeto de molestias.

De aprobarse el dictamen en sus términos, cualquier ciudadano, por simple presunción, estaría catalogado como delincuente, particularmente se le limitarían las garantías de libertad personal, de protección a la integridad personal, legalidad y seguridad jurídica, libre asociación, derecho a un juicio justo, entre otras, todas ellas consagradas en instrumentos internacionales obligatorios para México como serían: el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de la ONU (1966), la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de la OEA (1969), entre otros.

Por tanto, la aprobación de éste párrafo once al artículo 16 va en contra de las obligaciones internacionales que el Estado mexicano se ha obligado a cumplir, por tanto consideramos imprescindible su derogación, del presente dictamen, para que quede en los siguientes términos:

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y **obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.**

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

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

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el ministerio público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

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

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

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

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, **a solicitud del ministerio público**, 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.

SE DEROGA ESTE PÁRRAFO

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, **excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.**

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y ministerio público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

ARTÍCULO TRANSITORIO

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

Notas:

1. Ver informe de Amnistía Internacional "México se atreven a alzar la voz". Este informe expone las múltiples y diversas dificultades y violaciones de derechos humanos con los que se enfrentan los defensores de los derechos humanos en México. El informe examina casos ocurridos tanto durante el mandato del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León como en el del presidente Vicente Fox Quesada.
2. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Sentencia de 4 de julio de 2007, párrafo 95.

Diputados: Victorio Montalvo Rojas, Claudia Cruz Santiago, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, Aleida Alavez Ruiz, Valentina Batres Guadarrama, Gerardo Villanueva Albarrán, Armando Barreiro Pérez, Maricela Contreras Julián, Víctor Varela López, Miguel Ángel Arellano Pulido, Jesús Humberto Zazueta Aguilar, Pablo Trejo Pérez, Andrés Lozano Lozano, Raymundo Cárdenas Hernández, Concepción Ojeda Hernández, Humberto Alonso Razo, Rafael Villicaña García, Raúl Ríos Gamboa, Rosa Elva Soriano Sánchez, Mónica Fernández Balboa (rúbricas).

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 69 Y 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados le fue turnada, para su estudio y dictamen, la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los diputados integrantes de esta comisión, con fundamento por lo dispuesto en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45, numeral 6, incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente

Dictamen

I. Antecedentes del proceso legislativo

1. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión celebrada el 30 de abril de 2008, el Pleno aprobó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en esa misma fecha, se remitió a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales correspondientes.

2. En sesión de la Comisión Permanente, celebrada el 7 de mayo de 2008, la minuta referida se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, para su análisis, estudio y elaboración de dictamen.

3. Con fecha 19 de junio de 2008, la Cámara de Senadores aprobó el dictamen que reforma los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se devuelve a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales; en esa misma fecha la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibió la minuta con proyecto de decreto, materia de este dictamen, y la turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictaminación correspondiente.

II. Valoración de la minuta

La minuta que se analiza propone reformar el párrafo segundo del artículo 69 y el párrafo segundo, adicionando un cuarto y quinto párrafos al artículo 93, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con ello se pretende introducir cambios al formato del informe presidencial.

Para ello, la legisladora estimó la conveniencia de plantear observaciones y añadir otras figuras parlamentarias que enriquecen el proyecto de dictamen que se aprobó en esta honorable soberanía el 30 de abril de 2008.

La reforma al artículo 69 constitucional suprime la necesidad de que el Ejecutivo federal acuda personalmente al Congreso de la Unión en la apertura de sesiones ordinarias del mismo cada año, para entregar por escrito el informe en el que detalla el estado de la administración pública. La minuta señala que este formato mantiene un carácter añejo, discorde con las nuevas características de la democracia mexicana, por lo que se suprime la asistencia obligatoria a presentar dicho documento, pero manteniendo el diálogo y control entre poderes al conservar la presentación sólo por escrito de dicho informe presidencial.

De igual modo, en la minuta señalada contempla la pregunta parlamentaria a cargo de los legisladores con el propósito de solicitar al titular del Ejecutivo federal información tocante al estado que guarda la administración en un periodo respectivo. Para ello, se plantea reformar el segundo párrafo del artículo 93 y adicionarle dos párrafos, cuarto y quinto, para readecuar y ampliar las instituciones y dependencias que han de participar y comunicar lo conducente ante las Cámaras del Congreso de la Unión cuando se discuta una ley o se estudie un negocio a cerca de su materia, así como autorizar a las Cámaras para convocar a los funcionarios de las instituciones y dependencias para que respondan las preguntas parlamentarias.

III. Consideraciones de la comisión

La Comisión de Puntos Constitucionales de esta honorable Cámara de Diputados concuerda con su legisladora en el sentido de que el nuevo formato que se sugiere incorpora la constitucionalización de la potestad del Congreso para citar a comparecer bajo protesta de decir verdad a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales durante el análisis del informe.

Por supuesto que los instrumentos de control parlamentario planteados conllevan un eficaz diálogo y una relación armónica entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que se traduce en un auténtico equilibrio en el desempeño del poder público y un adecuado sistema de rendición de cuentas.

Con la finalidad de plantear reformas integrales y congruentes, la legisladora estimó acertado aprobar una reforma al artículo 93 constitucional en párrafo segundo, así como adicionarle los párrafos cuarto y quinto. El objetivo es para fortalecer el sistema de rendición de cuentas y, por ende, que los gobernados tengan acceso a información veraz y recuperen la confianza en las instituciones encargadas de administrar recursos públicos.

Sobre el particular, es evidente que las relaciones entre los poderes constitucionales es un punto cardinal en una democracia, por ello, el sistema político mexicano ha de sustentarse en mecanismos que permitan un adecuado balance en el ejercicio del poder, especialmente en el control gestión administrativas que realiza el Ejecutivo, puesto que las

comparecencias de los servidores públicos no están produciendo lo que se espera de ellas ni cualitativa ni cuantitativamente.

En consecuencia, en esta comisión concordamos con la legisladora en la conveniencia de modificar el formato de la presentación del informe presidencial y adaptarlo a las circunstancias vigentes de nuestro país, con la finalidad de consolidar un Estado moderno con mecanismos funcionales y democráticos de rendición de cuentas. Para ello, es preciso que el titular del Ejecutivo o cualquier otra autoridad prevista en el proyecto de reforma, materia del presente dictamen, atienda los planteamientos que los legisladores le formulen en el análisis del informe o en cualquier otro, por medio de la pregunta parlamentaria o comparecencia, bajo protesta de decir verdad, y tenga la obligación de dar respuesta a éstos.

De la misma forma, coincidimos con el Senado en que el informe y la pregunta parlamentaria constituyen mecanismos de control y de diálogo abierto, participativo y transparente, destinados a identificar y apreciar a las dependencias del Ejecutivo en su desempeño, rindiendo cuentas ante el pueblo que lo eligió representado por el Congreso de la Unión.

En razón de estas reflexiones, nos pronunciamos por la modificación del texto constitucional en los términos sugeridos, tanto para establecer la obligación del presidente de la república de rendir el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país por escrito, sin requerir de su asistencia a la sesión ordinaria de apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, así como para sumar mecanismos de diálogo y rendición de cuentas efectivos, que aseguren el correcto ejercicio del mandato encomendado al Ejecutivo, como son el análisis del informe, la pregunta parlamentaria y la comparecencia bajo protesta de decir verdad.

Como en todo régimen democrático, el equilibrio de poderes supone un componente esencial, al igual que el establecimiento de mecanismos de diálogo entre los diferentes poderes. En ese sentido, lo indicado por parte del Senado persigue un oportuno y claro sistema de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, que propicie en la sociedad mexicana una mayor confianza en las instituciones.

Por lo anteriormente expuesto y motivado, de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión de Puntos Constitucionales está de acuerdo y estima positiva la aprobación del proyecto de decreto en sus términos, por lo que somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente dictamen con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un párrafo segundo al artículo 69; se reforma el párrafo segundo y se adicionan los párrafos cuarto y quinto al artículo 93, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la república ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, que comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Artículo 93. Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los directores y administradores de **las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos**, para que informen **bajo de decir verdad** cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades **o para que respondan a interpelaciones o preguntas.**

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su formulación.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

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 derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de junio de 2008.

Por la Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), Mónica Fernández Balboa, Carlos Armando Biebrich Torres, José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero, Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica),

José Luis Espinosa Piña, Juan Nicasio Guerra Ochoa, Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla (rúbrica), Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón, Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya, Juan José Rodríguez Prats, Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica).

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

Con fundamento en la fracción A del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la honorable Cámara de Senadores remitió la minuta con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, con base en las facultades que nos confieren los artículos 39, 45 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente

Dictamen

I. Antecedentes del proceso legislativo

1. En sesión extraordinaria celebrada el 19 de junio de 2008 la Cámara de Senadores aprobó dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos por el cual se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y remitió la minuta respectiva a la Cámara de Diputados para los efectos de la fracción A del artículo 72. En esta misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva la turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen respectivo.
2. En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el 18 de septiembre de 2007, el diputado Manuel Cárdenas Fonseca, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, presentó iniciativa que reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia de éste.
3. En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión celebrada el 4 de octubre de 2007 la diputada Pilar Ortega Martínez, a nombre propio y de otros diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia de éste.

4. En sesión extraordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales celebrada el 20 de junio de 2008 se sometió a discusión de los diputados integrantes de la misma el presente dictamen, el cual fue aprobado por unanimidad.

II. Valoración de la minuta

El objeto de la minuta en estudio es reformar el artículo 71 constitucional, a fin de facultar al presidente de la república para presentar dos iniciativas al año con un trámite legislativo preferente.

El senado estima que en la actualidad la existencia de un sistema democrático, plural, incluyente y abierto hace necesario adoptar mecanismos de colaboración entre los Poderes de la Unión y entre las fuerzas políticas.

Además de que en un escenario de gobierno dividido como el que se ha vivido, en el cual el Ejecutivo no cuenta con la mayoría absoluta de su partido en las Cámaras del Congreso, se requiere adoptar los mecanismos que propicien una relación más fluida y eficiente entre los poderes que intervienen en el proceso de creación y perfeccionamiento del orden jurídico nacional.

En este sentido, considera viable la propuesta arriba mencionada, pues argumenta que "es necesario realizar un rediseño del marco constitucional que rige el proceso legislativo, con objeto de impulsar mecanismos que permitan agilizar los proyectos de reforma que el presidente de la república presenta a la consideración de las Cámaras, lo cual se puede lograr con la figura de 'iniciativa preferente'".

Al respecto, se considera acertado otorgar la facultad al presidente de la república para presentar al Congreso iniciativas de ley o decreto con carácter preferente, la cual sólo puede ejercer durante la sesión de apertura de sesiones ordinarias de cada periodo del Congreso de la Unión, y podrá presentar hasta dos iniciativas en cada uno, con tal carácter.

Lo anterior, en virtud de que se considera que el trámite legislativo preferente es un procedimiento legislativo ágil, mediante el cual se considera la urgencia de contar con un acuerdo o entendimiento entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en torno a asuntos cuya característica resulta de la mayor relevancia para el país.

Plantean la necesidad de que la ley o decreto deba ser atendida con mayor prontitud que el resto de las iniciativas presentadas por el propio Ejecutivo federal.

Respecto a las materias que podrán ser objeto de trámite legislativo preferente, la minuta propone establecer las materias sobre las que podrían versar las iniciativas preferentes en el artículo 71 constitucional, adicionando un párrafo, ya que será este precepto el que regule las iniciativas preferentes.

El Senado estima que se requiere dar facultades a los Presidentes de cada una de las cámaras, a fin de que si las comisiones a las que se turnaran las iniciativas preferentes no

las dictaminaran en los plazos que se establezcan en la Ley del Congreso y sus reglamentos, éstos deban ponerlas a votación del pleno de manera inmediata.

Es importante señalar que el hecho de otorgar trámite legislativo expedito a las iniciativas presentadas por el presidente de la república no implica una subordinación del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, sino un espacio de preferencia en la agenda legislativa para que discutan los asuntos que por su naturaleza representen prioridad nacional.

Otra modificación que se propone es que el procedimiento que deberán seguir las iniciativas preferentes sea regulado en la ley y reglamentos respectivos.

III. Análisis de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados

a) Análisis de la iniciativa del diputado Manuel Cárdenas Fonseca

La Comisión de Puntos Constitucionales coincide con el proponente en cuanto a considerar el derecho de iniciativa del presidente de la república, a quien esta iniciativa dota de un esquema preferente para las iniciativas que, en atención a la aplicación de políticas públicas específicas y que no admiten dilación alguna, se les dará un trámite que requerirá la participación y colaboración de todos los actores políticos para llegar a ser dictaminadas en plazos específicos.

Hoy, cuando el presidente de la república no cuenta ya con mayoría absoluta de legisladores de su propio partido en ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, sus iniciativas han dejado de tener el "trato preferencial" que tuvieron durante el presidencialismo exacerbado de otros tiempos. Hoy, las iniciativas del presidente deben esperar el tiempo que cada comisión parlamentaria considere necesario para ser votadas en el pleno de la respectiva Cámara. Actualmente en la Cámara de Diputados hay iniciativas del presidente que llevan más de un año en comisiones sin haber sido dictaminadas.

Pero el hecho de que las iniciativas del presidente tengan que esperar un tiempo excesivo para su votación en el pleno no necesariamente nos ilustra un acto benéfico para el funcionamiento del Estado. El presidente de la república, como responsable de la acción del gobierno mediante la administración pública federal, para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en cada uno de los programas sectoriales, requiere hacer valer su facultad de presentar iniciativas, pero si éstas no son siquiera discutidas en el Congreso, el resultado de la acción de gobierno puede verse afectado o, si no, se podrá aducir, como en un tiempo no muy remoto, que el Congreso obstaculiza la labor del Ejecutivo.

El Congreso tiene todo el derecho de aprobar o rechazar las iniciativas del Ejecutivo, pero, desde nuestra perspectiva, lo que no debe hacer es dejar de analizar sus proyectos de ley o decreto y dejar correr el tiempo para ser dictaminadas o para que queden en la bendita institución de la congeladora legislativa, toda vez que no todas las iniciativas que presenta el Ejecutivo tienen el mismo peso específico y la misma trascendencia para el

mejoramiento de la acción pública y de la implantación de políticas públicas concretas y específicas que requieran el acuerdo, la participación de todos los actores y la suma de voluntades para continuar en el tránsito de la democracia.

La propuesta respecto del Poder Ejecutivo es, entonces, crear la figura del "proceso legislativo preferente", que existe ya en algunos países de América Latina, la cual consiste en acotar los tiempos para la votación de una iniciativa presentada, en este caso, por el Ejecutivo, a partir del establecimiento de plazos específicos. La iniciativa en análisis propone que, a partir del día en que la iniciativa es presentada por el Ejecutivo a la Cámara de origen, ésta cuente con un tiempo máximo de siete días naturales para su votación, y que si concluido este tiempo la Cámara de origen no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada por esa Cámara en los mismos términos en que hubiese sido presentada por el presidente.

Al respecto esta Comisión de Puntos Constitucionales estima que un plazo de siete días es muy reducido, por lo que considera que el plazo debe ser mayor. Por ello, el plazo para la dictaminación de las iniciativas debe ser el del término del periodo ordinario en el cual se presentaron las iniciativas preferentes.

Toda vez que no se podría dar carácter de preferente a iniciativas de cualquier naturaleza, se pretende exceptuar del carácter de preferente las que el Ejecutivo presente en materia de sistema electoral y de partidos.

Finalmente, y con objeto de que el proceso legislativo preferente no se convierta en práctica común, se propone que el Ejecutivo solamente pueda presentar hasta dos iniciativas preferentes por cada periodo ordinario de sesiones; de ese modo, el propio Ejecutivo evaluaría qué iniciativa habría de merecer, por su relevancia, el carácter de preferente.

b) Análisis de la iniciativa de la diputada Pilar Ortega Martínez

La iniciativa analizada hace una revisión del contexto de gobiernos divididos que actualmente vivimos en el país, en el que considera indispensable que se diseñen mecanismos para fortalecer el diálogo y el acuerdo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, particularmente respecto de los temas que se estiman apremiantes o importantes para el bienestar colectivo, y que –por tanto– requieran atención especial, preferente o urgente por los legisladores integrantes del Poder Legislativo federal.

Es decir, es necesario transitar hacia la creación de una serie de mecanismos que permitan, a manera de excepción del trámite común, la adopción de una tramitación expedita y especial del procedimiento legislativo cuando el presidente de la república envíe al Congreso de la Unión un proyecto de iniciativa considerado precisamente preferente o urgente.

La preferencia de un asunto significa otorgarle o concederle una característica de prelación superior, de suprema importancia, de urgencia, de relevancia o de necesidad mayor en cuanto a su conocimiento y estudio, sobre los demás asuntos que se tengan en común.

En este sentido, considera que la figura de "iniciativa preferente" puede traducirse o ser comprendida como el proyecto (en este caso particular sólo facultad del titular del Poder Ejecutivo federal) que es presentado ante una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión con un matiz de suma importancia, o de urgencia, sobre el cual los legisladores integrantes de las Cámaras del Poder Legislativo federal deben proceder a conocer de manera primordial, de entre otros asuntos que previamente les hayan sido turnados, precisamente por tratarse de un proyecto con las características descritas.

La iniciante nos hace ver que una gran cantidad de países de América Latina y de Europa, ya sea con sistema presidencial, parlamentario o semipresidencial, cuentan en sus respectivas constituciones federales con la regulación de la figura legislativa de "iniciativa preferente". Entre los países que cuentan con esta figura están Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay.

Como observamos, el trámite de iniciativa preferente en los distintos países analizados demuestra que la relación entre poderes no se afecta por esta facultad del Ejecutivo. Al contrario, se demuestra que pueden tener una relación armónica en la que ambas partes y, sobre todo, la sociedad resulten beneficiadas.

En este contexto, parecen oportunas las palabras de Alonso Lujambio al decir que es inadmisibles que el Congreso congele iniciativas presidenciales y que, así, los partidos no asuman su responsabilidad por lo que ha de aprobarse o de rechazarse.

Propone en consecuencia establecer un procedimiento legislativo "acelerado", aparte del "ordinario", que puede ser utilizado por el Poder Ejecutivo conforme a determinadas reglas.

Asimismo, es importante precisar que el Ejecutivo federal, través de la administración pública a su cargo –tanto la centralizada como la paraestatal–, conoce de forma más directa y permanente la realidad política, económica y social de la nación. Además, en su carácter de jefe de gobierno y de Estado, realiza una serie de tareas y, a su vez, se enfrenta a problemas que requieren solución inmediata o en el corto plazo. Sin embargo, algunas de éstas sólo podrán aplicarse con fundamento en un marco jurídico adecuado, con pleno respeto del estado de derecho, por lo que debe procederse a la modificación o creación de normas jurídicas con rango de ley, facultad obviamente legislativa que corresponde al Congreso en el principio de la división de poderes.

La Comisión de Puntos Constitucionales coincide en que es deseable que en estos supuestos de apremio que merecen solución inmediata que el Ejecutivo y el Congreso desplieguen una colaboración armónica, respetuosa en sus ámbitos de competencia, pero también eficaz y oportuna, mediante un procedimiento legislativo con tiempos precisos y perentorios, que permitan eficacia en la toma de decisión y que el Estado, a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, asuma con mejor responsabilidad su tarea pública.

En consecuencia, se propone que el presidente de la república pueda presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto de trámite legislativo preferente en cada año legislativo. En lo

que esta comisión estima que tal facultad la tenga el Ejecutivo acotada a la sesión de apertura de sesiones ordinarias.

Finalmente, también se plantean los supuestos en que no es procedente la iniciativa de trámite legislativo preferente, como el caso de las reformas de la Constitución, del Presupuesto de Egresos de la Federación y de las normas que rigen el sistema electoral y de partidos. Sin embargo, esta comisión considera que la única materia que no debe ser materia de la iniciativa preferente aquí propuesta es la de la materia electoral y de partidos.

IV. Consideraciones de la comisión

En la Comisión de Puntos Constitucionales coincidimos plenamente con las razones que la colegisladora tuvo en cuenta para aprobar la propuesta de establecer un mecanismo de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, al garantizar la discusión en el Pleno de la Cámara de origen de hasta dos iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo que a su juicio merezcan ser tratadas con un trámite de excepción, lo cual por supuesto no significa que el Legislativo esté obligado a dictaminar en un sentido positivo a las pretensiones del titular del Ejecutivo, sino que sólo se garantiza que la proposición así iniciada llegue a discutirse en el Pleno de la Cámara de que se trate.

Con ello se evita la práctica de guardar las iniciativas en las comisiones de las Cámaras sin que lleguen siquiera a ser conocidas en sus Plenos.

Coincidimos en que hay temas de especial interés en los cuales es indispensable que el Legislativo se pronuncie, en un sentido u otro, aceptando la proposición del Ejecutivo si la considera atinada; o bien, desechándola si así lo decide.

El objeto de la minuta en estudio es reformar el artículo 71 constitucional para facultar al presidente de la república para presentar dos iniciativas por periodo legislativo ordinario de sesiones con un trámite legislativo preferente.

Asimismo, se propone adicionar el artículo 72 constitucional para establecer el procedimiento que deberán seguir las iniciativas preferentes.

Argumenta la exposición de motivos que el objeto de facultar al presidente de la república para presentar iniciativas para trámite preferente es que éstas sean resueltas por el Congreso en un breve lapso.

En síntesis, lo que se propone es un instrumento que fortalezca la colaboración entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo federal. Se trata de prever la atención legislativa preferente de las iniciativas que la ameriten, por su importancia y trascendencia, a juicio del presidente de la república, con todo lo cual esta comisión está de acuerdo.

Creemos que es oportuno, en el escenario de gobierno dividido que hoy vivimos, dotar a los Poderes de la Unión –en particular al Ejecutivo y al Legislativo– de mayores atribuciones que permitan instaurar de manera efectiva y pronta las acciones de gobierno.

Es importante señalar que no se trata de un trato preferente respecto del contenido, de los argumentos o del sentido de la votación; por el contrario, la preferencia consiste exclusivamente en la obligación del Congreso de pronunciarse sobre la iniciativa, en favor o en contra.

De igual manera, coincidimos con el ánimo de la colegisladora en el sentido de que para que el trámite preferente no se convierta en práctica común a disposición del Ejecutivo, sólo puedan presentarse hasta dos iniciativas con ese carácter por cada periodo de sesiones ordinarias, y que no puedan ser objeto de este tratamiento preferencial las que pretendan reformar el sistema electoral y de partidos, pues éstos son temas que requieren un tratamiento especial y sujeto a reglas específicas para garantizar la certeza jurídica de los ciudadanos.

Consideramos oportuno mencionar que la reforma que hoy ponemos a consideración del Pleno de esta Cámara fue discutida en la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos, en el tema de fortalecimiento del Poder Legislativo, y forma parte de una iniciativa diversa que, además del tema de "iniciativa preferente del Ejecutivo", aborda otros que también son de la mayor importancia para la modernización del Congreso.

Por lo expuesto y motivado, de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y considerando que la incorporación de la figura de "trámite legislativo preferente" constituirá sin duda un instrumento que fortalecerá la colaboración entre los poderes, la Comisión de Puntos Constitucionales somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente dictamen con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan tres últimos párrafos al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete

I. y II. ...

III. ...

...

El día de la apertura de cada periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el presidente de la república podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite legislativo preferente, las cuales deberán ser discutidas y votadas por ambas Cámaras a más tardar el último día de sesiones ordinarias del periodo que corresponda. En cada Cámara, si transcurrido el plazo que establezca la

ley no se hubiere presentado el dictamen correspondiente, el presidente deberá inmediatamente someter a la consideración del Pleno la iniciativa del Ejecutivo federal.

No podrán tener el carácter preferente las iniciativas en materia electoral y de partidos.

Las iniciativas para trámite legislativo preferente que presente el presidente de la república se sujetarán a lo establecido en la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de junio de 2008.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), Mónica Fernández Balboa, Carlos Armando Biebrich Torres, José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero, Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), José Luis Espinosa Piña, Juan Nicasio Guerra Ochoa, Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla (rúbrica), Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón, Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar, Juan Francisco Rivera Bedoya, Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez, Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Puntos Constitucionales de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, le fueron turnadas para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, diversas iniciativas de reforma constitucional al artículo 88, en materia de permisos al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional.

Los diputados integrantes de la Comisión que suscriben realizaron diversos estudios y consultas a efecto de revisar el contenido de la iniciativa, e integrar el presente Dictamen con base en las facultades que les confieren los artículos 70, 71, 72, 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39 y 45, numeral 6, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 55, 56, 57, 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a las deliberaciones que de la misma realizaron sus integrantes reunidos en Pleno, presentan a esta Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES DEL PROCESO LEGISLATIVO

a) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día 21 de diciembre de 2006 la diputada María Eugenia Campos Galván, del Grupo Parlamentario del PAN, presentó iniciativa que reforma y adiciona el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia del mismo.

b) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día 08 de marzo del año 2007, el Congreso del estado de Colima, presentó iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia del mismo.

c) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día 17 de abril del año 2007, los diputados Jorge Zermeño Infante y Jesús de León Tello, del Grupo Parlamentario del PAN, presentaron iniciativa para reformar el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia del mismo.

d) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día martes 24 de abril del año 2007, los diputados José Jesús Reyna García y Mauricio Ortiz Proal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron iniciativa que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia del mismo.

e) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día viernes 15 de junio del año 2007, el diputado Alejandro Chanona Burguete, del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia presentó iniciativa que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia del mismo.

f) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día lunes 16 de junio del año 2008, la diputada Yadhira Tamayo Herrera, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia del mismo.

g) En sesión ordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales, celebrada el día 19 de junio de 2008, se sometió a discusión de los diputados integrantes de la misma el presente dictamen el cual fue aprobado por unanimidad de los presentes.

II. VALORACIÓN DE LAS INICIATIVAS.

1. Iniciativa de la diputada María Eugenia Campos Galván.

Estima la proponente que como parte de la transformación política que se ha venido generando en México durante los últimos años, y que han dado pie a una inevitable reflexión sobre la necesidad de modificar algunos preceptos legales que rigen la conducción del Estado mexicano, se encuentra sin duda, lo relativo a las ausencias del presidente de la república de territorio nacional, y la obligación de solicitar autorización al Congreso para tal efecto, sin importar el tiempo o duración de la misma.

En efecto, esta restricción ha quedado pendiente como parte de la transformación del sistema político mexicano e incluso respecto a la transformación del sistema internacional y en general de las relaciones internacionales. Asimismo, se ha mantenido al margen del avance tecnológico en las comunicaciones y medios de transporte que permiten hoy en día una comunicación inmediata y simultánea, además de acortar significativamente los tiempos de traslado, lo que deja sin justificación lo que en un principio dio pie a dicha restricción.

Lo anterior es a tal grado, que incluso hoy día la interpretación que se le da a lo establecido en el artículo 88 de la Constitución en comento, gira más entorno a un marco de control

político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, que lo que le dio origen, que era, de forma específica, evitar la ausencia del territorio nacional del Presidente en tiempos donde las convulsiones nacionales podían requerir una intervención inmediata por parte del Estado, sin que hubiera posibilidades para hacerlo debido a las limitantes tecnológicas en comunicación y transporte en caso de que el Ejecutivo se encontrara en el extranjero.

Resulta evidente pues, para quien hace esta propuesta en estudio, que dicha restricción quedó ya rebasada, al grado que ahora arroja el inconveniente de limitar, más que incentivar, las formas en que el gobierno mexicano busca el interés nacional e internacional, y en ocasiones, incluso, pervierte el principio de control político que sustenta dicha aplicación.

De esta forma, la presente iniciativa pretende modificar el artículo 88 de la Constitución con el objeto de actualizar lo ya previsto, pero manteniendo un mayor grado de flexibilidad que permita por un lado al Ejecutivo agendar viajes al extranjero e incluso realizarlo en caso de emergencia, y por otro, adecuar el control político y entendimiento entre Ejecutivo y Legislativo respecto a las ausencias de territorio nacional del Presidente de la República y las relaciones internacionales del Estado mexicano, evitando el que dicha autorización sea utilizada más como arma política o chantaje, que como un verdadero principio de control.

En ese sentido, resulta conveniente considerar tanto los cambios internos como los externos y con base a ello dar paso a la forma y alcances en que la ausencia del presidente del territorio nacional pueda darse guardando el principio de control político e incentivando la interacción de México con el mundo.

Como parte de la transformación del contexto externo, el sistema internacional ha experimentado cambios profundos en las últimas décadas, lo que ha orillado a todas las naciones a redefinir su rol en el contexto internacional, procurando en ello el interés nacional y de la comunidad internacional en general.

Esta Comisión coincide en que la presencia del jefe de Estado puede ser igualmente urgente tanto en el extranjero como en territorio nacional, lo que requiere flexibilidad de traslado y atención, además de un debido margen para agendar o programar giras sin que exista la posibilidad de que pueda negarse la ausencia del territorio y la participación en asuntos ya agendados.

Sin duda, la flexibilidad e inmediatez para mantener un diálogo y contacto permanente entre los Estados, y de manera particular sus dirigentes resulta imprescindible.

Lo anterior se puede observar fácilmente en el hecho de que en la mayoría de los países de régimen presidencial como es el caso de América Latina, la autorización del Congreso al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional por un periodo no mayor a lo ya establecido en la constitución (en incluso sin un periodo determinado), es prácticamente inexistente.

Es de destacar, la mención que hace la iniciativa de que , México, de entre los países latinoamericanos, comparte únicamente con El Salvador y Bolivia la disposición de

prohibir al Presidente de la República salir del territorio nacional sin importar el tiempo o período de la ausencia sin licencia del Poder Legislativo, mientras el resto de los Estados mantienen un esquema flexible sobre los viajes al extranjero de sus respectivos jefes de Estado, ello, sin perder el diálogo con el Poder Legislativo como condición de un control político acorde a los tiempos y necesidades actuales.

Por otro lado, como parte del contexto interno, es oportuno decir que fue la Constitución de 1824 la que prohibió terminantemente que el Presidente de la República saliera del país; considerando que los medios de transporte del siglo XIX en México, hacían pensar que cualquier salida del Presidente de la República tendría que ser forzosamente de una larga duración, lo que impediría una rápida acción por parte del Estado ante diversas situaciones.

Desde esa perspectiva, resulta entendible la restricción que en un principio se hizo al Presidente de la República para abandonar el territorio nacional, o bien, como continúa ahora, de solicitar autorización de forma previa al Congreso.

No obstante, como González Oropeza señala, las ausencias del presidente, no implican una licencia, pues aun cuando existe una salida del territorio nacional, no puede considerarle técnicamente una falta, sino una salida del país para la cual conserva su investidura sin dejar de ejercer el Poder Ejecutivo. Esto es, que la ausencia del territorio nacional del Presidente de la República no implica que el Poder Ejecutivo federal quede sin la instancia que es capaz de adoptar decisiones para afrontar problemas imprevistos o repentinos.¹

De esa forma, las ausencias del Presidente del territorio nacional no rompen los vínculos del titular del Ejecutivo con la administración pública federal ni con el conocimiento de lo que pasa en el país.

Las facilidades con las que hoy en día cuenta el Presidente de la República para trasladarse de forma inmediata de un lugar a otro, así como el acceso a los medios de comunicación de enlace inmediato, garantizan que la gobernabilidad en el país no se vea amenazada por la ausencia temporal del Ejecutivo, y que los continuos viajes al extranjero que realiza un presidente en su carácter de representante del Estado mexicano obligan a actualizar el marco normativo para que esté acorde a las circunstancias y exigencias actuales.

Por otro lado, la iniciativa en estudio nos hace ver que la necesidad de modificar el artículo en referencia, ha sido ya abordado tanto en la Cámara de Diputados con en la de Senadores en la pasada LIX Legislatura.

México, que en los últimos años ha implantado una política exterior activa, ha asumido un importante liderazgo internacional, por lo que se debe ahora actualizar la disposición contenida en el artículo 88 de la Constitución, que como ya se dijo, limita, más que promueve, la flexibilidad e interacción del Ejecutivo federal en el extranjero como representante del Estado mexicano.

Tomando en consideración todo lo anterior, resulta conveniente el impulsar una reforma a dicho artículo de la Constitución y actualizar así un precepto que se encuentra, a juicio del proponente, rebasado.

Esto es, conjugar las necesidades del Ejecutivo federal como parte de la interacción en las relaciones internacionales, y sus responsabilidades hacia el interior, atendiendo los mecanismos de pesos y contrapesos o de control político que imperan en cada sistema político, como es el caso mexicano.

La propuesta plantea pues la necesidad de reformar el artículo 88 de la Constitución, para establecer que el Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente hasta por ocho días al mes, consecutivos o no; debiendo comunicar previamente al Poder Legislativo su decisión de ausentarse y los motivos para hacerlo, para posteriormente enviarle un informe de las actividades oficiales realizadas.

En la propuesta analizada se establece que se deberá comunicar previamente al Congreso la decisión para ausentarse y los motivos para hacerlo y enviar posteriormente un informe de actividades. Esta disposición obedece, básicamente, a una cuestión de control político. En efecto, durante décadas, la concentración del poder el Ejecutivo limitó las funciones del Poder Legislativo, inhibiendo así la regla de oro de la relación dialéctica de poder y control, consistente en que todo fortalecimiento del poder estatal debe acompañarse el respectivo fortalecimiento de los mecanismos de control; esto es, a mayor poder, corresponde necesariamente mayor control.

2. Iniciativa del Congreso de Colima.

Estima el Congreso de Colima, en la parte expositiva de su iniciativa, que el titular del Poder Ejecutivo federal tiene claramente establecidas sus facultades en el artículo 89 de nuestra Carta Magna, y entre ellas está la de dirigir la política exterior mexicana bajo ciertos principios normativos como lo son: la independencia de los pueblos, la no intervención en asuntos interiores de otras naciones, la solución pacífica de controversias internacionales, la proscripción de amenaza o el uso de la fuerza hacia las relaciones diplomáticas de carácter internacional, la igualdad jurídica de los Estados-Nación, la cooperación internacional para el desarrollo económico de los pueblos en el mundo, y la lucha por la paz, la salud y la seguridad social internacional.

Estos principios normativos antes descritos en política exterior, los tiene que realizar el Presidente de la República representando a los mexicanos en las visitas hacia el exterior, como jefe de Estado impulsando con ello el desarrollo científico y tecnológico en diferentes áreas como lo son: la industria, el campo, la medicina etcétera, así como el de mantener y fortalecer los lazos de amistad del pueblo y gobierno de México con otras naciones, facilitando el crecimiento económico y comercial de nuestro país con las demás naciones con las que mantenemos relaciones de negocios, beneficiando con esto al pueblo de México y a los demás pueblos del mundo mirando sobre todo por la paz y la prosperidad de estos mismos, respetando y reconociendo nuestro liderazgo y solidaridad que tenemos los mexicanos hacia los gobiernos extranjeros y sus respectivos pueblos como naciones independientes en esta época contemporánea.

Se establece también que México no debe estar aislado de la convivencia internacional, ya que es importante que nuestro país participe en los foros internacionales de los que forma

parte, y que han permitido la apertura de mercados y la práctica de negocios entre los distintos pueblos del mundo, de ahí la necesidad de que el Presidente de la República tenga que viajar a diversos países representando al pueblo y gobierno de México como jefe de Estado, con el fin de impulsar el crecimiento y desarrollo de México mejorando el nivel de vida por los avances y la modernidad que ostenta la economía global, fortaleciendo también la cultura, la educación y las relaciones bilaterales y trilaterales con los demás países que conforman el globo terráqueo.

La presencia del mandatario mexicano en el extranjero confirma y constituye el interés de México para establecer relaciones y acuerdos políticos al más alto nivel dentro de las relaciones exteriores, a fin de entablar prioridades en las agendas de trabajo con los diversos países en el mundo. Por ello las relaciones de amistad, de trabajo internacional constituyen hoy en día, la oportunidad de mantener e impulsar el dialogo político, fortificando las relaciones económicas y comerciales así como, las posiciones comunes en temas prioritarios de las agendas regional, nacional e internacional.

En resumen, la iniciativa materia del presente estudio tiene por objeto reformar el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el titular del Poder Ejecutivo federal no pida permiso al Congreso de la Unión o en sus recesos a la Comisión Permanente para poder ausentarse del país, sino que, únicamente comunique al Poder Legislativo el motivo de sus salidas hacia el extranjero y los días de duración por el cual se ausentará, con el objeto de que el Congreso esté debidamente informado oficialmente, y este Poder lo comunique al pueblo de México, no restringiendo con ello la responsabilidad que tiene el Presidente de la República de estrechar los lazos de amistad, de trabajo en política exterior, así como de impulsar la colaboración internacional para que México y su pueblo crezcan en lo económico, en lo comercial y se sigan manteniendo buenas relaciones en lo exterior con las demás naciones.

3. Iniciativa de los diputados Jorge Zermeño Infante y Jesús León Tello.

La iniciativa estudiada tiene por objeto proponer un cambio constitucional en la regla que el presidente tiene que observar para salir al extranjero, que es el permiso por parte del Congreso de la Unión.

Se propone un rediseño constitucional: establecer el control político, allí donde es necesario; y fortalecer la movilidad política del presidente en su conducción internacional, allí donde es justificable, pero ante todo la rendición de cuentas del Ejecutivo frente al legislativo.

Consideran los diputados autores de la presente iniciativa que el permiso legislativo para que el Ejecutivo salga al extranjero, es una regla que en el contexto actual no implica un control adecuado de un sistema legislativo moderno y eficaz y que por el contrario, es un obstáculo real para ejercer la política exterior en un mundo globalizado, pues es una norma que no es conforme con el sistema constitucional de las democracias actuales, ni tampoco se ajusta al control legislativo de la evaluación de la política exterior del Ejecutivo, que es competencia del Senado, porque la misma no debe implicar el control político de negar o

permitir una salida al extranjero, sino más bien en analizar con responsabilidad la pertinencia de la política exterior.

Esta propuesta de reforma constitucional hace ver la necesidad de eliminar el requisito del permiso del legislativo para los viajes al extranjero del presidente, y sustituirlo por un modelo de aviso y notificación al legislativo de todos los viajes del presidente.

En efecto, la redefinición de la república que hoy plantean diversos actores políticos, pasa por la necesidad de revisar el marco constitucional del sistema presidencial en México.

Se hace también una revisión de la trayectoria de tal disposición en la historia de México señalando que el primer antecedente de esta norma constitucional lo encontramos en la Constitución política de la monarquía española, promulgada en Cádiz en 1812, de ahí se incorpora al decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán en 1814; y fue en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 cuando en el artículo 112, fracción V, se incorpora como restricción para el presidente y vicepresidente, de no poder salir del territorio de la república, sino mediante permiso del Congreso. Este precepto constitucional continuó en las Constituciones políticas de la república de 1842, 1856 y 1917. Es importante señalar que no existen muchos antecedentes de debates en relación a esta norma constitucional, solo en el Congreso Constituyente de 1856, en el que los legisladores discutían sobre la viabilidad del entonces artículo 87 constitucional y de aquel debate se desprende que la realidad histórica en la cual se desenvolvía la política nacional, no corresponde al actual, aquella era época de rebeliones y de inestabilidad.

Pues bien, los viajes del presidente forman parte de la naturaleza ejecutiva de su función constitucional de conducir las relaciones exteriores como jefe de toda la Unión. La Presidencia de la República, es claro, debe seguir manteniendo la rectoría en las relaciones internacionales cada vez más complejas y dinámicas, pero el Congreso debe revisar que esa conducción se realice de la mejor manera y en la medida de lo posible con el acuerdo sobre todo con la discusión de toda la representación política; ello no significa que en cada viaje que tenga que realizar el presidente, tenga que pedir un permiso al Legislativo.

Estiman también, los proponentes que nuestro país ha celebrado una gran cantidad de tratados de libre comercio con diferentes pasíses. No es justificable, pues, que la apertura jurídica que demandan las relaciones exteriores, tenga obstáculos para bloquear el ejercicio eficaz de las relaciones exteriores. El decidir si se viaja o no al extranjero, no es una cuestión política que dependa de los intereses coyunturales de los partidos, sino que depende de la agenda internacional que el Ejecutivo instrumente como jefe de Estado.

Si acudimos, además, al derecho constitucional comparado veremos que la regla de pedir permiso, socorrida tradicionalmente en sistemas latinoamericanos, se ha venido matizando bajo la idea de no pedir permiso, salvo que la ausencia sea mayor de ciertos días.

4. Iniciativa de los diputados José Jesús Reyna García y Mauricio Ortiz Proal.

En general, esta Comisión coincide con los razonamientos de la parte expositiva de la iniciativa en comento, los cuales detallamos a continuación.

La iniciativa que aquí se estudia parte de la afirmación de que para el ejercicio de la atribución que tiene el titular del Ejecutivo federal en materia de conducción de la política exterior éste se ve obligado con frecuencia a abandonar temporalmente el territorio nacional con la finalidad de sostener reuniones con mandatarios o funcionarios de otros Estados u organismos internacionales, para la celebración de acuerdos o tratados, así como para promover el desarrollo económico nacional mediante la captación de recursos provenientes de inversionistas extranjeros.

Sin embargo, en el artículo 88 constitucional se establece un claro límite al ejercicio de dicha facultad, al disponer este precepto que: "El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso."

Tal disposición implica que el presidente de la República se encuentra obligado a solicitar autorización para el ejercicio, si bien con un matiz específico, de una atribución que le ha sido conferida por la propia Constitución, y si bien en sus orígenes tuvo un sustento razonable, en la actualidad resulta anacrónica e innecesaria.

Estima el proponente que el avance tecnológico y la necesidad de participar activamente en las relaciones que rigen en un mundo globalizado, hacen necesaria la revisión de los términos en que el presidente de la República debe solicitar autorización para ausentarse del territorio nacional, para no dificultar el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución, y por ende perjudicar de manera alguna la correcta representación de los intereses de la nación.

Así pues, en los términos en que lo dispone actualmente el artículo 88 constitucional, es facultad del Congreso, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, conocer, analizar y calificar la procedencia de la autorización para que el titular del Poder Ejecutivo se ausente del país. El objeto de dicho procedimiento es asegurar que en ejercicio de la función de control que compete al Poder Legislativo, éste evalúe si los motivos del viaje justifican su realización, así como si la situación interna del país permite que el presidente de la República se ausente del territorio nacional.

Se advierte que la falta de un procedimiento determinado para la tramitación de la autorización correspondiente ha provocado que se genere un proceso de facto ante la falta de criterios específicos para el otorgamiento o negación del permiso, lo que ha permitido que éste sea utilizado meramente como instrumento político.

Por lo tanto, en consideración del grado de avance que existe en materia de tecnologías de comunicación y de transporte sobre lo que está por demás abundar, y la necesidad de tener una participación dinámica en el contexto internacional, esta iniciativa propone que se reforme el artículo 88 constitucional, con la finalidad de permitir que el presidente de la República pueda ausentarse de territorio nacional por un periodo que no exceda de diez días naturales sin necesidad de solicitar autorización al Congreso de la Unión.

Sin embargo, se considera necesario que previamente se informe al Poder Legislativo sobre la realización del viaje respectivo, así como los motivos de éste, a fin de que tome conocimiento de dicha circunstancia.

En la actualidad, cualquiera que sea la ubicación física del presidente de la República, éste será capaz de enterarse de cualquier asunto que requiera de su atención urgente y en consecuencia tomar las decisiones correspondientes, por lo que la necesidad de arraigar al titular del Ejecutivo al lugar de residencia de los poderes federales requiere forzosamente ser flexibilizada.

Sin embargo, en los casos en que la ausencia exceda de dicho periodo deberá solicitar la autorización correspondiente, debiendo el Congreso valorar efectivamente la pertinencia del viaje, en atención a los compromisos que deban ser atendidos personalmente por el titular del Ejecutivo.

Por otra parte, es necesario obligar al presidente de la República a considerar el papel que la Constitución otorga al Senado para vigilar la conducción de la política exterior, por lo cual se propone obligar al presidente de la República a que en todos los casos en que se ausente del territorio nacional, elabore un informe pormenorizado respecto de las actividades desarrolladas durante su viaje y la manera en que éstas habrán de impactar en el desarrollo de la política exterior y del país en general, el cual deberá ser presentado ante la Cámara de Senadores a fin de que ésta tenga elementos suficientes para pronunciarse al respecto, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

5. Iniciativa del Diputado Alejandro Chanona Burguete.

En un recuento histórico el diputado proponente hace énfasis en que el propósito original de nuestro actual artículo 88 constitucional se encuentra más atrás de la historia del México independiente, y descansa en la Constitución de Cádiz de 1812. En aquella norma se estableció una relación directa entre la ausencia del rey y el abandono de sus funciones. Así el artículo 172 normaba que "no puede el rey ausentarse del reino sin consentimiento de las cortes y, si lo hiciere, se entiende que ha abdicado a la corona".

Las Constituciones del México independiente retomaron tal artículo, reconociéndose la vigencia de su sentido en un momento histórico de formación del Estado mexicano y de convulsiones institucionales y políticas.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció, en el artículo 112, que "el presidente, y lo mismo el vicepresidente, no podrán, sin permiso del Congreso, salir del territorio de la república durante su encargo, y un año después".

Las leyes constitucionales de 1836 fundaron un sistema político centralista, en el que se incorporó, sin cambios sustanciales, la norma anterior. Se consignó en el artículo 18 que el presidente no puede "salir del territorio de la república durante su presidencia, y un año después sin el permiso del Congreso".

Las Bases Orgánicas de la República de 1843 se generaron en un contexto político de inestabilidad, debilidad de las instituciones del Estado, cambios constantes en la titularidad de la presidencia y confrontación de intereses facciosos, que dieron por resultado tanto recuperar la norma anterior como hacerla aún más estricta.

De este modo el artículo 89 establecía que el presidente no podía salir del territorio de la república durante su encargo sin el permiso del Congreso, situación que se impuso más rígida, al señalar en una fracción posterior que el presidente no puede "separarse más de seis leguas del lugar de la residencia de los supremos poderes sin permiso del cuerpo legislativo".

La Constitución federal de 1857 recuperó la orientación de la norma anterior e impuso mayor rigor al asunto. En el artículo 84 establecía que "el Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales ni del ejercicio de sus funciones sin motivo grave calificado por el Congreso y, en sus recesos, por la Diputación Permanente.

La Constitución de 1917 deja ver un acuerdo federal más flexible y refleja un avance sustancial en las circunstancias políticas de la nación. En el nuevo ordenamiento ya fue anacrónico arraigar al Ejecutivo al lugar de asiento de los poderes federales. En el mismo sentido ya no se condicionó la ausencia del presidente sólo a causas graves. Las nuevas circunstancias políticas nacionales e internacionales impusieron una norma moderna.

El avance político que significó la Constitución de 1917 refrendó el pacto federal y el entendimiento entre los poderes. Se depositó en el Congreso de la Unión la facultad de otorgar al Presidente el permiso para salir del país, en un el marco del ejercicio democrático de poderes compartidos. El Congreso evalúa las circunstancias de la ausencia del presidente y la pertinencia de los viajes.

La aprobación del artículo 88 en el Congreso Constituyente no fue motivo de debate o señalamientos. Se aprobó por unanimidad de 142 votos.

Este artículo se mantuvo hasta la reforma de 1966, en la que se reconoció la importancia de una presencia más activa del presidente en el escenario mundial y, en consecuencia, la mayor frecuencia de los viajes presidenciales; dentro de esta lógica, la reforma fue en el sentido de ampliar a la Comisión Permanente la facultad de otorgar permisos.

La reforma propuesta considera que los adelantos tecnológicos, hoy han superado las limitaciones de transporte y comunicación de antaño. Antes el presidente de la república se veía limitado por largos viajes y medios de comunicación insatisfactorios.

Los viajes del Ejecutivo significaban semanas de ausencia, durante los cuales no había certeza acerca del curso de los asuntos internos de la república. Los medios de comunicación existentes, a tiempos accidentada, poco segura o deficiente, no permitían al Ejecutivo la dirección adecuada de los asuntos del país.

Hoy debe reconocerse que las condiciones materiales que prevalecían en el siglo XIX y mediados del XX, en cuanto a la facilidad y rapidez de los viajes al extranjero, así como las posibilidades de comunicación, se han modernizado sustancialmente. El mundo se ha vuelto cada vez más pequeño. Antaño, los viajes en carroza, ferrocarril o barco se realizaban en un promedio de 60 kilómetros por hora, lo cual tomaba semanas para salir y regresar al territorio nacional. Hoy pueden recorrerse mil 500 kilómetros por hora y dar la vuelta al mundo en un día y medio.

De igual manera, las comunicaciones se limitaban al correo y al telégrafo, lo que dificultaba la atención del presidente de los asuntos internos. Ahora la comunicación es directa y posibilita la transferencia de voz, datos e imagen, permitiendo la interacción del Ejecutivo con sus ministros en tiempo real, la toma de decisiones de forma inmediata y el seguimiento a los asuntos.

Se suma a la anterior argumentación la facultad y obligación constitucional del presidente para dirigir la política exterior. La conducción de los asuntos externos adquiere, en el marco del artículo 88 constitucional, el mismo reconocimiento que el despacho de los asuntos internos. No existe de modo alguno divorcio entre política interna y externa, de tal suerte que no puede ejercerse una sin el ejercicio responsable de la otra.

Se entiende que el viaje al extranjero, en la atribución de las facultades del presidente, no va en detrimento de su alto mandato; al contrario, en cumplimiento de sus funciones constitucionales. No se deriva de este acto el abandono de sus altas responsabilidades, sino el pleno ejercicio de las mismas, al asegurar acciones en el exterior, que fortalezcan las tareas al interior.

Este hecho se reconoce y refrenda en un mundo globalizado, el cual impone una agenda internacional dinámica en la que nuestro país debe participar eficientemente. Las nuevas circunstancias internacionales demandan agilidad en la atención de los asuntos externos. El número de foros bilaterales y multilaterales que hay que atender se ha multiplicado considerablemente. La presencia del primer mandatario en ellos debe asegurar la más alta representación de México y el eficaz desahogo de la agenda exterior.

Otro argumento que también abona a favor de esta iniciativa es la práctica que en otros países se lleva a cabo sobre la materia.

Debe, en consecuencia construirse un marco jurídico claro, que al tiempo que asegure el cumplimiento de las obligaciones en materia de política exterior del presidente, también asegure su permanencia en el país para la atención de los asuntos internos, así como un nuevo acuerdo entre los Poderes de la Unión.

Hoy no puede posponerse la reforma a este artículo, al considerarse que su propósito primigenio ha sido superado, que los cambios en el escenario internacional imponen nuevas reglas, que el respeto entre los poderes de la Unión debe renovarse en nuevos equilibrios, y que existe una amplia experiencia constitucional internacional y antecedentes legislativos en esta honorable Cámara que apuntan hacia la reforma de este artículo.

6. Iniciativa de la diputada Yadhira Tamayo Herrera.

Esta propuesta procura, dar un mayor dinamismo y eficacia al ejercicio de las facultades del jefe de Estado que la Constitución le otorga; lo que se busca es cambiar el proceso que ya no esta acorde con la actualidad.

Señala que a partir de la administración de Adolfo López Mateos la presencia de los presidentes mexicanos en el mundo ha sido frecuente, hasta que en la legislatura de 1997 a 2000 se por primera vez convirtió en un asunto controvertido, debido a la modificación en el equilibrio de fuerzas políticas en el interior de la Cámara Diputados, dando como resultado una relación diferente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Este hecho revela la fuerza de dicha disposición constitucional, el cual puede ser usado, por el partido de oposición en el Congreso, como instrumento de control y de negociación sobre el poder Ejecutivo.

Las circunstancias políticas actuales, y la necesidad de participar activamente en las relaciones que rigen en un mundo globalizado, hace necesario revisar los términos en que el Presidente de la República debe solicitar autorización para ausentarse del territorio nacional, para no dificultar el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y, por ende, perjudicar de manera alguna la correcta representación de los intereses de la nación.

Considera necesario replantear el artículo 88 constitucional para que el Ejecutivo ya no tenga que solicitar permiso al Congreso para dejar el país; tampoco se pretende darle libertad total, ya que, por el contrario, en cada viaje deberá entregar un informe detallado de las metas, los objetivos alcanzados y los beneficios que obtuvo el país.

También deberá incluirse un reporte pormenorizado de los costos y la comitiva que acompaña al mandatario, con el fin de transparentar el uso de los recursos públicos y garantizar la rendición de cuentas.

La propuesta reconoce la tendencia internacional, cada vez más generalizada, y propone un régimen que permita al titular del Ejecutivo federal ejercer de manera más eficaz las facultades y obligaciones que la propia Constitución le confieren en la conducción de la política exterior y en materia de relaciones internacionales.

En virtud de lo anterior, esta propuesta procura que el presidente de la república cumpla con mayor oportunidad y eficacia sus obligaciones diplomáticas.

III. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN.

La Comisión de Puntos Constitucionales, al analizar las iniciativas descritas, considera lo siguiente:

PRIMERO: Es de atenderse la **iniciativa de la diputada María Eugenia Campos Galván**, en razón de que, es viable la modificación al artículo 88 constitucional, puesto que, la transformación del sistema político mexicano conlleva la innegable necesidad de adecuar nuestro marco normativo para fortalecer al Estado mexicano en la consolidación de nuestra democracia y en la búsqueda de nuestros intereses. Entonces, la restricción mencionada en el precepto señalado ya quedó superada, en atención al entorno nacional e internacional que hoy se vive.

El cambio constitucional planteado permitirá una mayor flexibilidad que permita al Ejecutivo calendarizar sus viajes al extranjero, así como un control político y de entendimiento entre Ejecutivo y Legislativo, tocante las ausencias de territorio nacional del Presidente de la República y las relaciones internacionales del Estado mexicano. Esto también evitará que, las ausencias del Presidente de la República del territorio nacional sean manejadas como cuestión política en nuestro órgano legislativo federal. Por tanto, esta Comisión concuerda con la iniciativa aludida, para realizar el cambio constitucional descrito, en aras de la flexibilidad e inmediatez para mantener un diálogo y contacto respetuoso y permanente entre los Estados Constitucionales con los que México mantiene relaciones diplomáticas, así como con los organismos internacionales de los cuales forma parte.

SEGUNDO: Esta Comisión de Puntos Constitucionales también bosqueja un análisis de la **iniciativa del Congreso de Colima**. Al respecto, la Quincuagésima Quinta Legislatura estatal del Congreso de Colima argumenta la importancia, la política exterior del país con los diversos países en el mundo y el papel que desempeña el presidente de la república en el extranjero, es necesario brindarle las facilidades para ausentarse del país, en vista, que no existe mayoría absoluta de algún grupo parlamentario para direccionar las Cámaras, lo que obliga a que se susciten los acuerdos y los consensos; pero en ocasiones no se logran que impiden y coartan la presencia del Presidente en el extranjero.

Razonando lo anterior, tiene como objeto reformar el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el titular del Poder Ejecutivo federal no pida permiso al Congreso de la Unión o en sus recesos a la Comisión Permanente para poder ausentarse del país, sino que, únicamente comunique al Poder Legislativo el motivo de sus salidas hacia el extranjero y los días de duración por el cual se ausentará, con el objeto de que el Congreso esté informado, y este Poder lo comunique al pueblo de México, no restringiendo con ello la responsabilidad que tiene el Presidente de la República en materia de política exterior.

Reflexionando los fundamentos de la legislatura local del Estado de Colima, la Comisión de Puntos Constitucionales acordó que, es necesario reformar el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERA: A cerca de la iniciativa de los diputados Jorge Zermeño Infante y Jesús León Tello, esta Comisión estima acertado el propósito de la misma. Efectivamente, las reglas constitucionales vigentes son en gran parte, producto del sistema político-constitucional del siglo XX; de un sistema de partido único que englobó al régimen constitucional y cuyo jefe máximo era el Presidente de la República y a su vez, como líder del partido único y luego

predominante, quien delineaba las pautas y la agenda de nuestro órgano legislativo federal. Esta supremacía presidencial que consistía en un exceso político ya quedó superada, al imperar hoy día una pluralidad de partidos que reflejan diferentes ideologías, propuestas y plataformas políticas.

Consecuentemente, coincidimos con la iniciativa esbozada, al exponer un cambio constitucional en la regla que el presidente tiene que observar para salir al extranjero: el permiso del Congreso, de ahí que se trata de un replanteamiento constitucional, al estimarlo como un control político y un fortalecimiento a la movilidad política del presidente en su conducción internacional, allí donde es justificable, pero ante todo la rendición de cuentas del Ejecutivo frente al legislativo, como un deber inexcusable. Esto con fundamento en que, el permiso legislativo que se esgrime para que el Ejecutivo viaje al extranjero, es una máxima que en el contexto actual para ejercer la política exterior en un mundo globalizado, con responsabilidad y pertinencia.

CUARTO: Respecto a la iniciativa de los diputados José Jesús Reyna García y Mauricio Ortiz Proal, estimamos acertado lo descrito en la misma. Actualmente, las relaciones internacionales se han intensificado en la integración de los mercados económicos y en los procesos de integración socio cultural. Por tanto, es pertinente revisar las normas e instituciones internas que regulan la participación de México en el ámbito internacional, con el propósito de que se procure una eficiente representación de nuestros intereses en el exterior, de acuerdo con el Derecho Internacional.

De tal manera que juzgamos pertinente lo expuesto en la iniciativa que se alude, para no repetir situaciones de negación de los permisos mencionados al presidente de la república, que se suscitaron durante los sexenios de los mandatarios Ernesto Zedillo Ponce de León y de Vicente Fox Quezada, lo cual demostró una falta de solidez y coordinación interna de nuestras instituciones constitucionales, para atender la agenda internacional de México, puesto que hoy día, nuestro país se encuentra inmerso en un mundo globalizado, que hace necesario examinar los lapsos en que el presidente de la república ha de requerir permisión para ausentarse del territorio nacional, para no dificultar el ejercicio de las potestades que le otorga nuestra Carta Magna, y por tanto, perjudicar una atinada representación de los intereses de la nación mexicana.

QUINTO: En atención a la iniciativa del Diputado Alejandro Chanona Burguete, es pertinente resaltar las consideraciones Históricas que traza nuestro compañero diputado. El artículo 88 constitucional vigente, ha tenido una función histórica en la construcción del Estado mexicano y en la estabilidad política del país, sus antecedentes se encuentran en la Constitución de Cádiz de 1812. Artículo 172. En el México independiente, la Constitución Federal de 1824, las Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de la República de 1843, Artículo 89, la Constitución Federal de 1857, Artículo 84 y la Constitución de 1917, Artículo 86, estos ordenamientos regulaban que Primer Magistrado no podía separarse del lugar de la residencia de los poderes federales ni del ejercicio de sus funciones

El artículo 88 de la Constitución del 17 fue reformado en 1966, en la que se reconoció la importancia de la presencia del Presidente de la República en el escenario mundial y

augmentaron los viajes presidenciales, para ello se amplio la facultad a la Comisión Permanente de otorgar permisos.

En esta Comisión consideramos que, la reforma al artículo 88 que se pretende ha tomado en cuenta los argumentos e iniciativas previas que fueron presentadas en otras legislaturas: la LVIII Legislatura el PRI, la LIX Legislatura el PAN y en la misma Legislatura el Partido Verde Ecologista. Por tanto, considerando lo narrado, la Comisión de Puntos Constitucionales coincide con el Diputado **Chanona Burguete** que "el artículo 88 debe modificarse en el sentido de permitir al jefe del Ejecutivo ausentarse del país, en ejercicio de sus facultades constitucionales, para dirigir una política exterior activa, sin que se exija el permiso del Congreso cuando los viajes sean menores a diez días."

SEXTO: Respecto la iniciativa de la diputada Yadhira Tamayo Herrera, la Comisión de Puntos Constitucionales juzga loable la misma. La búsqueda constante de nuevos instrumentos de colaboración entre los Poderes, que les permitan actuar con mayor eficiencia y oportunidad, conlleva a proyectar una reforma al artículo 88 constitucional, mediante la cual se modifica y simplifica el régimen del permiso que debe obtener el presidente de los Estados Unidos Mexicanos para ausentarse del territorio nacional.

Esta Comisión reconoce el valor de la propuesta, en razón de que procura un nuevo dinamismo y eficacia al ejercicio de las facultades del jefe de Estado que la Constitución le otorga. Se encamina a un proceso que no es acorde al escenario nacional e internacional. Como dato histórico, tal y como lo alude la iniciativa de la diputada Tamayo Herrera, desde la administración de Adolfo López Mateos, la presencia de los presidentes mexicanos en el mundo ha sido frecuente, hasta que en la legislatura de 1997 a 2000, por primera vez convirtió este tema en un asunto controvertido, debido a la modificación en el equilibrio de fuerzas políticas en el interior de la Cámara Diputados, lo que origino una relación diferente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

No obstante, valoramos que, las circunstancias políticas actuales son distintas, así como la trascendencia de que, nuestro país concorra eficazmente en las relaciones que rigen en un mundo globalizado. Ello hace necesario examinar la manera y los tiempos en que el Presidente de la República solicita autorización para ausentarse del territorio nacional, para no dificultar el ejercicio de las atribuciones que le delega la Constitución y, por ende, no lesionar la representación de los intereses de la nación.

De igual modo, estimamos acertado indicar que, conforme el derecho comparado, existen algunas constituciones con preceptos similares a la nuestra, como la de Chile, Panamá, Portugal y Uruguay, que instauran mecanismos más ágiles para la autorización del presidente, especialmente cuando son viajes cuya duración es menor a diez días. De ahí que, se estima sensato modificar el numeral 88 constitucional, con el objetivo de que, el Ejecutivo ya no tenga que solicitar permiso al Congreso para dejar el país, pero que tampoco esto se tome como una idea para otorgarle libertad total, por el contrario, que en cada viaje proporcione un informe detallado de las metas, los objetivos alcanzados y los beneficios que obtuvo para el país, inclusive, describir pormenorizado los costos y la comitiva que acompaña al mandatario, con la finalidad de traslucir el uso de los recursos públicos y garantizar la rendición de cuentas.

En la Comisión de Puntos Constitucionales no se aparta del análisis a cerca del contexto internacional cada vez más generalizada, motivo por el que, reconocemos en esta iniciativa la intención de consolidar nuestras instancias constitucionales con injerencia en el escenario internacional global, como las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión.

Finalmente, la Comisión estima que el número de días en los que puede ausentarse el Presidente de la República, sin autorización del Congreso de la Unión o de su Comisión Permanente, es de siete, en los cuales puede razonablemente acudir al extranjero a atender asuntos que requieran su presencia, sin descuidar los asuntos internos de la nación.

Es de hacer notar el hecho de que el Presidente deberá informar al Congreso de la Unión mediante informe por escrito de los motivos que hayan originado el viaje fuera del país, y una vez concluido, deberá también por escrito hacer llegar un informe de los resultados de las gestiones realizadas.

Por lo anteriormente expuesto y motivado, de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, esta comisión, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente dictamen con proyecto de:

DECRETO POR EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Transitorios

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

Por la Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica en contra), presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), Mónica Fernández Balboa (rúbrica en contra), Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero, Silvano Garay Ulloa (rúbrica en en contra), secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade, Leticia Díaz de León

Torres (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano, José Luis Espinosa Piña (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa, Francisco Elizondo Garrido, Andrés Lozano Lozano, Arely Madrid Tovilla (rúbrica), Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica en contra), Víctor Samuel Palma César, Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya, Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez, Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO QUINTO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, le fue turnada para su estudio y dictamen la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del inciso b) de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, 71, 72, 73 y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6, incisos f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 57, 60, 87 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente:

Dictamen

I. Antecedentes del proceso legislativo

1. En fecha 25 de marzo de 2008 se presentó la minuta que contiene proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del inciso b) de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que remite la Cámara de Senadores y es turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales de esta Cámara de Diputados.

II. Materia de la Minuta

La Minuta enviada por el Senado a esta Cámara, en su calidad de revisora, tiene como objetivo establecer un parámetro general para todos los estados de la República Mexicana, en materia de la edad elegible para los gobernadores.

Su finalidad expresa, es que quede establecido en las normas de mayor jerarquía, un requisito fundamental para aquéllos que pretendan dirigir los destinos de una entidad federativa.

Los argumentos que expone la Minuta en cuestión, plantean lo siguiente:

"Actualmente para ser gobernador, cinco estados de la República consideran como edad mínima 35 años, Quintana Roo requiere de 25 años de edad, Sonora eliminó de su constitución local este requisito, por lo que hace al resto de las entidades federativas establecen como requisito para acceder al cargo de gobernador tener 30 años".

"En tal virtud, es indispensable que ese requisito quede plasmado en la Carta Magna, logrando el acceso a la vida política del país, y al mismo tiempo a los cargos de elección popular, alentando con esto al sector juvenil del país, quienes reclaman, en todos los ámbitos, más oportunidades de participación en la toma de decisiones".

Señalan como uno de los motivos esenciales para modificar el texto constitucional, el hecho de incentivar la participación mayoritaria de los jóvenes en los procesos políticos y de dirección gubernamental:

"Asimismo, es de considerarse que en la transición generacional que vive nuestro país, los jóvenes tienen una presencia importante, que más que cuantitativa es cualitativa; sin embargo las necesidades, demandas y problemas que para este sector poblacional se presentan, no siempre son atendidos con el debido interés, o en su caso son relegados en las políticas públicas; de igual forma, se deja a los jóvenes fuera de la política y sin espacios de elección popular".

Por otro lado, la Cámara de origen considera "apremiante la necesidad de fijar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el requisito mínimo de edad para ocupar el cargo de gobernador", esto –explican-, en virtud de que daría más unión y cohesión a nuestro sistema federal, brindando al mismo tiempo mayor peso a los liderazgos juveniles, lo cual viene motivado por la composición demográfica del país, cada vez más integrada por jóvenes.

III. Valoración de la Minuta

Esta Cámara, en su calidad de revisora, coincide esencialmente en los términos propuestos en la Minuta por su colegisladora.

Coincide, en virtud de los razonamientos expuestos en el dictamen correspondiente, los cuales tienen fundamento en la relevancia de otorgar más espacios de participación al sector juvenil, en los procesos políticos que interesan a toda la sociedad.

Consideramos que ya no es pertinente que se excluya de las decisiones políticas fundamentales del país a los jóvenes, pues en ellos se encuentra no sólo el futuro de México, sino el presente –por ello, algunos especialistas han llamado a la juventud como "lo que posee un gran porvenir"–; un presente que se construye por todos los ciudadanos y ciudadanas de una Nación; en tanto, resulta indispensable darles voz y decisión sin ambigüedades.

Esta Soberanía debe pronunciarse en dirección a atacar la apatía que se ha observado en el sector juvenil, respecto a los temas políticos y, una forma de hacerlo, sería enviando un mensaje contundente. Dicho mensaje estaría inscrito en la modificación al texto constitucional, sobre la edad de elegibilidad para ser gobernadores de sus estados. Esta propuesta, de ser aceptada por los representantes populares, motivaría indudablemente una mayor participación política y social de la juventud mexicana, al proporcionarles toda la confianza en sus capacidades de liderazgo y dirección política, respecto a los destinos de un Estado de la Federación mexicana.

Coincidimos con la legisladora en sus argumentos para establecer una edad apropiada para ser gobernadores de los estados, por la composición demográfica que actualmente tiene nuestro país, que es considerablemente juvenil; por el reconocimiento a la capacidad de los jóvenes para gobernar, en virtud de que una persona de 30 años se encuentra en un momento apropiado de madurez y creatividad que ayudaría notablemente en la conducción de una entidad federativa y, sobre todo, porque esta Representatividad considera insoslayable transitar hacia un camino de mayor participación plural de la sociedad en las decisiones políticas fundamentales de esta Nación.

No obstante esta Cámara revisora está de acuerdo con el contenido propuesto en la Minuta enviada por el Senado, resulta necesario plantear una adecuación de técnica legislativa. La Cámara de Senadores plantea modificar "*el párrafo segundo del inciso b) de la fracción I del artículo 116 constitucional*", sin embargo, no existe como tal un párrafo segundo de la fracción I del artículo 116 (ver el texto del Diario Oficial de la Federación). En todo caso, esta Comisión dictaminadora corrige la instrucción ya que no altera el sentido ni la intención de la cámara revisora para quedar como decreto que reforma **el párrafo quinto de la fracción I del artículo 116 constitucional**, resultando lo conducente.

Por lo anteriormente expuesto y motivado de acuerdo con la Constitución, La Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMA EL PÁRRAFO QUINTO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 116, fracción I, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

...

...

a)...

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de **los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.**

II. a VII. ...

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de los estados deberán realizar las adecuaciones que correspondan a sus Constituciones locales, así como a su legislación secundaria en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 29 días del mes de abril año 2008.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; José Gildardo Guerrero Torres, Dora Alicia Martínez Valero, Mónica Fernández Balboa, Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero (rúbrica), Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, Felipe Borrego Estrada, Rogelio Carbajal Tejada, Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres, Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), José Luis Espinosa Piña, Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla (rúbrica), Lizbeth Evelia Medina Rodríguez, Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez, Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica), Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar, Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats, Salvador Ruiz Sánchez, Yadhira Yvette Tamayo Herrera, Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45, numeral 6, incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 60, 87 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen.

I. Antecedentes del proceso legislativo

1. En sesión de fecha 9 de diciembre de 1999, correspondiente al primer periodo ordinario del tercer año de la LVII Legislatura, la diputada federal María de Lourdes Rojo e Incháustegui, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa que reforma y adiciona el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada, para su estudio, análisis y dictamen, a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Cultura; se considera para efectos de dictamen por coincidir con la materia.

2. En sesión de fecha 2 de abril del 2002, correspondiente al segundo periodo ordinario del segundo año de la LVIII Legislatura, el diputado federal José Manuel Correa Ceseña, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer constitucionalmente el derecho a la cultura, la cual fue turnada, para su estudio, análisis y dictamen, a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos; se considera para efectos de dictamen por coincidir con la materia.

3. En sesión de fecha 28 de abril del 2003, correspondiente al segundo periodo ordinario del tercer año de la LVIII Legislatura, el diputado federal Luis Miguel Barbosa Huerta, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el derecho a la cultura y a la creación cultural como garantías fundamentales del individuo, la cual fue turnada para su estudio, análisis y dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales, se considera para efectos de dictamen por coincidir con la materia.

4. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 27 de abril de 2004, correspondiente al segundo periodo ordinario del primer año legislativo, el diputado federal Inti Muñoz Santini, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona un párrafo noveno y uno décimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para

reconocer el derecho a la cultura, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Cultura, se considera para efectos de dictamen por coincidir con la materia.

5. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 29 de abril de 2004, correspondiente al segundo periodo ordinario del primer año legislativo, la diputada federal Carla Rochín Nieto, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversos artículos (sic) a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer el derecho a la cultura y la facultad del Congreso para legislar a favor de la materia cultural, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Cultura; se considera para efectos de dictamen por coincidir con la materia.

6. En sesión ordinaria del 26 de abril de 2007, el diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, integrante del Grupo Parlamentario del PRD, presentó iniciativa que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer dentro de las facultades expresas del Congreso de la Unión el legislar en materia de derechos de autor, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Cultura; se considera para efectos de dictamen por coincidir con la materia.

7. En sesión ordinaria del 16 de mayo de 2007, el diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, presentó una iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con una fracción undécima, en la que se establece el "derecho al acceso a la cultura, el libre ejercicio de los derechos culturales y el respeto a la diversidad cultural y a la libertad creativa", la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; se considera para efectos de dictamen por coincidir con la materia.

8. En sesión del 27 de junio de 2007, los diputados Humberto Zazueta Aguilar y Emilio Ulloa Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa que reforma la fracción V y adiciona la fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa al derecho a la cultura, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; se considera para efectos de dictamen por coincidir con la materia.

9. En sesión ordinaria del 16 de octubre de 2007, el diputado Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo, en nombre de los integrantes de Comisión de Cultura de la LX Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y por el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza presentó iniciativa para reformar los artículos 4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de cultura. La iniciativa fue publicada en la Gaceta Parlamentaria número 2358-II el 09 de octubre de 2007 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de la Comisión de Cultura; se considera para efectos de dictamen por coincidir con la materia.

10. En sesión ordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales, celebrada el 10 de septiembre de 2008, se sometió a consideración de los integrantes de la misma y fue aprobado por unanimidad de los presentes.

II. Materia de las iniciativas

1. Contenido de las iniciativas referidas que proponen reformar los artículos 3o. y 4o. constitucionales para establecer el derecho a la cultura en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹

La propuesta de la diputada María Rojo Incháustegui, presentada en la LVII Legislatura, propone una modificación al artículo 3o. constitucional en su fracción V, argumentando lo siguiente: "la cultura es el atributo por excelencia de la condición humana en sus relaciones con el cosmos, la naturaleza y su diversidad de vidas, con el mundo material y del espíritu. Nacemos y nos desarrollamos en ella y le da sentido a la vida a partir de sus diversos elementos que infunden cohesión a la organización social y propician la libertad humana".

Desde este punto de vista, la diputada proponente estima que existen algunos aspectos de la cultura que aún no se encuentran establecidos en un marco jurídico propio y es necesario considerar su definición y vinculación con otras garantías como la de la libertad de expresión, que tiene como referente la cultura y la libertad creativa, en ese sentido, dicha libertad funda nuestro imaginario social y define nuestra identidad.

La iniciativa propone una reforma amplia de la fracción V del artículo 3o. constitucional en los siguientes términos:

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial y a la educación superior. **El desarrollo cultural de la Nación mexicana es una actividad prioritaria del Estado. La Ley protegerá, promoverá e incentivará a las industrias culturales y toda manifestación cultural, en especial las relacionadas con el arte y las ciencias y garantizará el libre acceso de todo individuo a las mismas.**

Por otra parte, el 2 de abril del 2002 el diputado federal José Manuel Correa Ceseña presentó iniciativa que busca adicionar la fracción V del artículo tercero constitucional para establecer que la cultura debe entenderse como un derecho fundamental de todos los mexicanos, en vista de su papel como factor esencial de la identidad nacional.

El 28 de abril de 2003 el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, presentó un proyecto más que busca adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el derecho a la cultura y a la creación cultural y a participar en la vida cultural como una garantía fundamental del individuo.

El 27 de abril de 2004, correspondiente al segundo periodo ordinario del primer año legislativo de la LIX Legislatura, el diputado Inti Muñoz presentó iniciativa para adicionar

un párrafo noveno y décimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer en el marco jurídico constitucional el derecho de las personas a la cultura y a la creación cultural.

En ese mismo sentido, la entonces diputada Carla Rochín Nieto propuso también en la LIX Legislatura iniciativa con proyecto de decreto en la que pone a consideración la adición de diversos artículos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: una fracción IX al artículo 3o. y una fracción XXIX-L al artículo 73, para reconocer que "toda persona tiene derecho al acceso, participación y disfrute de los bienes, servicios, manifestaciones y expresiones culturales, históricas, arqueológicas y artísticas, tangibles e intangibles". Sostiene además que el Estado promoverá y tutelaré este derecho, con apego a la plena e irrestricta libertad de las personas en el ejercicio del mismo. Al mismo tiempo que estará obligado a proteger, conservar, restaurar y fomentar el patrimonio cultural, histórico, arqueológico y artístico de la nación

Ya en la LX Legislatura los diputados José Alfonso Suárez del Real, Emilio Ulloa Pérez y Aurora Cervantes, presentaron un proyecto en el que, además de señalar el rezago en la legislación cultural del país, sostienen que el derecho a la cultura no se consigna en la Constitución Política. "Esta falta de certeza jurídica limita los alcances de la cultura como motor económico y factor del desarrollo social". En ese sentido, proponen la siguiente redacción: "Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y a ejercer plenamente sus derechos culturales. El Estado mexicano es garante de estos derechos". Además la iniciativa expone la necesidad de armonizar el texto constitucional con la objetivación de los convenios internacionales, en particular los relativos a los derechos culturales y el derecho al acceso a la cultura.

Por su parte los diputados Emilio Ulloa Pérez y Humberto Zazueta Aguilar, presentaron un proyecto de decreto más que busca reformar la fracción V del artículo tercero la cual sostiene que, "Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica, tecnológica, cultural y artística". Así mismo propone una adición a la fracción IX del mismo artículo en el que se establezca que todos los mexicanos, residentes o no en territorio nacional, tienen el derecho universal, indivisible e interdependiente de acceder y disfrutar de todos los bienes tangibles e intangibles de la cultura nacional, así como de los servicios que el Estado provea para su difusión y promoción. Establece además que el Estado garantizará el ejercicio de éste derecho de manera justa y equitativa, en igualdad de condiciones y oportunidades, permitiendo a los particulares participar de manera libre en la política y en los programas elaborados para tal efecto en los tres órdenes de gobierno, asegurando transparencia y pleno ejercicio del derecho a la información pública, en los términos y condiciones que determinen las leyes de la materia.

La iniciativa presentada por el diputado Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo, a nombre de los diputados integrantes de Comisión de Cultura de la LX Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y por el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

propone adicionar un párrafo noveno al artículo 4o. y la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando en su exposición de motivos que desde el inicio de la pasada administración, el Ejecutivo Federal, a través del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, tenía claro que uno de los requerimientos normativos para situar la política cultural como prioridad en la agenda nacional y darle medios necesarios para el logro de sus objetivos era promover una reforma constitucional para garantizar el derecho de todo mexicano al acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, así como la promulgación de una ley en materia cultural que estableciera el marco para la formulación de las políticas culturales y la distribución de competencias en cada uno de los principales campos de acción.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece: "El Gobierno de la República prestará especial atención a las políticas públicas que inciden en el arte, la cultura, el deporte y la recreación, al considerarlas actividades centrales para la salud y vitalidad de la sociedad. Se realizarán esfuerzos importantes para ampliar el alcance y la profundidad de la acción pública en materia de cultura y arte".

En ese mismo sentido, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 como el Programa Nacional de Cultura 2007-2012, coinciden en que las manifestaciones de la cultura no son sólo expresiones íntimas y naturales del ser de los pueblos, sino que su conservación y recreación las convierten en activos que contribuyen al desarrollo social y económico de la Nación. Por ello proponen garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país. En ambos documentos existe el compromiso de impulsar una legislación integral que garantice el derecho a la cultura y disfrute de los bienes y servicios artísticos para todos los mexicanos, que fomente la difusión y promoción nacional e internacional de nuestra riqueza cultural y que, a la vez, garantice la protección del patrimonio histórico y artístico de México.

Ahora bien, pese al reconocido papel positivo que el Estado mexicano ha desempeñado en diversos organismos internacionales, muchos de los resoluciones y de las disposiciones internacionales en torno de la cultura y la política cultural aún no alcanzan a expresarse con precisión en nuestra sociedad, ni a plasmarse completamente en el marco normativo de la materia.

En ese sentido son necesarias reformas de las leyes secundarias del sector, pero si no se concreta la reforma constitucional, difícilmente se contará con el sustento de dichas reformas y los principios que reflejen y contengan las políticas culturales.

Es importante señalar que aunque, en la fracción V, del artículo 3o. constitucional se encuentra establecida la obligación del Estado en materia de difusión cultural no se encuentra establecido el derecho al acceso a la cultura, ni el ejercicio de los derechos culturales.

2. Contenido de las iniciativas referidas que proponen reformar el artículo 73 constitucional para establecer la facultad del Congreso para legislar en materia de

derechos de autor y de expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal coordinen acciones en materia de cultura y los mecanismos de participación de los sectores social y privado

Por lo que toca al artículo 73 constitucional, la iniciativa de la diputada Carla Rochín propone que el Congreso tenga la facultad, mediante la adición de una fracción XXIX-L, de expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal, coordinarán sus acciones en materia de cultura, y los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con el objeto de dar cabal cumplimiento a lo establecido en la fracción IX del artículo 3o. de la Constitución.

Por su parte, la iniciativa de reforma al artículo 73 constitucional presentada por el diputado Suárez del Real y Aguilera señala en su exposición de motivos que en la defensa de los derechos de autor, faltan muchos aspectos para legislar. Que si bien se han contemplado en la legislación vigente, los llamados derechos vecinos o conexos, respecto de la protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión; han quedado pendientes algunas de las disposiciones que protegen a los productores de fonogramas, como las contenidas en el artículo 12 de la Convención de Roma, no han sido integradas a la legislación nacional hasta el momento.

El diputado proponente señala también que nuestro país ha suscrito y ratificado su adhesión a diversas convenciones internacionales en materia de protección del derecho de autor y que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su texto actual: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados".

Lo que indica de manera evidente, el carácter federal que tiene la legislación en materia del derecho de autor; sin embargo entre las facultades del Congreso de la Unión contenidas en nuestra Constitución, no existe consignada la facultad expresa del Congreso para legislar en materia del derecho de autor.

En lo que se refiere a la propuesta presentada por el diputado Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo a nombre de diputados del Partido Acción Nacional y Nueva Alianza, en lo referente a reformar el artículo 73 de la Constitución, señala que, si bien es cierto que, la fracción XXV del artículo 73 constitucional faculta al congreso para legislar en materia de vestigios fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional, también lo es que esta fracción, además de presentar una limitación –ya que quedan sin protección otras categorías de patrimonio tangible e intangible-, no incluye la facultad para establecer las bases de coordinación en materia de cultura entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, ni los mecanismos de participación de los sectores social y privado.

Con ese objetivo, y teniendo en cuenta las observaciones y recomendaciones que los organismos internacionales en la materia han realizado en los últimos años, los Diputados que suscriben dicha iniciativa proponen adicionar una fracción XXIX-O al artículo 73 para que el Congreso tenga la facultad de expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinen acciones en materia de cultura y los mecanismos de participación de los sectores social y privado.

III. Considerandos

1. Consideraciones de la comisión sobre las propuestas de reforma al artículo 4o. constitucional

Con objeto de realizar un profundo análisis de las propuestas presentadas, la comisión proponente del presente dictamen se abocó al estudio de diversos documentos sobre el tema presentados en los últimos años por reconocidos organismos internacionales, los cuales han sostenido de manera reiterada la importancia de que las naciones enfrenten el desafío de construir sociedades incluyentes en términos culturales, para lo cual resulta necesario realizar modificaciones al marco jurídico a fin de crear las condiciones precisas para que los ciudadanos puedan acceder a los bienes y servicios culturales. Por esta razón se abordan las siguientes citas, a efecto de sustentar el dictamen.

Al reunirse en México en 1982 la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, expresó su esperanza en la convergencia última de los objetivos culturales y espirituales de la humanidad, conviniendo en la Declaración de México sobre Políticas Culturales lo siguiente:

- a) Que en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias;
- b) Que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.

La declaratoria también refiere que "la cultura constituye una dimensión fundamental del proceso de desarrollo y contribuye a fortalecer la independencia, la soberanía y la identidad de las naciones. Así el crecimiento de la cultura se ha concebido frecuentemente en términos cuantitativos, sin tomar en cuenta que detrás de las cifras debe considerarse una evaluación de los programas culturales: la formación de públicos, los hábitos de consumo cultural, los hábitos de lectura, etc. Por ello el auténtico desarrollo persigue el bienestar y la satisfacción constante de cada uno y de todos".

En ese mismo sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada el 10 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece en su artículo 15 que:

Artículo 15

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural;
- b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
- c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales."

Por su parte, el artículo 6 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (Adoptada por la 31 a sesión de la Conferencia General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001), señala: "al tiempo que se garantiza la libre circulación de las ideas mediante la palabra y la imagen, hay que procurar que todas las culturas puedan expresarse y darse a conocer. La libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación, el multilingüismo, la igualdad de acceso a las expresiones artísticas, al saber científico y tecnológico —comprendida su forma electrónica— y la posibilidad, para todas las culturas, de estar presentes en los medios de expresión y de difusión, son los garantes de la diversidad cultural".

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe sobre desarrollo humano 2004, afirma que "si el mundo desea lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y erradicar definitivamente la pobreza, primero debe enfrentar con éxito el desafío de construir sociedades inclusivas y diversas en términos culturales".

La Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO celebrada en 2005, reconoce la doble índole -económica y cultural- de las actividades, los bienes y los servicios relativos a la cultura, y por consiguiente, considera que no deben tratarse como elementos dotados de un valor

exclusivamente comercial. De ahí que se trate de crear un marco jurídico en el que se tenga en cuenta esa doble característica.²

La Convención trata de:

1. Reafirmar el derecho soberano de los Estados en la elaboración de las políticas culturales;
2. Reconocer la naturaleza específica de los bienes y servicios culturales como vectores de transmisión de identidad, valores y sentido; y
3. Reforzar la cooperación y la solidaridad internacional con vistas a favorecer las expresiones culturales de todos los países.

Esta convención constituye –junto con la de 1972, relativa a la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, y la de 2003 para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial– uno de los tres pilares de la conservación y promoción de la diversidad creativa.

En estrecha relación con los planteamientos de los organismos internacionales que han sido expuestos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2004 presentó 48 recomendaciones para México entre las cuales destaca la necesidad de precisar la naturaleza jurídica y el carácter del órgano que determina la política cultural del país; lograr que las empresas culturales cuenten con un régimen fiscal propio, regular la protección jurídica del patrimonio intangible, así como aumentar el presupuesto de las dependencias culturales.

La política cultural mexicana, señala el documento, es discontinua, padece ausencias legales, y en ella predomina un esquema de carácter estatista. Además, en términos del informe, nuestro país sufre los efectos de la tensión social y la discriminación en los diversos sectores sociales, de programas educativos ineficientes y la falta de mecanismos para impulsar sus industrias culturales. Señala el documento, que nuestra Constitución Política no establece el principio general de acceso, participación y disfrute de los bienes y servicios culturales.

De acuerdo diversos organismos internacionales, el acceso y la participación en la vida cultural son un derecho inherente de las personas de toda comunidad, y los gobiernos están obligados a crear las condiciones necesarias para ejercer el pleno goce de este derecho, planteamiento compartido por todos los integrantes de la Comisión de Cultura.

Cabe destacar, y partiendo de los argumentos descritos en los párrafos anteriores que la construcción de un Estado social y de derecho, democrático, tiene como principio una organización de los derechos humanos y su traducción en derechos fundamentales.³ Por ello dentro de este horizonte, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA por sus siglas), constituyen uno de los pilares de la labor del Estado como constructor y tutelar del Estado de Derecho, en materia de cultura.

Hay así una distinción entre las generaciones de los derechos de primera generación y de segunda generación, es decir; mientras que la tutela del Estado consiste más en una vigilancia administrativa (derechos de primera generación), los DESCAs, como derechos humanos de segunda generación, se definen como derechos de participación y requieren una política activa de los poderes públicos. Esta participación activa del Estado tiene como finalidad garantizar el acceso de los servicios y prestaciones de las instituciones públicas y la de crear el marco jurídico desde el cual se garantice el ejercicio de los derechos humanos, traducidos en garantías constitucionales.

Asimismo nos encontramos en la gestación de una tercera generación de derechos humanos, los cuales se refieren a la denominada "comunicación de libertades" por lo que muchos juristas opinan que la definición y precisión de los derechos, es producto del desarrollo del estado democrático en su ampliación del horizonte de las libertades. El catálogo de las libertades nunca será una obra cerrada.⁴

En efecto esta Comisión reconoce que existen deficiencias en el marco jurídico vigente en materia de cultura, lo que ha ocasionado una regulación incompleta en torno a las necesidades y demandas de nuestro país en este sector. La fracción V del artículo tercero, establece la obligación del Estado mexicano de alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura, y si bien es un adelanto importante, adolece de una trascendental característica, que es el que dicha disposición jurídica no genera un verdadero derecho vinculante. De ahí que la cultura no deba verse exclusivamente bajo la óptica de una obligación del Estado, sino que debe considerarse desde la perspectiva de un derecho subjetivo de los ciudadanos.⁵

Por ello es que no basta con que se encuentre establecida la obligación del Estado en materia de difusión cultural en nuestra Carta Magna, dicha disposición no garantiza que los ciudadanos accedan y disfruten de los bienes y servicios culturales. En este sentido, para garantizar el derecho al acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales a todos los mexicanos, es necesario establecerlo de manera expresa en la Constitución.

La observación más importante en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es que no se establecen aspectos fundamentales para el ejercicio y reconocimiento de los derechos culturales:

"De hecho, la Constitución no establece el principio general de acceso, participación y disfrute de los bienes y servicios culturales, las intervenciones en materia de cultura son aisladas entre sí y con las otras políticas públicas del Estado Mexicano, además de que no se prevé la participación sobre su usufructo, promoción, comercialización y repartición de beneficios."⁶

En ese orden de ideas, esta Comisión considera que a pesar de que la cultura es un tema esencial, no se ha realizado la reforma al marco jurídico en la materia, por lo que resulta fundamental contar con el principio constitucional correspondiente. Sin embargo, esta comisión dictaminadora considera improcedente una garantía de acceso universal, a las manifestaciones culturales y al arte, toda vez que gran parte de la oferta cultural de nuestro

país es otorgada por industrias culturales y colectivos privados, y que aún las que produce el Estado, tienen necesidad de una mínima capitalización.

2. Consideraciones de la comisión sobre las propuestas de reforma a la fracción XXV del artículo 73 constitucional

Antecedentes de la fracción XXV del artículo 73 constitucional. El contexto en que se promueve la reforma de 1934 al artículo 73 en su fracción XXV, tiene como propósito desprender una ley reglamentaria en que se integren diferentes aspectos fundamentales de la educación en sus diferentes niveles: elementales, superiores, secundarias y profesionales, así como para la educación científica y artística; así como para organizar y sostener instituciones culturales como museos, bibliotecas y observatorios. El precedente de esta reforma fueron: la "Ley de sobre protección y conservación de Monumentos y Bellezas Naturales" del 31 de enero de 1930, y la "Ley sobre protección y conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural", del 19 de enero de 1934.

El 18 de enero de 1934, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 73 constitucional, el cual quedaba como sigue:

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.

La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

Posteriormente a esta reforma constitucional se promulga una "Nueva Ley de Educación Pública" en 1942, reglamentaria de la fracción XXV del artículo 73, que representa la base de una ley federal sobre protección y conservación de los monumentos arqueológicos, por establecer en su artículo 6o. la alusión a la facultad del Estado en relación a los museos arqueológicos e históricos, en forma tal que se define como una facultad exclusiva de la federación.

Es importante considerar la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", la cual asigna a la Secretaría de Educación Pública entre otros asuntos y correspondientes a las fracciones XVIII, XIX, XX y XXI de su artículo 13, el de: "...formular y manejar el catálogo de monumentos nacionales; organizar y sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas, galerías a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país; proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas

prehispánicas y coloniales, las poblaciones típicas y los lugares históricos o de interés por su belleza natural"

Adicionalmente, la Ley General de Bienes Nacionales del 3 de julio de 1942 establece –en concordancia con la fracción II del artículo 27 constitucional, - el dominio del la nación de los recursos naturales y de las aguas, el dominio de la nación sobre los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, en su artículo 2o. en sus numerales

"XII. Los monumentos arqueológicos e históricos y las construcciones levantadas en los lugares públicos para ornato y comodidad de quienes los visiten; y

XIII. Los edificios y ruinas arqueológicos e históricos"

La misma Ley General de Bienes Nacionales de 1942, abunda en el artículo 5o.:

"Artículo 5. Los bienes de dominio público estarán sometidos a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos de esta ley..."

Al disponer esta ley en su artículo 17 que los bienes de dominio público queden sujetos a la jurisdicción federal y dado que según esta ley los monumentos históricos y los arqueológicos están entre la enumeración de los bienes comprendidos también en su artículo 2o., como ya referíamos, resulta que los dichos monumentos arqueológicos e históricos por disposición de la Ley General de Bienes Nacionales se encuentran regidos por la federación.

Otra ley importante para entender el proceso que fundamenta la redacción final de la fracción XXV del artículo 73, por la que se establece la facultad expresa de la federación sobre el resguardo, investigación y protección del patrimonio arqueológico, artístico e histórico, es la "Ley de Expropiación" del 25 de noviembre de 1936, la cual considera en su fracción IV, causa de utilidad pública:

"IV. La Conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos e históricos, y de las cosas que se consideren como características notables de nuestra cultura nacional"

En 1960, el 29 de diciembre, se aprobó en sesión de la Cámara de Diputados una reforma a la fracción XXV del artículo 73 que tiene gran afinidad con la redacción vigente, la iniciativa de ley del diputado Antonio Castro Leal, intelectual que motivado por la necesidad de proteger nuestro patrimonio cultural, así como de lograr más recursos para su conservación proponía una "ley de jurisdicción federal", en la que se estableció la facultad expresa de la Federación:

"Artículo 73...

XXV. ...

Para legislar sobre monumentos arqueológicos; sobre monumentos artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional y sobre las poblaciones o parte de las poblaciones y lugares cuyo aspecto típico, pintoresco o estético sea de interés público proteger y

conservar." Dicha reforma lleva la rúbrica del diputado Antonio Castro Leal y, entre otras, la de Andrés Henestrosa Morales.

El debate federalista y la redacción final de la fracción XXV del artículo 73 constitucional.

El debate en el Senado de la República, recupera de la iniciativa la necesidad de que la federación resguardara el patrimonio cultural arqueológico, artístico e histórico por la federación pero acota algunos aspectos que pudieran limitar las facultades de municipios y Estados sobre la preservación, resguardo y legislación de sus bellezas típicas y naturales, todo esto se encuentra contenido en el dictamen que se aprueba el 18 de diciembre de 1964.

En el debate de la sesión, el senador Rafael Matos Escobedo enfatizó el sentido de la propuesta para privilegiar a la cultura nacional, no a una entelequia denominada "cultura universal"; que la pertenencia e identidad nacionales guardan una relación intrínseca con el patrimonio cultural. En su argumento destaca el planteamiento federalista, para el cual no es válida la limitación de facultades a los Estados y Municipios, a menos que se justifique ampliamente su reserva por parte de la federación. "...si no fuera porque desde hace muchos años, ha debido de reconocerse y declararse que los monumentos arqueológicos, precortesianos, de una parte y de la otra, las construcciones artísticas y edificios coloniales, como símbolos de la doble afluencia de nuestra cultura, constituyen un patrimonio inalienable de toda la patria mexicana, ya que están vinculados indisolublemente a nuestro destino, a nuestra historia y a nuestra propia sangre." Más adelante completa su argumento: Monumentos arqueológicos y edificaciones coloniales son un patrimonio común de todos los mexicanos. Su guarda, vigilancia y conservación deben estar a cargo de la comunidad nacional representada por el gobierno federal."

Sin embargo modifica la propuesta de reforma al artículo 73 en su fracción XXV, en las líneas finales:

"...y sobre las poblaciones o parte de las poblaciones y lugares cuyo aspecto típico, pintoresco o estético sea de interés público proteger y conservar."

Las razones que motivan que estas líneas se supriman de la redacción, es porque se consideró que el otorgamiento de una facultad tan amplia a la Federación implicaba una reducción innecesaria a la competencia legislativa de los estados, tal planteamiento se sintetiza en la siguiente parte del dictamen del Senado:

"Tal supresión es, en el siguiente argumento que se estima atinado: No obstante, la comisión dictaminadora considera que los autores de la iniciativa conceden tal amplitud a la adición propuesta, incluyendo las poblaciones o partes de poblaciones cuyo aspecto típico, pintoresco o estéticos debe de conservarse mediante la facultad que se concede al Congreso para legislar, que podría ser motivo de alarma para las entidades federativas, que en esa forma verían una intromisión indebida de la Federación hasta en sus mismas poblaciones. La comisión dictaminadora estima que, aún cuando reconoce que existe la necesidad de preservar las poblaciones típicas, debe ello quedar al cuidado de las autoridades locales de los Estados que correspondan, porque sería peligroso conceder a la Federación tales atribuciones, y

en consecuencia, propone se supriman del texto del Proyecto las palabras "las poblaciones o partes de las poblaciones y" quedando el resto tal como ha sido redactado."

Precedentes jurídicos

El estado de Oaxaca, expidió una ley el 13 de febrero de 1932, la federación promovió una controversia constitucional en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluía en su sentencia dictada, que correspondía a la Federación la facultad de legislar sobre las ruinas y monumentos arqueológicos, razón por la cual la entonces vigente Ley sobre protección y conservación de de monumentos del 19 de enero de 1934 le da, en su artículo 2o., una aplicación federal a sus preceptos relativos a los monumentos arqueológicos. El legislador, subsana la ausencia de la facultad expresa a la Federación con la reforma a la fracción XXV del artículo 73 constitucional que queda aprobada en su redacción actual al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1966, para quedar como sigue:

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la república.

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972

Es así que gran parte de estos preceptos, producto de un proceso histórico, se integran en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972, la cual define por primera vez los lineamientos de protección y resguardo del patrimonio cultural. Esta ley, la ley secundaria que se fundamenta en la fracción XXV del artículo 73 constitucional, y establece los mecanismos fundamentales de la protección de bienes culturales muebles e inmuebles, además de vincularse con las políticas, acciones, y competencia de las instituciones federales: Instituto Nacional de Antropología e Historia e Instituto Nacional de Bellas Artes. En la Ley se definen conceptos fundamentales como los de: monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, los cuales se hallan contenidos en el sustento constitucional y que se adoptaron tanto del uso ampliado que reconocía desde inicios del siglo XX, el Diccionario de la Real Academia Española, como la legislación francesa en su Ley del 31 de diciembre de 1913, firmada por el presidente Poincaré.

En lo que se refiere a la reforma propuesta al artículo 73 en materia de derechos de autor, esta Comisión recibió opiniones por parte de la Secretaría de Educación Pública las cuales señalan que, si bien es cierto que constitucionalmente dicha facultad no se encuentra expresamente prevista, también lo es que la enunciación de las facultades del artículo 73 constitucional no debe considerarse como exhaustiva, de acuerdo con la fracción XXX del mismo precepto. En ese sentido, el Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades implícitas emitió la Ley de Derecho de Autor vigente, reglamentaria del artículo 28 de nuestra Carta Magna.

No obstante, la Dependencia señala que no existe impedimento alguno para que se mencione de manera expresa en la Constitución que el Congreso de la Unión tendrá la facultad de legislar en dicha materia, siendo importante precisar que la Ley Federal de Derecho de Autor regula otras figuras de propiedad intelectual independientes, tales como los derechos conexos que comprenden a los artistas intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión; la reserva de uso exclusivo, la imagen de una persona retratada y la protección de las culturas populares respecto de sus expresiones.

Por su parte, la reforma propuesta al artículo 73 constitucional por Diputados del Partido Acción Nacional y Nueva Alianza, relativa a incorporar la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia, permitirá articular y coordinar los ejes de acción entre las autoridades federales, estatales y municipales. Esto, sin duda, impulsará la descentralización de la cultura y fortalecerá al sector dando orden y sentido a las políticas públicas que se lleven a cabo en la materia.

Al respecto, el Instituto Nacional de Antropología e Historia señaló su conformidad con la propuesta, sin embargo, refirió la importancia de no generar conflicto con lo que establece la fracción XXV del artículo 73 constitucional vigente, el cual establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, y evitar la fractura o disgregación de las estrategias en la conservación unitaria de dichos bienes, por lo que sugiere a esta Comisión explicitar en la propuesta que las leyes de coordinación que debieran emitirse, en términos de la fracción que se propone en la iniciativa, deberán excluir a los bienes mencionados en la fracción XXV referida en líneas anteriores.

Por su parte, en el marco de la Reforma del Estado y la construcción de diálogos y acuerdos para alcanzarla, el Grupo de Trabajo sobre Garantías Sociales de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos llevó a cabo diversas reuniones de trabajo en las cuales se analizaron y discutieron las propuestas presentadas por los diferentes Grupos Parlamentarios relativas a la reforma constitucional en materia de cultura.

El 18 de febrero de 2007 se aprobó finalmente una propuesta de redacción consensuada, entre los Grupos Parlamentarios, que sin duda representa un nuevo pacto social y político que busca colocar a la política cultural en el lugar central que le corresponde, en los siguientes términos:

Artículo 4....

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La Ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Artículo 73....

I. a XXIX-N. ...

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.

Finalmente para robustecer el dictamen y dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cabe destacar que ninguna de las propuestas objeto del presente dictamen tiene impacto presupuestal al tratarse del reconocimiento de derechos, el ejercicio de la garantía de condiciones materiales y técnicas previstas en las convenciones internacionales, que prevén incluso del uso de la asesoría y solicitud de fondos internacionales concebidos para tales fines, además de la puesta en marcha de un proceso de simplificación administrativa, que de hecho ya se lleva a cabo por el Gobierno.

La reforma planteada al artículo 73 en materia del derecho de autor tampoco tiene un impacto presupuestal, ya que se refiere a las facultades que reservadas por la Federación, en este caso, legislar sobre el derecho de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

Esta comisión dictaminadora hace suyas las observaciones recibidas por las dependencias, así como de las propuestas del Grupo de Trabajo sobre Garantías Sociales de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), mismas que han quedado referidas en párrafos anteriores incorporándolas a la redacción de las propuestas a efecto de enriquecer las mismas y presentándolas en el proyecto de decreto que se propone.

Esta comisión está convencida de que la cultura es un factor central en el proceso de desarrollo de un país. Para ello es preciso establecer bases jurídicas claras que den a la cultura la dimensión que merece. Por tanto, esta Comisión considera que la defensa y la promoción de la cultura no deben determinarse como una responsabilidad exclusiva del gobierno sino como un compromiso conjunto con la sociedad, vinculación que permitirá la definición de objetivos comunes. La corresponsabilidad y coordinación de los esfuerzos y

las acciones entre los diversos sectores, es la base que permitirá el adecuado funcionamiento de las dinámicas culturales.

IV. Conclusiones

Primera. Esta comisión dictaminadora considera pertinente aprobar las iniciativas descritas en el apartado de antecedentes del proceso legislativo con el objeto de reformar la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución para establecer dentro de las facultades expresas del Congreso de la Unión el legislar en materia de derechos de autor, así como adicionar un párrafo noveno al artículo 4o., y una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer en nuestra Carta Magna el derecho al acceso a la cultura y el libre ejercicio de los derechos culturales.

Segunda. Los integrantes de esta Comisión hemos hecho propio el contenido de la exposición de motivos de cada una de las iniciativas contenidas en este documento, así como el propósito de que existan una serie de previsiones constitucionales que funjan como piedra angular de la construcción de un marco jurídico complementario a lo ya previsto para la protección, investigación y resguardo del patrimonio cultural. Porque consideramos que México debe reconocer, como lo ha hecho en el ámbito internacional, el respeto a los derechos culturales y el derecho al acceso a la cultura, así como la responsabilidad del Estado en promover y proteger la difusión y desarrollo de la cultura y crear un marco jurídico adecuado, sin menoscabo de lo ya contenido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73 en su fracción XXV y en el artículo 3o. constitucional y que se refiere a la protección del patrimonio arqueológico, artístico, histórico y fósil; fundamento de los Institutos Federales de Antropología e Historia y de Bellas Artes y Literatura, además de la vinculación de la educación con la formación artística, de públicos y de difusión de nuestra cultura.

Tercera. Con el fin de respetar el ámbito propio de la Constitución, esta Comisión propone la redacción de un texto que incluye los aspectos fundamentales consagrados en los Proyectos de Decreto objeto de opinión y en los documentos internacionales signados por nuestro país, sin restringir los aspectos medulares que conlleva el derecho que se pretende reconocer. Por tal motivo, considera fundamental que el Estado mexicano reconozca los derechos culturales como garantías individuales; la participación de los sectores social y privado en las políticas culturales, así como el derecho al acceso a la cultura en los servicios que presta el Estado, de manera armónica como ha quedado establecido en el derecho a la educación.

Por lo anteriormente expuesto y motivado de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, de los Estados Unidos Mexicanos, esta comisión dictaminadora, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o.; se reforma la fracción XXV y se adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

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

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

Artículo 73. ...

I. a XXIV. ...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. **Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.**

XXVI. a XXIX-N. ...

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. 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. Todos los actos jurídicos emitidos y fundamentados en las leyes anteriores y en la Ley de Derecho de Autor vigente, tales como registros de obras y contratos, reservas de derechos otorgadas, resoluciones a procedimientos entre otros, así como los celebrados entre particulares, contratos, convenios, sucesiones testamentarias, etcétera, conservarán su validez.

Notas

1. Es importante considerar y precisar que la enunciación "derecho a la cultura" puede resultar un tanto imprecisa; en realidad lo que se busca legislar es el derecho al acceso a los bienes y servicios culturales que presta el Estado.
2. Es importante resaltar que el actual Programa Nacional de Cultura 2007-2012 abraza ya como parte de sus anexos, los documentos que se señalan en la presente exposición de motivos, tales como: la Declaración de México sobre las Políticas Culturales, la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo; la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial UNESCO y la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.
3. Véase José Manuel Pureza. *El patrimonio común de la humanidad*, Madrid, Trotta 2002, págs. 99-131.
4. Mariano Moreno Villa, et al., *Diccionario del pensamiento contemporáneo*, Madrid, San Pablo editores, 1997, págs. 333-340.
5. Francisco Javier Dorantes. *Derecho cultural mexicano*. Fundap; 2004
6. Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003.

Cámara de Diputados, a los 10 días del mes de septiembre año 2008.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), Mónica Fernández Balboa (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero, Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Rogelio Carbajal Tejada, Raúl Cervantes Andrade, Alfredo Adolfo Ríos Camarena, Leticia Díaz de León Torres, Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), José Luis Espinosa Piña, Juan Nicasio Guerra Ochoa, Francisco Elizondo Garrido, Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez, Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón, Víctor Samuel

Palma César (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar, Juan Francisco Rivera Bedoya, Juan José Rodríguez Prats, Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).



Gaceta Parlamentaria

Año XII

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 11 de diciembre de 2008

Número 2653-XV

CONTENIDO

Dictámenes

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo quinto transitorio del decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Modificaciones

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, al dictamen de las mismas publicado en este anexo.

Anexo XV

Jueves 11 de diciembre

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Primera Lectura.
Abril 29 de 2008.
[Firma]

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LX Legislatura, les fue turnada para su estudio y dictamen la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 3º Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DEROGA EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL DIVERSO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO TERCERO EN SU PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES III, V Y VI, Y EL ARTÍCULO 31 EN SU FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

De conformidad con lo enunciado en los artículos 71 y 72 Constitucional, y de conformidad con los artículos 39, 43, 44 y 45 numeral 6 incisos e), f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como con los artículos 56, 60, 88, 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se procedió al análisis de la mencionada Iniciativa, presentando a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente.

DICTAMEN

I. PROCESO LEGISLATIVO.

1. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el día 17 de abril de 2008, los Diputados Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla y Javier González Garza del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Alejandro Chanona Burguete del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia; Ricardo Cantú Garza del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo; Héctor Larios Córdova del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; Emilio Gamboa Patrón del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Gloria Lavara Mejía del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Marina Arvizu Rivas del Grupo Parlamentario del Partido Alternativa; y Silvia Luna Hernández del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el Artículo quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de noviembre de 2002, que reforma el artículo 3º en su párrafo primero fracciones III, V y VI, y el Artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados, turnó la iniciativa para su estudio, análisis y

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos.

2. Las Comisiones Unidas decidieron incluir en el presente análisis y dictamen, diversas iniciativas por coincidir en la temática de Iniciativa en comento. El listado es el siguiente:
 - a. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el día 26 de abril de 2007 la Diputada Federal Silvia Luna Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el párrafo primero, las fracciones III, V y VI del Artículo 3º y el Artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 3º, 4º, 8º y 9º de la Ley General de Educación, a efecto de elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior publicada en la Gaceta Parlamentaria del 24 de abril del 2007; fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos.
 - b. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el día 26 de abril de 2007 la Diputada Federal Silvia Luna Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Artículo 6 de la Ley General de Educación, a efecto de garantizar la equidad en el acceso a una educación de calidad, publicada en la Gaceta Parlamentaria del 24 de abril de 2007, fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos.
 - c. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el día 8 de agosto de 2007 el Diputado Federal José de Jesús Solano Muñoz, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el Artículo quinto transitorio del decreto que adiciona el Artículo 3º, en el párrafo primero, fracciones III, V y VI, y 31, en la fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en la Gaceta Parlamentaria del 10 de agosto de 2007, fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, a efecto de eliminar la obligatoriedad del primer grado de educación preescolar, dejando el nivel en dos grados obligatorios.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos. con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI. y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- d. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el día 18 de septiembre de 2007 el Diputado Federal Efraín Morales Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos artículos de la Ley General de Educación, a efecto de que la educación que se imparta promueva y fomente la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres, publicada en la Gaceta Parlamentaria del 18 de septiembre de 2007; fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos.
 - e. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el día 13 de marzo de 2008, las diputadas y diputados: Víctor Manuel Lizárraga Peraza, Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, Adrian Pedrozo Castillo, Sergio Hernández Hernández, Raymundo Cárdenas Hernández (del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática), María del Carmen Pinete Vargas, José Rosas Aispuro, Adolfo Mota Hernández, Daniel Amador Gaxiola (del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional), Ariel Castillo Nájera (del Partido Nueva Alianza), Abundio Peregrino García (del Partido del Trabajo), José Luis Varela Lagunas (del Partido Convergencia), y Faustino Javier Estrada González (del Partido Verde Ecologista de México), integrantes de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de LX Legislatura del Congreso de la Unión, presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que reforma el Artículo quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de noviembre de 2002, que reforma el artículo 3º en su párrafo primero fracciones III, V y VI, y el Artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ampliar el plazo para la entrada en vigor de la obligatoriedad del primer año de preescolar, del ciclo escolar 2008-2009 al 2011-2012, publicada en la Gaceta Parlamentaria del 26 de febrero de 2008; fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos.
3. En Sesión de Mesa Directiva, de fecha 21 de abril de 2008, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de esta Soberanía realizó el primer análisis y discusión de la Iniciativa en comento y aprobó proponer dictaminación favorable al Pleno de la misma

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. En sesión del día 22 de abril, el Pleno de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos llevó a cabo el análisis de la iniciativa y acordó se procediera a dictaminarla en Comisiones Unidas de manera positiva, designándose a un grupo de trabajo de siete diputados para participar en la redacción puntual y de común acuerdo con los diputados pertenecientes a la Comisión de Puntos Constitucionales
5. En Sesión de Mesa Directiva, de fecha 23 de abril de 2008, la Comisión de Puntos Constitucionales de esta Cámara de Diputados sometió a discusión y análisis la iniciativa y el proyecto de decreto con la redacción propuesta por el grupo de trabajo referido en el punto anterior, y procedió a convocar de manera conjunta a reunión de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos.
6. En sesión de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, de fecha 24 de abril de 2008, se procedió al análisis y discusión del proyecto de dictamen, el cual se aprobó en lo general y en lo particular con diversas modificaciones.

II. ANTECEDENTES

La presente Iniciativa es el resultado del compromiso asumido por la LX Legislatura con el pueblo de México, para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano, en los términos de la Ley para la Reforma del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de abril de 2007.

La Ley para la Reforma del Estado estableció la creación de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), integrada por Diputados y Senadores de los Grupos Parlamentarios que conforman la LX Legislatura, la cual tuvo las siguientes atribuciones:

- I. Conducir y coordinar el proceso para la reforma del Estado;
- II. Integrar e instalar las subcomisiones previstas en el presente ordenamiento y los grupos que sean necesarios para la realización de los trabajos y la consulta;
- III. Expedir el reglamento interno, las convocatorias y otros instrumentos normativos necesarios para garantizar la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos en la materia y ciudadanos;

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

IV. Presentar a la Cámara de Diputados y de Senadores, según sea el caso, las iniciativas de reformas constitucionales y legales o de nuevas leyes que expresen el acuerdo obtenido, a fin de que sigan el proceso constitucional respectivo; e

V. Interpretar los alcances de la presente ley y emitir los lineamientos, normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento del objeto de la Comisión Ejecutiva.

De acuerdo con la citada Ley, los temas sobre los que deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales serán.

- I. Régimen de Estado y gobierno;
- II. Democracia y sistema electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial;
- V. Reforma hacendaria, y
- VI. Garantías sociales.

Así, en el marco de los trabajos del Subgrupo de Garantías Sociales, la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión llevó a cabo un profundo análisis de la problemática educativa del país. Lo anterior, a través de las diversas reuniones plenarias de los Diputados y Senadores designados como representantes por sus Grupos Parlamentarios, así como de asesores especialistas en los diversos temas del Subgrupo y consultas públicas, como se detalla a continuación:

- 10 Reuniones Plenarias Ordinarias con Senadores y Diputados.
- 3 Reuniones Plenarias Extraordinarias con Senadores y Diputados.
- 52 Reuniones Ordinarias de Trabajo con Senadores, Diputados y asesores especialistas.

Los suscritos Diputados Federales reconocen el esfuerzo de los diversos actores de la sociedad representados en el Congreso de la Unión, para alcanzar los acuerdos necesarios que posibiliten avanzar en las reformas necesarias para el Estado mexicano.

Los promoventes señalan además, que la reforma que ponen a consideración de esta Asamblea, condensa las diversas opiniones de los especialistas, académicos, expertos y ciudadanos en general, recogidas en los distintos foros y reuniones de trabajo que para tal efecto se llevaron a cabo al seno de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Destacan, en particular, el Foro de Consulta Pública para la Reforma del Estado sobre Garantías Sociales realizado los días 2 y 3 de julio de 2007, en la Ciudad de Acapulco, Guerrero, en donde se recibieron 1,030 propuestas; las cuales contribuyeron a dirigir y encauzar las discusiones en términos de derechos educativos que se materializan en esta Iniciativa.

Asimismo, la organización y celebración, por parte de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, del Primer Foro Parlamentario de Educación Media Superior, Superior, Ciencia y Tecnología en México, celebrado en la Ciudad de Colima, Colima, los días 22, 23 y 24 de noviembre de 2006.

En este sentido, en su Exposición de Motivos los promoventes señalan que:

"En el Estado mexicano que hoy conocemos, la educación se concibe como una función básica para la construcción de una sociedad libre y una nación Soberana. La educación pública, laica y gratuita se finca como una de las promesas de la Revolución Mexicana, misma que quedó plasmada en el artículo 3º de nuestra Constitución Política.

En el contexto histórico mexicano, los retos para consolidar el sistema de educación pública han sido complejos y diversos. En este sentido, es de destacar el establecimiento de la Secretaría de Educación Pública en 1921, la cual, encabezada entonces por José Vasconcelos, cristalizó la organización de un sistema nacional que llega a ser en nuestros días uno de los cimientos principales del Estado mexicano (Solana et al., 2004)¹.

La política educativa de José Vasconcelos sentó las bases para la consolidación de un sistema educativo, orientado hacia la alfabetización y el desarrollo de un ciudadano mexicano pos-revolucionario (Solana et al., 2004). En los decenios que siguieron el país se ha transformado profundamente, y con él, su educación. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI)², en 2005 en el país había más de 103 millones de habitantes, en 1921 la población del país era de sólo 14 millones.

En 1921, la educación nacional era rudimentaria, los establecimientos educativos existentes no llegaban a 10 mil, en 2007 son más de 200 mil. En 1921 cursaban la primaria 868 mil alumnos, un 6 por ciento de la población total; en 2007 son 14

¹ Solana et al. (2004) *Historia de la Educación Pública en México* (Coord.) Secretaría de Educación Pública.

² INEGI (2007). *Información Estadística*

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

millones de alumnos, un 13 por ciento de la población. En conjunto, si la población del país se ha multiplicado por 5, el sistema educativo lo ha hecho por 24 (Solana et al., 2004)³.

En aspectos cualitativos, diversos logros resumen el esfuerzo encabezado y cimentado por la política educativa del primer titular de la Secretaría de Educación Pública, en 1921. Tales como:

- a. La consolidación de la función educativa del Estado, establecida por el artículo 3º constitucional, que garantiza una educación popular, democrática y nacionalista.*
- b. La institucionalización de la educación, que ha dado por resultado un sistema educativo orgánico, sujeto a normas, en el que se busca consolidar la participación coordinada de la federación y las entidades federativas y al que se dedica una proporción considerable de recursos públicos.*
- c. El avance persistente hacia la suficiencia educacional para hacer efectivas la calidad, equidad, pertinencia y la justicia social.*
- d. La profesionalización del magisterio, que hoy constituye uno de los gremios más numerosas del país con más de 1,600,000 docentes en todos los niveles educativos.*

Sin menospreciar los avances educativos desde 1921 a la fecha, en temas como alfabetización y cobertura a nivel básico -que prácticamente garantizan el acceso universal a nivel primaria y alcanzan cifras de casi el 80 por ciento en nivel secundaria-, es importante señalar que los retos educativos de nuestro país en el siglo XXI han cambiado, por lo que se hace necesario plantear nuevas medidas de política pública, que permitan consolidar los logros históricos en materia educativa."

En tal sentido, los promoventes plantean las siguientes reformas al artículo 3º constitucional, ordenadas por eje temático:

- I. Posicionar a la educación como eje del desarrollo nacional.
- II. Establecer que habrá una política de Estado en materia educativa, con base en un nuevo y gran acuerdo nacional.
- III. Elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior.

³ *Ibidem*.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- IV. Fortalecer las atribuciones del Ejecutivo Federal para el establecimiento de los planes y programas de estudio en educación media superior, sin detrimento de aquellos que dependan de las instituciones a las que la ley otorga autonomía.
- V. El compromiso constitucional para el crecimiento sistemático de la cobertura en educación superior.
- VI. Derogar el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se elevó a rango constitucional la educación preescolar en 2002, dado que la obligatoriedad del 3º y 2º grados ya entró en vigor, y establecer que la educación para los niños de tres años de edad de atenderá en la modalidad de educación inicial.
- VII. Plasmar que la educación se impartirá y evaluará con calidad, transparencia y rendición de cuentas, en todos los niveles educativos.
- VIII. Precisar el precepto de laicidad en la educación, especificando que los planes y programas de estudio en los planteles particulares de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y normal se mantendrán ajenos a cualquier doctrina religiosa.
- IX. Establecer que habrá vinculación entre la educación y el desarrollo científico y tecnológico, así como promover, impulsar y financiar la ciencia, tecnología e innovación para contribuir al desarrollo nacional y regional del país.
- X. Fortalecer el precepto de gratuidad en la educación, a través de establecer mecanismos claros y transparentes para fomentar la participación social en la educación, así como promover condiciones de igualdad y equidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo.
- XI. Establecer que la educación preescolar y primaria que se imparta a los miembros de los pueblos indígenas será bilingüe.
- XII. Incorporar al texto constitucional nuevas garantías, tales como el fortalecimiento de los derechos humanos y la paz, una cultura para la no discriminación, el aprovechamiento sustentable de los recursos y el cuidado al medio ambiente, el fortalecimiento político de nuestra nación y el respeto por la diversidad cultural.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En lo referente al artículo 31 de la Constitución, los firmantes proponen:

- I. Incorporar la perspectiva de género, a través de plasmar en el texto que será obligación de los padres hacer que sus hijos e hijas concurren a las escuelas públicas o privadas para completar los ciclos de educación obligatoria.
- II. Establecer que será obligación de los padres de familia hacer que sus hijos concurren a la educación media superior.

Es importante señalar, que el presente Dictamen da cumplimiento de manera puntual a diversos elementos de la Agenda Legislativa de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de esta Soberanía, la cual fue construida con las aportaciones de los grupos parlamentarios que integran la LX Legislatura, tales como:

"Trabajar para la construcción de una política de Estado en materia educativa, en un marco de colaboración entre poderes y niveles de gobierno..."

"Realizar un diagnóstico integral de los distintos niveles educativos –a partir de los trabajos y esfuerzos existentes-, así como evaluar sistemáticamente las diversas leyes educativas federales, con la finalidad de avanzar a la construcción del proyecto educativo nacional que les de coherencia e integralidad. Asimismo, generar una reflexión sobre el presente y futuro de la educación pública del país, vinculando el proyecto educativo con el proyecto de nación."

"Realizar un análisis comparativo de nuestro Sistema Educativo Nacional conforme a las mejores prácticas nacionales e internacionales, en todas las áreas, con particular atención a la calidad académica, la equidad en el acceso, la transparencia en la gestión administrativa, la evaluación y la rendición de cuentas."

"Fomentar una mayor participación de los padres de familia en la gestión escolar, la evaluación del desempeño de los alumnos y docentes, el mantenimiento y cuidado voluntarios de las instalaciones educativas, así como en la seguridad de la escuela y su entorno..."

"Alentar la calidad, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas de educación superior, promover la vinculación de éstas con las demandas de la sociedad y del sector productivo, y precisar las atribuciones de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior."

"Garantizar que las autoridades educativas federales y locales establezcan la uniformidad entre los procedimientos y requisitos para el otorgamiento, negación o

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

retiro del Reconocimiento de Validez Oficial (RVOE) mediante convenios de colaboración."

"Elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior."

"Analizar la viabilidad y pertinencia de continuar con la obligatoriedad de los tres años de educación preescolar."

"Garantizar que se cumpla con la gratuidad de la educación básica pública conforme lo establece la Constitución evitando que se condicione el servicio educativo al pago de cuotas escolares. Se deberá garantizar la transparencia y rendición de cuentas en los planteles, e incentivar la participación solidaria y comprometida de los padres de familia en la gestión y mejora de las escuelas."

"Asegurar que se diseñen nuevos instrumentos para regular la participación de los padres de familia en la educación (Reglamento de las Asociaciones de Padres de Familia y Acuerdos 260 y 28 de los Consejos de Participación Social en la Educación), para que se fomente la participación social en la escuela y se garantice la transparencia y rendición de cuentas en los planteles escolares."

"Fortalecer al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), con el objeto de coadyuvar a la credibilidad de sus resultados y contribuir de manera creciente a la integración de un genuino Sistema Nacional de Evaluación Educativa."

III. CONSIDERACIONES

1. Educación como Eje Fundamental del Desarrollo Nacional

Estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con los promoventes en afirmar que la acumulación de conocimiento se ha convertido en uno de los factores más importantes en el desarrollo económico y es una fuente de ventajas competitivas a nivel internacional. A su vez, estas ventajas son determinadas por la habilidad sistemática de innovar; es decir, en el mundo de la llamada "sociedad de la información y el conocimiento", sólo los países que tengan la capacidad de generar innovaciones científicas y tecnológicas de manera continua -en todos los sectores productivos- podrán alcanzar y sostener su desarrollo.

En el contexto internacional, los países que más y mejor invierten en sus sistemas educativos son los que alcanzan el desarrollo económico. Estas Comisiones consideran que desafortunadamente nuestro país no ha consolidado una política de Estado que haga

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos

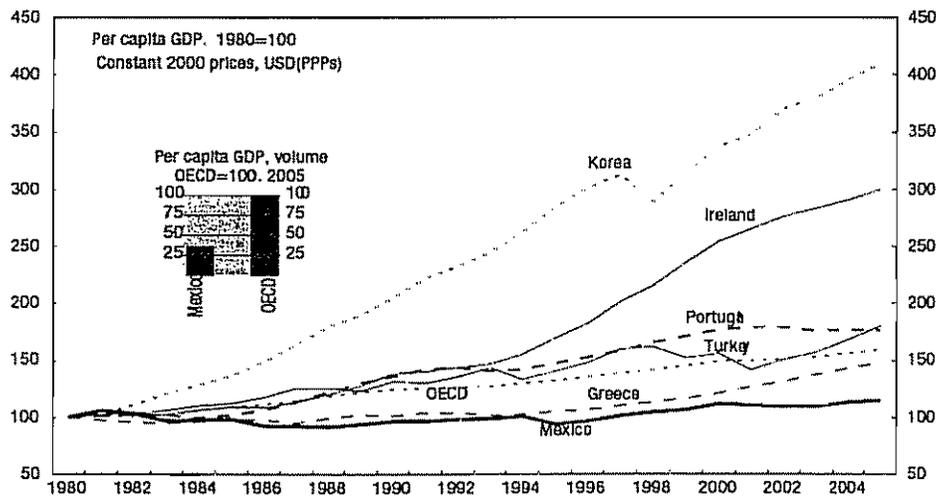


Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI. y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

prioridad la educación, por lo tanto, los resultados han sido pobres. Datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁴ muestran que la escolaridad promedio de los mexicanos con edades de entre 25 y 65 años es de tan solo 8.7 años, es decir, a nivel secundaria.

Países que en la década de los 80's reconocieron la importancia de la educación para el desarrollo social y económico, realizaron cambios estructurales e inversiones importantes para consolidar sus sistemas educativos. Es importante destacar el caso de la República de Corea que reconoció hace décadas que la inversión creciente, y una política de Estado en educación, eran ejes estratégicos para su desarrollo económico. Así, este país –que en los 80's tenía un PIB per cápita igual al de México- ha crecido de manera significativa y ha superado a México en buena parte de indicadores económicos y sociales.

Gráfica 1. Conocimiento y Desarrollo económico



Fuente: Banco Mundial, 1999.

En suma, estas Dictaminadoras consideran que en tanto no se considere a la educación como **eje fundamental del desarrollo nacional**, y se reconozca plenamente que sólo a través de la educación lograremos un desarrollo económico sostenido -y un desarrollo social que consolide y perfeccione nuestra democracia-, nuestro país seguirá

⁴ OCDE (2006) *Panorama Educativo*.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

rezagándose en el concierto internacional. En síntesis la educación debe ser el eje del desarrollo nacional tanto por sus efectos multiplicadores en el desarrollo económico y social, como en la formación de ciudadanía, estado de derecho y construcción de valores sociales.

2. Política de Estado en Materia Educativa.

Estas Comisiones afirman que para que la educación se considere como el eje fundamental del desarrollo nacional, es indispensable la existencia de una **política de Estado** en la materia.

De acuerdo a especialistas, lo característico de una política de Estado está dado por su contraste con una política meramente gubernamental, o sea, definida y ejercida por el gobierno en turno (Latapi, 2004). Citando textualmente al autor⁵:

"El rango de política de Estado le viene en primer término de su mayor estabilidad temporal, la cual a su vez se asocia con otros requisitos –no todos esenciales– como los siguientes:

- i. Que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación.*
- ii. Que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición), que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo.*
- iii. Que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y, en términos generales, la acepten.*
- iv. Que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto a ella, de parte de las autoridades responsables de aplicarla (pp.3)".*

Las Comisiones coinciden con los promoventes en que la falta de una política de Estado en educación, que dé integralidad al sistema y se fije metas de largo plazo, se ve reflejada en que de cada 100 alumnos que entran a nivel primaria, sólo egresan de nivel superior

⁵ Latapí, P (2004). *La Política Educativa del Estado Mexicano desde 1992*. Revista Electrónica de Investigación Educativa.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar, que la LX Legislatura del Congreso de la Unión aprobó reformas constitucionales al artículo 74 –las cuales están en proceso de aprobación en los Congresos Estatales-, en materia de la existencia de presupuestos plurianuales para proyectos de infraestructura. De manera específica, el Decreto en comento establece que:

“Artículo 74.

I. a III.

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

”

En este sentido, estas Dictaminadoras consideran que la reforma al artículo 74 de la Constitución representa un paso importante para la consolidación de una política de Estado en lo que respecta a proyectos de inversión en infraestructura física educativa: Lo anterior, ya que sin duda –y dado el rezago en infraestructura educativa que padecen miles de escuelas de nuestro país–, una parte importante de las erogaciones corresponderían a proyectos en materia educativa. Así, se coincide con el Dictamen por el que fue aprobado el Decreto en comento en lo referente a que:

“En lo relativo a las erogaciones plurianuales para inversión en infraestructura, las comisiones dictaminadoras estiman que, circunscribir los presupuestos de los proyectos de infraestructura a un solo ejercicio fiscal no contribuye a una adecuada planeación de los mismos y genera ineficiencias. En este orden de ideas, se considera que la autorización de las erogaciones para proyectos plurianuales trae consigo una importante reducción de costos. Por tal motivo, se considera pertinente la propuesta de que la Cámara de Diputados tenga la atribución de autorizar erogaciones plurianuales para dichos proyectos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.”

Para contribuir a la consolidación de la política de Estado en educación, cabe destacar que el Congreso de la Unión, consciente de la problemática que enfrentan las escuelas del país en materia de infraestructura física educativa, aprobó el 6 de diciembre de 2007

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2008.

La mencionada Ley, tiene por objeto proveer de un marco legal que dé mayor certeza y atienda el tema de la infraestructura educativa en un sentido de integralidad y modernidad, que asegure equidad y calidad de los espacios educativos, y que garantice que dicha infraestructura física esté en todo momento vinculada al modelo educativo nacional.

En suma, no obstante los esfuerzos que se han realizado para el desarrollo de una política de Estado en educación, se considera indispensable elevar este precepto a rango constitucional. Ello, para garantizar que la educación se posicione como eje del desarrollo nacional. La política de Estado permitirá que exista una genuina planeación de largo plazo, y que las metas y programas educativos no sean sujetos de vaivenes trienales y sexenales.

3. Obligatoriedad de la Educación Media Superior.

Respecto a la propuesta de los promoventes en elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la Educación Media Superior, estas comisiones coinciden en que -reconociendo plenamente los avances en cobertura que se dan en nuestro país, sobre todo en la educación básica- nuestro sistema educativo presenta graves rezagos en los niveles subsecuentes. Como se mencionó en el Considerando anterior, de cada 100 jóvenes que ingresan al sistema educativo sólo 25 logran graduarse en ese nivel, y tan sólo 12 logran completar una carrera universitaria.⁶

De acuerdo con datos de 2006 de la Secretaría de Educación Pública y del Consejo de Especialistas de la Educación⁷, la cobertura en educación media superior alcanzó 3.7 millones de estudiantes, incluidas las modalidades propedéutica, bivalente y terminal, de los cuales el 82.8 por ciento de la matrícula es atendida por la educación pública. La población escolar de este nivel educativo equivale al 58.6 por ciento del grupo de edad entre 15 y 17 años; sin embargo, únicamente 58 por ciento de los inscritos logran concluir estudios, y aproximadamente el 25 por ciento del primer ingreso se pierde en la transición del primero al segundo grado.

⁶ Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (2007). Elaboración con datos del Informe anual de la SEP 2006. Metodología de González-Romero V. M., Navarro Rodríguez M., Cabral Araiza, J. y López Ramírez E. O. (2005), Reflexiones sobre la educación superior mexicana, en Tecnologías para Internacionalizar el Aprendizaje, Universidad de Guadalajara.

⁷ Consejo de Especialistas para la Educación, 2006

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consideramos que estos datos son preocupantes, ya que permiten inferir que el nivel medio superior se ha convertido en prácticamente un "cuello de botella", el cual limita drásticamente el aumento de la cobertura en el nivel superior. Al respecto, es importante mencionar que la UNESCO recomienda tasas de cobertura de entre el 40 y 50 por ciento de educación superior, para alcanzar el desarrollo sostenido. Sin embargo, con las mencionadas tasas de cobertura y una deserción por arriba del 50 por ciento en la educación media superior, difícilmente se alcanzaría esa meta de desarrollo.

En el caso hipotético que se lograran tasas de absorción, en el nivel superior, del 100 por ciento de los actuales egresados del nivel medio superior, tan sólo se lograría pasar a una cobertura de entre el 28 y 30 por ciento en el total de instituciones de educación superior de nuestro país.

Estas Comisiones coinciden con los promoventes en que el insuficiente crecimiento de la educación superior se debe, como se observa en el párrafo anterior, a que un número considerable de jóvenes no concluye la enseñanza media superior y, en una proporción significativa ni siquiera la secundaria; no obstante, también se debe a las deficiencias de la oferta, ya que educación media superior no ha recibido una atención comparable a la de la educación básica.⁸

En el contexto demográfico, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del INEGI, en los próximos años el comportamiento demográfico planteará al Estado mexicano la necesidad de ampliar la atención del grupo de edad correspondiente a la educación media superior. Así, no obstante que la cohorte de 10 a 14 años, correspondiente a la población que cursa primaria y secundaria, disminuirá 2 por ciento, la mejora de la eficiencia terminal en el nivel de primaria hará que la matrícula en secundaria se incremente en 33 por ciento. Lo anterior, obligará a este nivel a mejorar la eficiencia para garantizar, hacia el año 2010, que la población de 15 años tenga al menos 9 años de escolaridad. Este incremento, como consecuencia, ejercerá una presión importante en la demanda de servicios de enseñanza media superior y superior.

Otro problema que no se debe perder de vista, es el de la inequidad en la cobertura en Educación Media Superior (EMS) en el país. Datos de la SEP⁹ muestran que por entidades federativas la desigualdad es muy grande. Mientras que la cobertura en educación media superior es de 88.5 por ciento en el Distrito Federal, en Michoacán es de tan sólo 37.1 por ciento. Estas grandes desigualdades y asimetrías, no contribuyen a la consolidación del sistema educativo.

⁸ Consejo de Especialistas para la Educación (2006) *Los retos de México en el futuro de la educación*.

⁹ 6to. Informe (2006) *Secretaría de Educación Pública*

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos. con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI. y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Coincidimos con los promoventes en que, en el comparativo internacional, cada vez más países -desarrollados y en vías de desarrollo-, han tomado conciencia de que la educación media superior es estratégica para el desarrollo económico, y para la formación de ciudadanía y estado de derecho. Por ello, la educación media superior en sus tres modalidades es una inversión estratégica para nuestro país, tanto para la consolidación de nuestra democracia y valores sociales, como para el avance de nuestra economía.

Adicionalmente, la tendencia internacional nos indica que cada vez más países están garantizando alguna modalidad de educación media superior, para incrementar sustancialmente sus tasas de cobertura y brindar oportunidades de estudio a todos los jóvenes en edad de cursarla.

Tabla 1. La Educación Media Superior en el Mundo

Australia	11		5	5
Perú	11		6	6
Canadá	11		6	6
Francia	11		6	6
Israel	11		5	5
Noruega	11		6	6
España	11		6	6
Nueva Zelanda	12		6	6
Dominica	12		5	6
Reino Unido	12		5	6
Estados Unidos	12		6	7
Turquía	13		4	6
Bélgica	13		6	8
Alemania	13		6	8
Holanda	13		6	8

Fuente: reportes estadísticos de la UNESCO

Como se puede observar, a nivel internacional el promedio de años de educación obligatoria y universal es de 12. Sin embargo, si excluimos la educación preescolar -que en ningún país es obligatoria en tres años-, en México la educación obligatoria es de sólo 9 años; es decir, a nivel secundaria.

Un dato más, señalado en la Iniciativa, es el rezago en los porcentajes de población que cuenta con educación media superior: sólo el 25 por ciento de la población en el rango de edad de 25 a 34 años cursó ese nivel educativo o más, mientras que en el rango de edades de 45 a 54, el porcentaje alcanza apenas el 20 por ciento (OCDE, 2007).

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



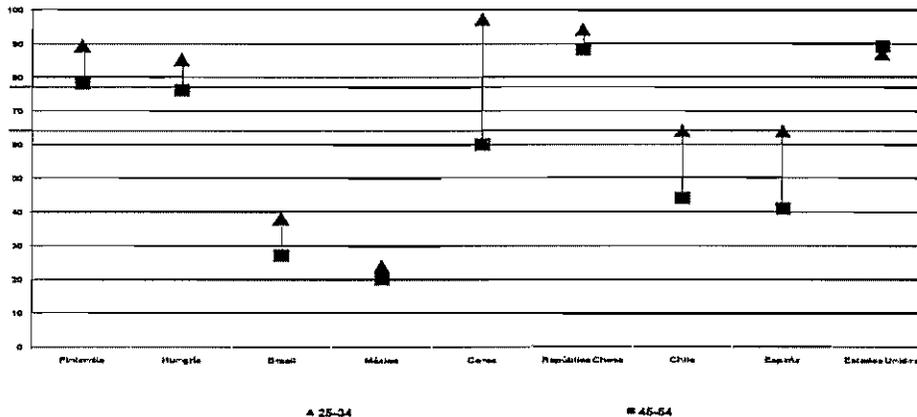
Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con las cifras antes mencionadas, es muy complicado que nuestro país consolide y perfeccione su democracia, ya que ésta requiere de ciudadanos informados, participativos con valores sociales y capacidad de análisis; atributos que se consolidan en la educación media superior y la superior.

Reconocemos que en el comparativo internacional la mayoría de los países desarrollados, y los que están en vías rápidas de desarrollo, se caracterizan por tener niveles de cobertura en el nivel medio superior de alrededor del 80 por ciento, y en el nivel superior de un promedio del 50 por ciento. En estos mismos países la educación media superior y superior tecnológicas atraen una proporción de la demanda considerablemente mayor a la del caso mexicano, y los estudiantes formados en especialidades de esta naturaleza compiten ventajosamente con los egresados de las carreras universitarias tradicionales¹⁰.

Gráfica 3. Escolaridad de la Población

Porcentaje de la población con educación media superior o más, 2005



Fuente: OCDE (2007).

De esta manera, las ambas Comisiones coincidimos con los promoventes en la necesidad de establecer la obligatoriedad para la educación media superior, de manera que se propicie el crecimiento gradual en la cobertura con criterios de calidad, equidad y pertinencia, a través de una profunda reforma en este nivel educativo.

En este sentido, destacamos que diversos especialistas han señalado que la educación media superior debe ser obligatoria y universal. Así, el Primer Foro Parlamentario de Educación Media Superior, Superior, Ciencia y Tecnología en México, celebrado en la

¹⁰ Consejo de Especialistas para la Educación (2006). *Los retos de México en el futuro de la educación*.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Díctamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciudad de Colima en noviembre de 2006 -coorganizado por el Congreso de la Unión, el Foro Consultivo Científico y Tecnológico y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)- dio como resultado la *Declaración de Colima*, la cual señala, entre otros, el siguiente Consenso:

"Generar las condiciones necesarias para que en el mediano plazo se establezca la obligatoriedad de la educación media superior a fin de universalizar su cobertura."

Estas Comisiones Unidas también comparten la preocupación de los promoventes respecto a las exigencias que plantea al Estado mexicano el comportamiento demográfico y la situación actual de la EMS, y consideran que es clara la necesidad de impulsar acciones que, al mismo tiempo que permitan la ampliación de la cobertura del nivel, mejoren la calidad de los servicios educativos que se prestan actualmente.

Al respecto, es importante señalar la coincidencia de las propuestas planteadas por especialistas representantes del sector académico con los planteamientos oficiales. Por ejemplo, el Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) planteaba desde 2003 lo siguiente:

"En la educación media se requiere una posición clara sobre la ampliación de oportunidades educativas para los jóvenes en edad de cursar el bachillerato, pero también sobre el sentido y finalidad de una educación pública generalizada al mayor número posible de jóvenes".¹¹

Por su parte, la ANUIES ha señalado, en su documento *Educación Superior en el Siglo XXI*, que:

"Uno de los retos fundamentales a enfrentar en los próximos años será el de desarrollar la infraestructura para atender a la creciente población escolar en los niveles de educación secundaria, media superior y superior. Un incremento de gran magnitud en la matrícula de los niveles mencionados -sobre todo en el nivel medio superior y superior-, representa un reto a la imaginación y a la capacidad de innovación educativa de la sociedad mexicana del futuro. Las formas tradicionales de concebir la educación no serán suficientes para responder exitosamente a este desafío ni en términos de número ni de calidad. El reto será diseñar sistemas pedagógicos que hagan un uso más eficiente de los recursos, los tiempos, los modos y los espacios para aprender."

¹¹ OCE, (2008) *La educación media, en el limbo*. Comunicado número 94

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Asimismo, de acuerdo con especialistas de Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), para que la estructura y el funcionamiento del subsistema de educación media superior propicien la equidad de manera más decidida es necesario:

"Abrir más espacios educativos en el nivel medio superior, de manera que no haya restricción de ingreso por falta de cupo. Sin embargo el ingreso a la educación media superior no puede estar desligado de las posibilidades reales de permanencia y de egreso de los distintos grupos de la población, por lo que es necesario asegurar que la escolaridad no dependa sólo del nivel económico al que se pertenece, tan asociado en México al nivel sociocultural, que como vimos influye de manera importante en el grado de desempeño académico logrado."¹²

En suma, ambas comisiones consideramos que elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior contribuirá de manera muy importante a la consolidación de reforma integral en este nivel; reforma planteada por diversos especialistas, así como por el Ejecutivo Federal en el PND 2007-2012 y en el Programa Sectorial de Educación. Así, se considera que esta reforma legal coadyuvará a la suma de esfuerzos entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, para desarrollar una profunda mejora en la cobertura, calidad, equidad y pertinencia en este nivel educativo estratégico para el desarrollo nacional.

Así también, cuando se señala que la presente reforma contribuye a la reforma integral del sistema de educación media superior, en virtud de que amplía las facultades de la autoridad educativa federal en la determinación de los planes y programas de estudios de este nivel, con excepción de aquellos servicios proporcionados por las instituciones de educación superior a las que la Constitución otorga autonomía.

4. Compromiso Constitucional de Atención Creciente en Educación Superior.

Respecto a la propuesta de plasmar en el artículo 3º que el Estado promueva el crecimiento sostenido de la cobertura en educación superior, estas Comisiones coincidimos con los proponentes en que la educación superior es un bien público. Ello, dado que el acceso a la misma responde a un interés general, y porque los resultados de las funciones que realizan las instituciones de educación superior generan un bienestar para todos los sectores sociales y un efecto multiplicador en la economía (BID, 2006).

¹² Lorenza Villa Lever (2007) *La Educación Media Superior. Una Evaluación*. UNAM.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Díctamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la cobertura total el rezago de nuestro país es notable. La tasa de cobertura en México sólo alcanza un 25.2 por ciento de los jóvenes en edad de cursarla, incluyendo la modalidad no escolarizada (SEP, 2006). Además, de acuerdo a datos de la OCDE (2006) alrededor del 50 por ciento de los alumnos en la universidad no se gradúan. Cabe señalar, que como ya se explicó con antelación, la UNESCO recomienda una cobertura de entre 40 y 50 por ciento en este nivel para desarrollar niveles de competitividad internacional.

Destacamos que diversos especialistas han señalado que la cobertura y la calidad en la educación superior deben ser atendidas con urgencia, desde el enfoque de una política de Estado. Así, el Primer Foro Parlamentario de Educación Media Superior, Superior, Ciencia y Tecnología en México, celebrado en la Ciudad de Colima en noviembre de 2006 -coorganizado por la Cámara de Diputados, el Foro Consultivo Científico y Tecnológico y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)- dio como resultado la *Declaración de Colima*, la cual señala, entre otros, los siguientes Consensos:

"Contar con una política de Estado en materia de educación media superior, superior, ciencia, tecnología e innovación, a fin de convertirlas en las principales palancas del desarrollo del país."

"Definir una política de largo aliento a fin de garantizar el financiamiento suficiente para la educación media superior y superior, la ciencia, la tecnología y la innovación, resultante de un pacto nacional entre los tres órdenes de gobierno, los poderes ejecutivo y legislativo, las comunidades académica y científica y los sectores social y productivo."

"Ampliar la oferta de educación superior con equidad, a fin de alcanzar en el año 2012 una tasa de cobertura de al menos el treinta por ciento."¹³

Cuando se habla de cobertura, calidad y pertinencia en educación superior, no podemos disociarlo del financiamiento en este nivel educativo. Así, dada la falta de una política de Estado -que defina una planeación de largo plazo-, el financiamiento ha sido insuficiente. Incluso, como se observa en la siguiente Gráfica, la tendencia ha sido decreciente y fue sólo hasta el año 2007 cuando se logró revertir esa tendencia y se concretaron aumentos importantes. Aún con estos esfuerzos, hay una brecha importante para llegar al 1 por ciento del PIB, tal y como lo mandata la Ley General de Educación.

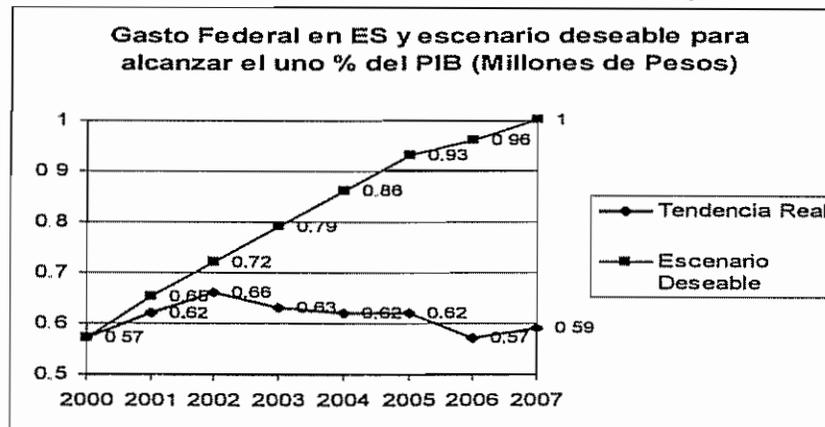
¹³ Declaración de Colima (noviembre, 2006).

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gráfica 6. Financiamiento en Educación Superior



Fuente: PEF, 2000-2007.

Por ello, coincidimos en que un problema adicional en el nivel superior es la pertinencia, ya que existe un decremento en el número de estudiantes admitidos en programas de ciencias exactas, que pasó de 2.5 a 2.4 por ciento de la matrícula del 2002 al 2005 (Romo et al, 2005), y una demanda creciente hacia programas de estudio en ciencias sociales y administrativas, que abarcaron un 47 por ciento de la matrícula en 2005. Asimismo, de acuerdo con datos oficiales¹⁴ la tercera parte de la población ocupada que realizó estudios profesionales, se formó en contaduría y finanzas, administración o derecho.

Cabe señalar, que los argumentos de los promoventes en este tema coinciden en muchos aspectos con el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2007-2014), en el Eje 3.3. Transformación Educativa. Así, el PND en su objetivo 14: Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior, señala que:

"El propósito es convertir a la educación superior en un verdadero motor para alcanzar mejores niveles de vida, con capacidad para transmitir, generar y aplicar conocimientos y lograr una inserción ventajosa en la emergente economía del conocimiento. Es importante reconocer que la educación superior que se imparte en el país ocupa el lugar 15 de las 33 naciones de América Latina y el Caribe que fueron evaluadas por el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por ello será necesario darle un gran impulso a las universidades, tecnológicos y centros de investigación, dotándolos de los apoyos públicos y privados necesarios para impulsar la docencia, la

¹⁴ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2006).

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI. y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

investigación científica, el desarrollo y la innovación tecnológicos, y la extensión y la difusión de la cultura.”

“La consolidación de la educación superior como un sistema de mayor cobertura, más abierto, diversificado, flexible, articulado y de alta calidad es esencial para el desarrollo de México.

En suma, no hay duda que una mejora en el nivel de competitividad económica dependerá de lograr que un mayor número de mexicanos tengan acceso y concluyan estudios, de una adecuada calidad y pertinencia, de nivel superior y que el sistema prepare a una masa crítica de estudiantes en disciplinas que generan riqueza e innovación (BID, 2006). Lo anterior, para que gradualmente se logren tasas de cobertura que permitan a México ser más competitivo a nivel internacional.

Por otro lado, coincidimos con los proponentes en que un tema de vital importancia para el desarrollo de la educación superior en México, es el reciente fenómeno del incremento (de casi 400% en los últimos diez años) de las escuelas privadas, buena parte de ellas de baja calidad y a menudo representantes del gran fraude educativo de los últimos años (Didriksson, 2007). Este fenómeno profundiza la competencia de los profesionales en algunas profesiones saturadas, rebaja la capacidad de producir conocimientos y genera distorsiones evidentes en la calidad del servicio educativo que se desea.

En este contexto, las Comisiones consideramos que como parte indispensable de una política de Estado en educación, se debe elevar a rango constitucional el precepto de que las instituciones particulares deberán acreditar criterios de calidad y pertinencia. Asimismo, se debe crear una ley secundaria específica para el otorgamiento del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para escuelas particulares. Lo anterior, con el fin de homogeneizar las normas y criterios para el otorgamiento del mismo a nivel nacional.

5. Derogación del artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se elevó a rango constitucional la educación preescolar en 2002 y fortalecimiento de la educación inicial.

Respecto a la propuesta de derogar el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se elevó a rango constitucional la educación preescolar, es preciso mencionar que estas Comisiones reconocemos el avance que la reforma de 2002 ha propiciado en la educación preescolar, sobre todo en el 2º y 3º grados; así, la cobertura en estos niveles supera el 90 por ciento.

Así también, estas comisiones coincidimos con los promoventes en que la investigación empírica ha demostrado que los primeros años de vida constituyen un periodo de intenso

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

aprendizaje y desarrollo, que tiene como base la propia constitución biológica y genética, pero en el cual desempeñan un papel clave las experiencias sociales, es decir, la interacción con otras persona, sean adultos o niños (SEP, 2004).

Sin embargo, también se coincide en que –de acuerdo con estudios recientes¹⁵- para que la intervención pedagógica en los primeros años de vida tenga efectos positivos de corto y largo plazo en el desarrollo de los niños, es indispensable que sea realizada por profesionales que trabajen de manera intensiva, continua, con grupos pequeños y que involucren a las familias (en particular a la madre); en contraste, una intervención pedagógica temprana que carezca de tales características tiene escaso o nulo efecto positivo en el desarrollo posterior de los niños.

En nuestro país, la intervención educativa de los 0 a los 5 años de edad es realizada –según lo establecen los artículos 40 y 65 de la Ley General de Educación- por los servicios de educación inicial (0 a 4 años) y de preescolar (3 a 5 años). De esta manera, los niños de tres años de edad son considerados población objetivo en ambos niveles, lo cual –más allá del evidente traslape jurídico- crea confusión entre los usuarios de estos servicios y los responsables directos de su operación.

Reconocemos la importancia de que el Estado garantice atención educativa de calidad para los educandos de 0 a 4 años de edad que así lo requieran, sin embargo, no coinciden en que la educación destinada, en este caso, a los niños de 3 años de edad deba ser obligatoria. El carácter obligatorio de la educación preescolar para niños de tres –o en algunos casos de dos años con ocho meses- no tiene precedente en el comparativo internacional, pues si bien se tiene clara la importancia de la intervención pedagógica temprana en el desarrollo educativo de los niños, también se reconoce que la vía escolarizada, formal y obligatoria no es la única –ni necesariamente la mejor- para atender a esta población.

La mayoría de los países miembros de la OCDE han establecido dos años de enseñanza preescolar gratuita a partir de los 4 años de edad, pero sin el carácter obligatorio,¹⁶ lo cual significa que haber cursado el nivel no constituye un requisito para que los pequeños ingresen a los grados y niveles subsecuentes (UNESCO, 2006).

¹⁵ Destaca el trabajo de Slavin (1994), quien después de analizar 11 programas de intervención temprana desarrollados en los Estados Unidos, concluye que el modelo más efectivo se basa en intervenciones intensas centradas en el niño y/o en los padres, mientras que aquellos con intervenciones limitadas con los niños y con los padres tienen efectos mínimos a corto y largo plazo en el desarrollo cognitivo de los niños (*Preventing Early School Failure: Research, Policy, and Practice*, Boston: Allyn and Bacon)

¹⁶ UNESCO (2007). *Bases sólidas. Atención y Educación de la Primera Infancia*.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tabla 2. Comparativo Internacional

Derechos al suministro de educación en la primera infancia en algunos países

Pais	Naturaleza de los derechos	Edad escolar obligatoria
Australia	No existe derecho legal, aunque la mayoría de los estados ofrece el servicio gratuito para los niños de entre 4 y 5 años de edad	6 años
Estados Unidos	No hay derecho legal para los niños entre 0 y 5 años (Los estados de Georgia y NY se comprometieron a proporcionar jardín de niños a todos los niños de 4 años)	5-7 años
Italia	No existe derecho legal a los servicios para los menores de 3 años.	6 años
Noruega	Derecho a una plaza en la escuela primaria a partir de los 5 años.	5 años
Holanda	No existe derecho legal a los servicios, pero se ha alcanzado el 80 % de la matrícula para mayores de 4 años.	6 años
República Checa	Sin derecho legal a preescolar (3 a 6 años), pero el acceso es amplio y tienen prioridad los de 5 años.	6 años
Reino Unido	Derecho legal a una plaza en el jardín de niños para todos los niños de 4 años y algunos de 3.	4 y 5 años
Suecia	Derecho legal a una plaza gratuita en el jardín de niños a partir de los 3 años	7 años

Fuente: OCDE (2002) "Niños pequeños, grandes desafíos. Educación y atención en la infancia temprana" Organización de Estados Iberoamericanos y Fondo de Cultura Económica, México, 2002: 68 y 73.

En el contexto educativo mexicano, resaltamos la importancia del diagnóstico elaborado por el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), instancia de la Secretaría de Educación Pública que agrupa a las autoridades educativas de las entidades federativas y del Gobierno Federal. A continuación se presentan los principales datos del referido documento:

1. En el ciclo escolar 2006-2007, la población de 3 años no atendida por preescolar a nivel nacional fue de 69.4%. El problema fue más grave en algunos estados. en Colima se registró el 98% y en Campeche el 92%.
2. La cobertura para el primer año de preescolar en el presente ciclo escolar (2007-2008) se estima en 35.6% y para el ciclo 2008-2009 en 41%, lo cual significa que más de 1 millón 100 mil niños de tres años no tendrían acceso, constituyendo un *rezago temprano* e incrementando la brecha de inequidad, ya que los educandos excluidos de este servicio en su mayoría pertenecen a estratos sociales caracterizados por la pobreza y marginación.
3. La cobertura universal de niños de tres años en 2008-2009 implicaría la creación de 61,984 grupos, lo cual significaría una erogación de más de 20,000 millones de pesos.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

4. De mantenerse el crecimiento inercial de los últimos años en la matrícula, la cobertura de los niños de tres años para 2012-2013 sería de 53.4%, mientras que la cobertura universal se lograría aproximadamente en el año 2030

Otro argumento importante es el del *rezago temprano*. Este hace referencia a que, en los casos en que las limitaciones de la oferta y/o las condiciones de vida de las familias impidan el ingreso de los niños de 3 años al preescolar, la entrada en vigor de la reforma de 2002 afectaría la garantía de ingreso al segundo y tercer grados de preescolar y –aún más grave– el ingreso y tránsito a la educación primaria y los niveles subsecuentes; lo anterior, sin duda sería regresivo y contrario al espíritu que motivo a la reforma de 2002.

En el documento elaborado por el CONAEDU, mismo que fue entregado al Poder Legislativo en sesión de Comisiones Unidas de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, y en Conferencia con la Comisión de Educación del Senado de la República, con fecha 26 de septiembre de 2007, las autoridades educativas plantean dos propuestas concretas al Congreso de la Unión:

***Opción 1:** Eliminar la obligatoriedad de la educación preescolar para los niños y las niñas de 3 años de edad, manteniendo este servicio como optativo. Esta medida contribuye en primer término, a evitar la afectación de los niños en su derecho a recibir educación, pero de manera muy importante, permitiría concentrar los esfuerzos en el mejoramiento de la calidad del servicio y en la ampliación de la cobertura de la población de 4 y 5 años. Esto significa que las entidades federativas que cuenten con las condiciones de infraestructura y pedagógicas para ofrecer educación preescolar a los niños de 3 años de edad, lo seguiría ofreciendo con carácter optativo y tendrán posibilidades de incrementar gradualmente la cobertura, para cumplir con el propósito de garantizar el acceso a la educación.*

***Opción 2:** Ampliar el plazo para la obligatoriedad del primer grado de preescolar para los niños de 3 años de edad, considerando los siguientes criterios técnico-pedagógicos y presupuestales para planificar el crecimiento gradual de la oferta educativa con calidad.¹⁷*

Además de las consideraciones anteriores, debe señalarse que –considerando todas las modalidades del nivel– el promedio de niños por maestro ha registrado un crecimiento sostenido entre el ciclo escolar 2001-2002 y el 2006-2007, al pasar de 21.8 a 24.4,¹⁸ este

¹⁷ SEP-CONAEDU (2007). *Las Implicaciones de la Obligatoriedad de la Educación Básica en México: Diagnóstico y Propuestas*.

¹⁸ Poder Ejecutivo Federal (2007). *Primer informe de gobierno*.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

promedio es aún mayor en los planteles de preescolar general, especialmente los ubicados en zonas urbanas marginales (en los que no es extraño encontrar grupos de hasta 45 niños), mientras que las modalidades de preescolar comunitario e indígena funcionan, por lo general, con grupos muy pequeños. La incorporación obligatoria de los niños de tres años a partir del ciclo escolar 2008-2009 incrementaría aún más el número de niños que debe atender cada maestro.

Las condiciones de sobrepoblación de los grupos escolares son poco propicias para que las educadoras realicen una labor pedagógica con las características necesarias para influir positiva y significativamente en los niños, debido a que el desarrollo de competencias intelectuales y socioafectivas en los pequeños exige que las maestras los observen sistemáticamente, tomen en cuenta y potencien sus capacidades mediante el trabajo colaborativo, así como que atiendan la diversidad social y cultural de los grupos.¹⁹

La sobrepoblación de los grupos es un reto aún mayor cuando se consideran las necesidades específicas de los pequeños de 3 años de edad. Al respecto es importante destacar las reflexiones de especialistas en educación, como Olac Fuentes Molinar y Rodolfo Ramírez, quienes han destacado que *"... cumplir con la obligatoriedad del primer año de preescolar implicaría dispensar una atención muy distinta a la que se ofrece a menores de uno o dos años más... por ser tan pequeños, muchos carecen de seguridad, de madurez suficiente y de competencias tan elementales, y a la vez sustantivas, como las de ir al baño, por ejemplo. En todo caso, se requeriría ofrecer el servicio a través de grupos más reducidos que los usuales, de una asistencia pedagógica muy calificada y un modelo de trabajo más individualizado."*²⁰

En coincidencia, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU)²¹ destaca que:

"... los niños, especialmente los más pequeños, pueden vivir situaciones estresantes que afectan su desarrollo emocional, cuando las condiciones del ambiente en el grupo los obligan, por ejemplo, a tiempos de espera prolongados para ser atendidos en sus procesos individuales... Por estas razones, no basta con que los niños asistan a la escuela, se requiere que ésta sea un espacio donde se sientan seguros y adquieran confianza en sí mismos, un espacio que asegure el desarrollo de sus capacidades de pensamiento que constituyen la base del aprendizaje permanente y de la acción creativa y eficaz en diversas situaciones sociales."

¹⁹ SEP-CONAEDU (2007). *Las Implicaciones de la Obligatoriedad de la Educación Básica en México: Diagnóstico y Propuestas*.

²⁰ Olac Fuentes Molinar y Rodolfo Ramírez Raymundo, en *La Jornada*, 16 de abril de 2007.

²¹ Órgano que agrupa a las autoridades educativas de las entidades federativas y de la Secretaría de Educación Pública.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Si bien a la edad de tres años, en general los pequeños han desarrollado capacidades importantes como es el hecho de que se desplazan solos (caminan y corren), y en general poseen un buen dominio del lenguaje oral, aún requieren de atención individual específica y de ayuda de los adultos para realizar actividades de manera autónoma; hay, por ejemplo, quienes han logrado el control de esfínteres, mientras que otros no del todo, hay quienes se mantienen atentos en ciertas actividades por periodo más prolongados y quienes cambian de actividad con mucha rapidez...”²²

De acuerdo con lo anterior, estas comisiones dictaminadoras concluimos que -de acuerdo con la teoría educativa, la experiencia internacional y el contexto educativo mexicano- lo más pertinente es mantener para la educación inicial, y de manera voluntaria, la atención del grupo de población de menos de 4 años. En este sentido, consideramos que la cobertura en educación inicial voluntaria para los educandos de tres años, se debe ampliar gradualmente con calidad, pertinencia y debe tener carácter voluntario. De esta forma, en educación preescolar los esfuerzos del Estado se podrán enfocar en atender, con calidad y pertinencia, dos años obligatorios para todos los niños de 4 y 5 años.

Estas Comisiones consideramos que esta propuesta no se interpreta de ninguna manera como un retroceso en la garantía de servicios educativos para los niños de tres años, y no pretende negar a la población mexicana la posibilidad de que sus hijos menores de 4 años reciban atención educativa; ello, puesto que el presente Decreto establece claramente que el Estado garantizará el acceso a todas las familias que así lo soliciten.

Cabe destacar, que la educación inicial que se imparte en nuestro país es ofrecida por diversas instancias, tales como las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del DIF, de Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), entre otras. Por tanto, el Estado atendería la demanda complementaria de manera gradual y creciente, para que todas las familias que soliciten el servicio para sus hijos de tres años de edad tengan acceso al mismo.

En suma consideramos procedente la derogación del Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se elevó a rango constitucional la obligatoriedad de la educación preescolar de tres grados, en el año 2002. Lo anterior, dado que dicho artículo establece los plazos para la entrada en vigor de la obligatoriedad de la misma y, en el caso del 3º y 2º años, los plazos ya fueron rebasados y están en proceso de ser cumplimentados. Así, al derogar dicho artículo el primer año de educación preescolar no entrará en vigor en el

²² SEP-CONAEDU (2007). *Las implicaciones de la obligatoriedad de la educación preescolar.*

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ciclo escolar 2008-2009, y los educandos de tres años de edad tendrán la oportunidad de ser atendidos en la modalidad de educación inicial.

6. Evaluación y Calidad en Educación.

En lo referente a elevar a rango constitucional que la educación se impartirá y evaluará con calidad, transparencia y rendición de cuentas, en todos los niveles educativos, coincidimos con los promoventes en afirmar que, en por lo menos los 10 últimos años, la calidad educativa se ha convertido en uno de los elementos más importantes de la agenda de los gobiernos a nivel internacional.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su documento 'Panorama de la educación 2007', afirma que la educación de calidad se ha convertido en el activo social más valioso de los países. En una economía global fuertemente competitiva, la educación de calidad es fundamental para elevar la productividad, el crecimiento económico y la calidad de vida de las personas.

Programas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y Educación para Todos en América Latina y el Caribe (EPT), han incluido el concepto de educación de calidad en sus objetivos y metas de desarrollo internacional. Respecto al concepto de educación de calidad, la UNESCO asegura que la calidad es hoy un concepto dinámico que debe adaptarse a un mundo cuyas sociedades experimentan transformaciones sociales y económicas (Mesa redonda ministerial sobre la Educación de Calidad, UNESCO, 2003).

En nuestro país, poco se ha realizado en la labor de definir, en términos concretos, lo que la calidad educativa implica en el quehacer cotidiano de los actores principales del sistema educativo (los alumnos, profesores, directivos y padres de familia). Es decir, existe consenso en el sector educativo de que la calidad es fundamental para que la educación impacte el desarrollo nacional, no obstante, las políticas educativas en nuestro país no reflejan la existencia de un acuerdo en cuanto a qué es lo que los educando deben saber y cómo deben aprenderlo.

Coincidimos con los promoventes en que una educación de calidad es aquella que ofrece a los estudiantes, como mínimo, *"oportunidades reiteradas, demandantes y progresivas de ejercer competencias" como "la comprensión plena de lo que se lee y su utilización en las operaciones del razonamiento, la aplicación de las matemáticas para representar problemas y para explorar sus soluciones posibles, la inferencia y la argumentación a partir de conceptos y datos fundamentales de las ciencias." Las competencias exigen*

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ciertos conocimientos, "ya sean conceptuales, factuales y procedimentales, puesto que las competencias no se ejercen en un vacío de conocimiento". (Fuentes, 2005)²³

En este sentido, México muestra rezagos importantes en cuanto a la calidad de su educación. Buena parte de los estudiantes de secundaria han fracasado sistemáticamente en las pruebas comparativas internacionales, que precisamente miden lo que nuestro sistema educativo no está desarrollando: estudiantes con la capacidad de resolver problemas complejos y analizar críticamente la información.

Es del dominio público que las evaluaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), a través de su Programa Internacional de Evaluación Estudiantil (PISA-2006), muestran que casi 40 por ciento de estudiantes mexicanos de secundaria están por debajo del nivel mínimo de desempeño matemático, definido como Nivel 1. Esto quiere decir que cuatro de cada diez estudiantes no cuenta con la habilidad mínima de razonamiento lógico, ni con las destrezas necesarias para enfrentar los requerimientos analíticos elementales que presenta la vida cotidiana.

Pero esto no es todo, de acuerdo con estas mismas evaluaciones cerca del 70 por ciento de los jóvenes de secundaria no alcanza siquiera el Nivel 2 de desempeño matemático. Es decir, la gran mayoría de nuestros estudiantes no tienen la capacidad necesaria para realizar inferencias matemáticas elementales, no son capaces de identificar los elementos básicos de un problema, y no tienen la habilidad para interpretar argumentos.

Estos resultados invitan a la reflexión y a la acción inmediata, ya que nos indican que nuestro sistema educativo, particularmente a nivel básico, está lejos de cumplir sus propósitos y metas más elementales. Si bien es cierto que la comparación con países en pleno desarrollo no es del todo justa, lo que la prueba PISA realmente mide es la capacidad que los jóvenes tienen para enfrentarse a las dinámicas del mundo actual, por tanto, el reto de la calidad es centrarse en las competencias básicas de los alumnos.

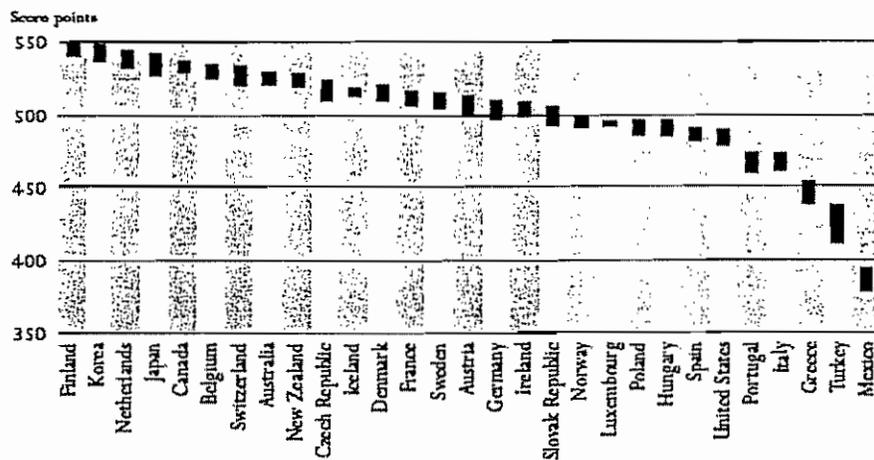
²³ Fuentes Molinar, Olac (diciembre, 2005) *Los resultados de las pruebas PISA y sus implicaciones pedagógicas, Cero en Conducta*, número 52.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gráfica 7. Desempeño Estudiantil en Matemáticas en la Evaluación OCDE-PISA (2003)



Source: OECD PISA 2003 database. Table A4.3.

En el marco de la calidad de la educación, la evaluación adquiere una importancia cada vez mayor en los sistemas educativos, como elemento fundamental de todo esfuerzo de mejora. Esta tendencia se aprecia en la creciente presencia de proyectos nacionales e internacionales de evaluación, como los que lleva a cabo la SEP con ENLACE, el INEE con EXCALE, la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo con TIMSS y el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (Examen PISA) de la OCDE.

Estas Comisiones afirmamos, dado que entramos tarde a la cultura de la evaluación, hay que apretar el paso y consolidar esta cultura en nuestro sistema educativo. Dicha evaluación debe ser comprehensiva, por tanto, se debe evaluar tanto a los alumnos, los docentes, los directivos y a la estructura burocrática de las autoridades educativas. En este sentido, afirmamos también que entre las políticas públicas que deben llevarse a cabo para mejorar nuestro sistema de evaluación, se debe dotar de autonomía de gestión al Instituto para la Evaluación de la Educación (INEE); ello dado que la evaluación para que sea efectiva debe ser imparcial, transparente y debe tener efectos para la rendición de cuentas.

En suma, consideramos que para la mejora educativa sistemática es estratégico el elevar a rango constitucional preceptos sobre calidad, evaluación, transparencia y rendición de cuentas en la educación, que sirvan como guías para el desarrollo de las políticas

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

públicas en este tema y como fundamento para los ajustes necesarios en la legislación reglamentaria.

7. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Nacional

Respecto a la propuesta de establecer en el texto constitucional que el Estado deberá promover, impulsar y financiar la ciencia, tecnología e innovación para contribuir al desarrollo nacional y regional del país, estas comisiones retomamos los argumentos de los promoventes en cuanto a que el avance tecnológico es reconocido por los teóricos del desarrollo social y económico, como una condición necesaria para que una sociedad alcance niveles de desarrollo sostenido. Entendidos estos, como la reducción de los índices de pobreza y las mejoras en la calidad de vida y oportunidades de las personas.

Las naciones que aspiran al rápido desarrollo colocan la inversión en ciencia y tecnología como uno de sus principales objetivos de política pública. En el contexto internacional, el promedio de asignación de recursos al ramo en los países de la OCDE es del 2.6% del PIB. Asimismo, países desarrollados -y en vías de acelerado desarrollo- han definido metas concretas para impulsar la ciencia y la tecnología (OCDE, 2006).

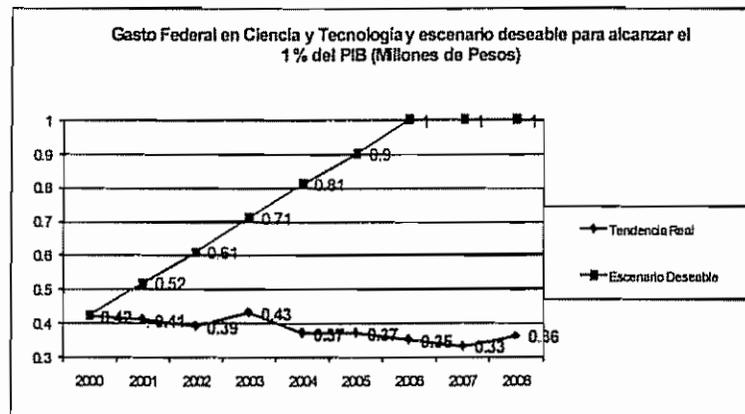
En contraste, la tendencia en los presupuestos asignados a ciencia y tecnología en México se ha caracterizado por la falta de consistencia y por su reducida proporción a la magnitud del Producto Interno Bruto (PIB). En 2008, se estima que tan sólo se destinará el 0.36% del PIB, menos de una sexta parte que el objetivo promedio de la OCDE mencionada y aún lejos de 1% que está plasmado en la Ley de Ciencia y Tecnología y en la Ley General de Educación.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Gráfica 8. Inversión en ciencia y tecnología en México



Fuente: PEF, 2001-2008.

Reconocemos que el rezago que enfrenta nuestro país en desarrollo científico y tecnológico se refleja en el número de patentes registradas, ya que en 2005 de las más de 8 mil aprobaciones en territorio nacional, sólo 131 fueron para mexicanos. Lo anterior, tiene su explicación en dos factores que están estrechamente ligados con la calidad y pertinencia de la educación superior.

Por un lado, la concentración de profesiones y por otro la geográfica. Sobre la concentración de profesiones, los datos de la Secretaría del Trabajo muestran que para 2006, por cada 4 mexicanos que ingresaron a estudiar Contaduría o Administración sólo uno lo hizo en Ingeniería Civil o Electrónica.

Respecto a la concentración geográfica, el Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología del CONACYT (2006), señala que el Sistema Nacional de Investigación tiene el 44% de sus integrantes en la Ciudad de México, y es en el Distrito Federal donde se concentran las instituciones que pueden ofrecer posgrados de calidad. Según el mismo informe, en México existían 4 mil 500 programas de posgrado, de los cuales, hasta 2007, sólo 649 —que representa el 14.4%— cuentan con el reconocimiento de pertenecer al Padrón Nacional de Posgrado (PNP).

De la misma manera, el nivel de escolaridad representa un obstáculo en el desarrollo tecnológico. Según datos de la Academia Mexicana de Ciencias, en su estudio titulado "Por un nuevo paradigma de política pública para el conocimiento y la innovación en México, 2006", mientras que Brasil formó 7 mil 729 doctores en 2003, Corea 7 mil 623 y España 6 mil 436, México sólo formó mil 443.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI. y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Abundando a lo anterior, se presentan los siguientes datos que refuerzan lo expuesto por los promoventes. En el comparativo internacional de competitividad, una medida estrechamente ligada a la formación de personas y tecnología, México ocupa el lugar 52 en el Índice Global de Competitividad del "World Economic Fórum", por debajo de países de un desarrollo similar como Chile o España.

Estas Comisiones coincidimos, también con la exposición de motivos de la Iniciativa en comento, en que el país tiene una concentración de profesiones y geográfica que no permiten un desarrollo con equidad de la investigación. Asimismo, se considera que la educación en el área de las matemáticas debiera ser atendida de manera prioritaria para mejorar los resultados.

Lo anterior, revela la necesidad de elevar a rango constitucional que el Estado, desde una visión integral, promueva, impulse y financie la ciencia, tecnología e innovación para contribuir al desarrollo nacional y regional del país. Asimismo, es indispensable enfatizar que la educación debe estar vinculada al desarrollo científico y tecnológico.

8. Laicidad en la Educación.

En lo referente a la propuesta sobre el carácter laico de la educación, hay que destacar que no se intenta resurgir el debate sobre un tema saldado históricamente. Por ello, las Comisiones dictaminadoras coincidimos con la Iniciativa, respecto a complementar el alcance de este principio en lo referente a los planes y programas de estudio sujetos al reconocimiento de validez oficial de estudios, y en consistencia con el principio histórico de la garantía de libertad de creencias.

Como bien se sabe, históricamente el Estado mexicano ha luchado por garantizar la libre educación para todos. La Constitución de 1857 proclamó, en su artículo 3º, la libertad de enseñanza como uno de los derechos del hombre. El Constituyente de 1917 refrendó esa libertad de enseñanza, pero estableció que la educación que se imparta en los establecimientos oficiales y particulares sería laica.

La educación en nuestro país ha sido motivo de luchas sociales, con el objeto de mantenerla ajena a cualquier culto religioso. Por ello, consideramos necesario refrendar la rectoría del Estado respecto a los planes y programas de estudio en los planteles educativos particulares, en los niveles preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y normal, a través del otorgamiento de los reconocimientos de validez oficial de estudios.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI. y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. Gratuidad en la Educación.

En lo concerniente a la propuesta de fortalecer el precepto de gratuidad en la educación, estas Dictaminadoras coinciden con los iniciantes en que el carácter gratuito de la educación constituye una de las conquistas históricas más importantes del país, y una de las características más preciadas de nuestra sociedad; las escuelas públicas y los libros de texto gratuitos forman parte de los bienes de nuestra Nación. Sin duda, los avances en cuanto a desarrollo social de la época posrevolucionaria han tenido un fuerte impulso en este principio.

Para el Estado, la gratuidad de la educación implica la obligación de cubrir los costos de la educación pública, mediante la redistribución equitativa de los recursos que la propia sociedad genera. En concordancia con lo anterior, consideramos que no debe existir condicionamiento alguno de los servicios de educación a la aportación de recursos por parte de los padres de familia. Ello, dado que el hecho de que una familia no tenga posibilidades de contribuir con la escuela, no debe implicar para sus hijos la cancelación del derecho de recibir una educación de calidad.

En este contexto, se reconoce que en nuestro país -y a nivel internacional- el apoyo voluntario, ya sea con aportaciones monetarias, de tiempo en actividades del centro educativo o en especie, es una de las formas más tradicionales de participación de los padres en la educación de sus hijos y en la mejora de los centros educativos. Asimismo, se ha demostrado que la participación de los padres de familia y el establecimiento de vínculos con el centro educativo, es uno de los factores que contribuyen a lograr mejores resultados educativos (Blanco *et al.*, 2006)²⁴.

Para que los padres de familia continúen participando en la mejora de los centros educativos, y en la educación de sus hijos a través de la escuela, es indispensable que se establezcan mecanismos claros y transparentes para promover su participación. Asimismo, en el caso de las aportaciones voluntarias que estos deseen realizar, se debe garantizar que los responsables del manejo de las mismas transparenten su uso y aplicación en la mejora del centro educativo; como en el caso de los presupuestos educativos federales y estatales, dichas aportaciones –siempre voluntarias- deben estar sujetas a mecanismos de rendición de cuentas.

En suma, sin dejar de reconocer los avances de nuestro país en cuanto a presupuesto educativo, consideramos necesario destacar la enorme contribución (con tiempo, dinero y esfuerzo) que la sociedad, y en particular los padres de familia, han realizado a lo largo de la historia de la educación pública en nuestro país, así como reconocer la legitimidad del

²⁴ CONAFE (2006). *Efectos del impulso a la participación de los padres de familia en la escuela*

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

interés porque sus hijos reciban educación en las mejores condiciones posibles. Así, estas Comisiones consideramos pertinente promover la participación social en la educación, para lo cual la Ley establecerá con claridad los límites y condiciones en que debe darse.

Con el propósito de que lo anterior no signifique que el Estado deposite en los padres una parte importante del costo de la operación del sistema, estas Comisiones consideran necesario que también se avance en la creación de mejores condiciones institucionales para que el mantenimiento y la mejora de los planteles escolares no dependan exclusivamente de las aportaciones de los padres de familia, especialmente en aquellas escuelas ubicadas en contextos más desfavorecidos. Esta medida, adicionalmente, contribuirá a la creación de condiciones para mejorar la calidad educativa.

Adicionalmente, se coincide con los promoventes en elevar a rango constitucional el deber del Estado para fomentar condiciones de igualdad y equidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo; ello, para que la falta de recursos de las familias menos favorecidas, no ponga en riesgo la continuidad de los educandos en el mismo. Lo anterior, implica diversos tipos de becas, libros de texto gratuitos, desayunos escolares, apoyos pedagógicos y didácticos, entre otras intervenciones de política pública.

10. Reconocimiento de Nuevas Garantías.

La Iniciativa en comento propone incorporar al texto constitucional nuevas garantías, en función de principios y valores que responden a una nueva realidad social.

Se coincide con los diputados promoventes respecto a la necesidad de reflexionar sobre una nueva generación de derechos, resultado, entre otras cosas, de la necesidad de reforzar la construcción del estado de derecho y fortalecer los valores y principios de la educación.

En tal sentido, los iniciantes buscan materializar en el texto constitucional nuevos derechos que respondan a los problemas actuales. En particular, se propone reformar el segundo párrafo del citado artículo 3º constitucional para quedar como sigue:

“La educación fomentará armónicamente todas las facultades del ser humano y, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos, la no discriminación, y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia, la justicia y la paz”.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, consideramos un acierto de la iniciativa incorporar en el texto constitucional el

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI. y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que se fomente en los niños el respeto a los derechos humanos, a la no discriminación y la conciencia sobre la paz.

En primer término, resulta adecuado que se hable de derechos humanos, de tal forma que no sólo se armonice con los derechos humanos garantizados en el mismo texto constitucional, sino con todos aquellos derechos reconocidos en los documentos internacionales que nuestro país es signatario.

En segundo término, y aunque en el tema de los derechos humanos se incluye la no discriminación, consideramos que en cuanto al grave problema de la discriminación nunca se puede insistir lo suficiente.

Así lo entienden los promoventes e incorporan el tema también el la fracción II, de este mismo artículo 3º, que:

"II. El criterio que orientará la educación se basará en los resultados del progreso científico y tecnológico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, la **discriminación**, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios".

Con la incorporación en texto constitucional de la no discriminación, se pretende que las leyes secundarias presten especial atención a la problemática de la discriminación que se vive todos los días, concretando acciones legislativas positivas o compensatorias que refuercen en los educandos el valor de la igualdad y respeto de todas las personas.

En tercer término, se estima oportuno hablar en el segundo párrafo sobre el tema de la **paz**. Las Comisiones Dictaminadoras estamos convencidas que la educación deberá ser un medio a través del cual se fomente a niños, niñas y jóvenes la formación hacia una cultura de paz y no violencia.

En la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, de la ONU se precisa en el artículo 1º que "... una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en:

a) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación..."²⁵.

En tal sentido, la norma constitucional como norma directiva, sienta las bases para que se establezcan en los planes y programas de estudio contenidos que fomenten de manera integral en los educandos la conciencia por la paz.

²⁵ ONU (1999). *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI. y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Por otro lado, respecto a la reforma al inciso a) de la fracción II a efecto de incluir dentro del criterio democrático de la educación el **mejoramiento político**, coincidimos ampliamente con la exposición de motivos de la iniciativa, en cuanto a que si pretendemos reforzar y perfeccionar el régimen democrático de nuestro país, es necesario fomentar la cultura política como espacio natural para dirimir nuestras diferencias. Al igual que los promoventes, consideramos que es a partir del conocimiento de los valores, creencias, convicciones y conductas democráticas, que se puede construir, perfeccionar y garantizar la solidez y permanencia de un sistema político democrático.

De esta forma el texto del inciso a) de la fracción II, quedaría de la siguiente forma:

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

Por lo que ve a la reforma del inciso b) de la misma fracción II, para añadir el aprovechamiento **sustentable** y el **cuidado del medio ambiente**, de igual manera se estima oportuna, en virtud de la transformación evidente de las condiciones climáticas de nuestro planeta y que ha sido ya factor de contingencia en muchos países.

Estamos convencidos que el problema del cambio climático debe ser tratado como un tema de Estado y, por lo consiguiente, atenderse con urgencia para evitar poner en riesgo el ecosistema.

El artículo 4º de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". Para lograrlo debemos empezar por una adecuada educación ambiental, concebida como política pública para el desarrollo sustentable de nuestro país. La educación ambiental debe ser vista como una práctica social en donde los ciudadanos pueden tomar conciencia de la necesaria protección, preservación y conservación de los recursos naturales.

Por lo anterior, se propone reformar el inciso b) de la fracción II, para quedar como sigue:

"b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento **sustentable** de nuestros recursos y el **cuidado del medio ambiente**, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica, a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura".

En relación a las modificaciones al inciso c) de la misma fracción II, a efecto de incorporar el **respeto a la diversidad cultural e igualdad de todos los pueblos y de todas las**

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

personas, los miembros de la Comisiones Dictaminadoras refrendamos nuestro compromiso adquirido con la sociedad para reivindicar los derechos de todos los mexicanos, en particular, de los pueblos indígenas. En este mismo tenor, se considera procedente la adición de una nueva fracción VI, para establecer que **la educación preescolar y primaria que se imparta a los miembros de los pueblos indígenas será bilingüe.**

El artículo 2 de nuestra Carta Magna decreta que la Nación Mexicana es única e indivisible y reconoce su composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. El mismo artículo impone la obligación a la Federación, Estados y municipios para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

*"La riqueza cultural del mundo reside en su diversidad dialogante"²⁶. Con esta frase el director General de la UNESCO Koichiro Matsuura, inicia el preámbulo de la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*²⁷.*

En dicho preámbulo Matsuura sostiene que la Declaración "... aspira a evitar toda tentación segregacionista y fundamentalista que, en nombre de las diferencias culturales, sacralice esas mismas diferencias y desvirtúe así el mensaje de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*". De acuerdo con el artículo 1º de *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*, la diversidad cultural es patrimonio común de la humanidad.

Retomando los esfuerzos internacionales para preservar la diversidad cultural de los pueblos y por la riqueza cultural de nuestros pueblos indígenas, la escuela en nuestro país debe ser un fuerte impulsor del respeto por la diversidad cultural y la igualdad de todos los pueblos y de todas las personas, a fin de evitar cualquier tipo de privilegio no sólo de razas, religiones, grupos, de sexos, sino también y, en particular de cualquier persona.

Finalmente, y en concordancia con el párrafo anterior, se considera viable la propuesta de los iniciantes respecto a proporcionar una perspectiva de género al artículo 31 constitucional, en materia de las obligaciones de los padres de familia, para quedar como sigue:

²⁶ <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>

²⁷ Adoptada por la 31ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO París, 2 de Noviembre de 2001

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 31. ...

I. Hacer que sus hijos, hijas o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. a IV. ...”

11. Del Régimen Transitorio.

En el artículo segundo transitorio se propone establecer que la obligación del Estado de garantizar el acceso a la educación media superior a todos los estudiantes en edad de cursarla, se realizará de manera gradual y creciente, en diversas modalidades, con calidad y pertinencia, con la concurrencia presupuestal de la Federación y entidades federativas. Con esta precisión en el régimen transitorio, se obliga al Estado a que de manera sistemática aumente la matrícula en este nivel educativo, así mismo a efectos de ser congruentes con el Decreto se precisa, que el aumento de la cobertura de la educación media superior se realizará con la calidad y pertinencia, de tal forma que verdaderamente impacte no sólo en la preparación y formación de los adolescentes sino en el desarrollo nacional.

El artículo tercero transitorio, establece condiciones mediante las cuales los poderes ejecutivo y legislativo federales se coordinarán para establecer las bases y convocar a un gran acuerdo nacional para generar una genuina política de Estado en materia educativa, con planeación y metas de largo plazo, en un marco de colaboración entre los distintos poderes y órdenes de gobiernos, que implique cambios estructurales e inversiones importantes para convertir a la educación en el eje fundamental del desarrollo Nacional.

El artículo cuarto transitorio, en el que se propone establecer que los niños de 3 años sean atendidos por los servicios de educación inicial y se mantenga el carácter obligatorio de dos grados de educación preescolar, tiene sustento en criterios de orden pedagógico relacionados con la necesidad de ofrecer atención educativa de calidad a los niños de 0 a 4 años de edad, de manera que ésta se ofrezca en condiciones más adecuadas e influya positivamente en el desarrollo educativo posterior de los pequeños. Las condiciones actuales de los servicios de educación preescolar, especialmente el número de alumnos por grupo, no son propicias para una atención educativa de calidad.

Además, se ha considerado que de mantener la obligatoriedad del nivel para los pequeños de 3 años, de acuerdo con la cobertura actual de la educación preescolar para los niños de esa edad (alrededor del 35%) y el crecimiento proyectado para el ciclo escolar 2008-2009 (41%), sólo para ese ciclo más de 1 millón 100 mil niños quedaría

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI. y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

fuera de la escuela. Esta situación, evidentemente, no sólo afectaría el ingreso a preescolar sino que, por ser éste el nivel de inicio de la educación básica, repercutiría en el ingreso de los niños a la educación primaria y los niveles subsecuentes.

12. De las Modificaciones Planteadas en la Reunión de Comisiones Unidas

En sesión Plenaria de Comisiones Unidas, de fecha 24 de abril de 2008, los diputados integrantes de las mismas plantearon diversas modificaciones al proyecto de decreto para abonar a la claridad y mejor interpretación del mismo, que fueron aprobadas por tanto se integran al proyecto de decreto, y consisten en lo siguiente:

Primera. Consiste en sustituir "poderes públicos" por **Estado** en el inciso b) de la fracción VII, a efecto clarificar que es el Estado -a través de las instituciones que éste determine para tales efectos-, el responsable de autorizar estudios en los planteles particulares, así como otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios, y no los poderes públicos ya que por ellos se entiende al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial. Para quedar como sigue:

VII. ...

*b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del **Estado** y acreditar los criterios de calidad y pertinencia que establezca la ley.*

Segunda. Consiste en eliminar "de manera creciente" en el primer párrafo de la fracción VIII, a efecto de plasmar dicho texto en un artículo transitorio. Así, en el texto del artículo tercero quedará establecido que el Estado tiene la obligación de atender la educación superior, y en el transitorio, la condicionante que regula dicha obligación. De esta forma, se incorpora un nuevo artículo transitorio al Decreto, y se recorre la numeración, para quedar como sigue:

VIII. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- atenderá la educación superior. ...

Artículo Tercero Transitorio. La cobertura en educación superior será ampliada por el Estado de manera creciente.

Tercera. A efecto de homologar la redacción del texto del artículo tercero, se propone incorporar al **Distrito Federal** y sustituir "Entidades Federativas" por **Estados** en el artículo quinto transitorio (anteriormente artículo cuarto transitorio) para quedar como sigue:

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Quinto Transitorio. *La educación destinada a los educandos de tres años de edad se atenderá en la modalidad de educación inicial. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- establecerá los mecanismos para dar cumplimiento a la atención educativa, con calidad, a las familias que soliciten este servicio educativo.*

Por lo anteriormente expuesto y motivado las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, sometemos a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 3o. Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DEROGA EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 3o. EN SU PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES III, V, Y VI, Y EL ARTÍCULO 31 EN SU FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 12 DE NOVIEMBRE DE 2002.

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue.

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación, desde la preescolar hasta la media superior.

La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación será el eje fundamental del desarrollo nacional. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios— garantizará el desarrollo de una política de Estado para tales fines.

La educación fomentará armónicamente todas las facultades del ser humano y, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos, la no discriminación, y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia, la justicia y la paz.

La Ley determinará los lineamientos y criterios para garantizar que dicha educación se imparta y evalúe con calidad, transparencia y rendición de cuentas.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, **la educación que imparta el Estado será laica**; por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

II. El criterio que orientará la educación se basará en los resultados del progreso científico y tecnológico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, **la discriminación**, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

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

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento **sustentable de nuestros recursos** y **el cuidado del medio ambiente**, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica, a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de **fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural**, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los **pueblos y de todas las personas**, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de **personas**;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el **cuarto párrafo** y en las fracciones I y II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, **media superior —con excepción de las instituciones a las que la ley otorga autonomía, de acuerdo con la fracción VIII del presente artículo—** y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita. **La Ley establecerá mecanismos claros y transparentes para fomentar la participación social en la educación**, así como para promover condiciones de igualdad y equidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo nacional.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y **media superior** señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

La educación estará vinculada al desarrollo científico y tecnológico del país.

Es obligación del Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- promover, impulsar y financiar la ciencia y tecnología para contribuir al desarrollo nacional y regional del país.

VI. La educación preescolar y primaria que se imparta a los miembros de los pueblos indígenas será bilingüe.

VII. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria, **media superior** y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el **cuarto párrafo** y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III,

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del **Estado** y **acreditar los criterios de calidad y pertinencia** que establezca la ley.

VIII. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- atenderá la **educación superior**. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las instituciones particulares de educación superior deberán cumplir con lo dispuesto en la fracción VII inciso b) de este artículo.

IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 31.

I. Hacer que sus hijos, **hijas** o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria y **media superior**, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. a IV.

ARTÍCULO TERCERO. Se deroga el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2002, para quedar como sigue:

TRANSITORIOS

Artículos Primero al Cuarto.- ...

Artículo Quinto.- Se deroga.

Artículos Sexto al Octavo.- ...

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. La obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso a la educación media superior a todos los estudiantes en edad de cursarla, se realizará de manera gradual y creciente, en diversas modalidades, con calidad y pertinencia, con la concurrencia presupuestal de la Federación y entidades federativas.

TERCERO. La cobertura en educación superior será ampliada por el Estado de manera creciente.

CUARTO. Para la generación de la política de Estado en materia educativa los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, en el ámbito de sus respectivas competencias y de manera coordinada, en un plazo de seis meses a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente Decreto, convocarán a las diversas instituciones y sectores involucrados, así como a las autoridades educativas de los distintos órdenes de gobierno.

QUINTO. La educación destinada a los educandos de tres años de edad se atenderá en la modalidad de educación inicial. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- establecerá los mecanismos para dar cumplimiento a la atención educativa, con calidad, a las familias que soliciten este servicio educativo.

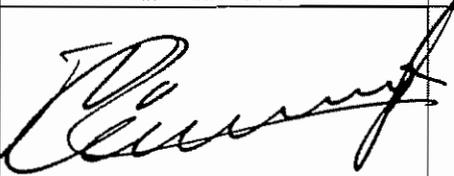
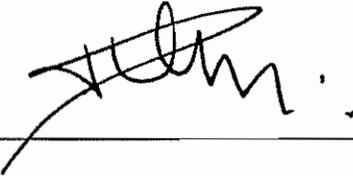
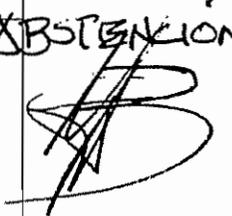
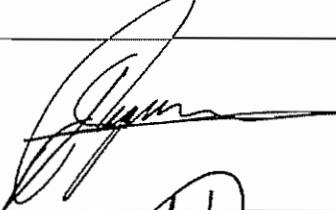
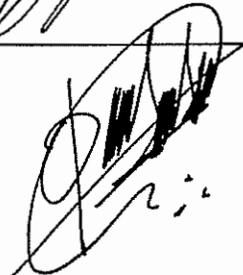
SEXTO. Al entrar en vigor el presente Decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán adecuar en el ámbito de sus respectivas competencias, la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, abril 29 de 2008



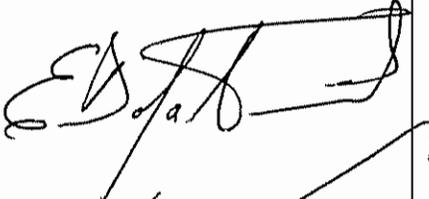
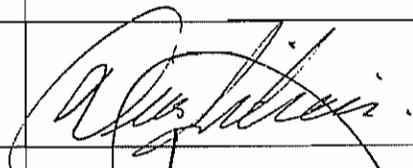
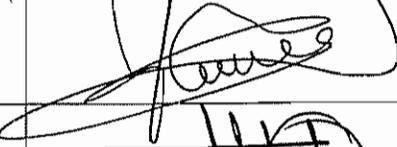
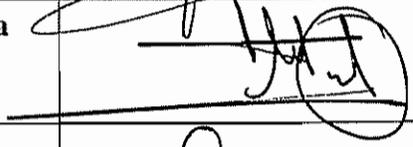
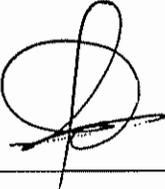
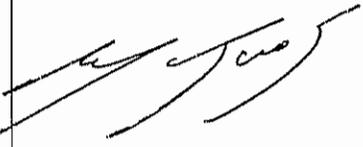
Comisión de Puntos Constitucionales

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 3º Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DEROGA EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL DIVERSO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 3º EN SU PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES III, V, VI Y E ARTÍCULO 31 EN SU FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA
 <p>Cárdenas Hernández Raymundo PRESIDENTE PRD</p>		
 <p>JOSÉ GILDARDO GUERRERO TORRES SECRETARIO PAN</p>		
 <p>Martínez Valero Dora Alicia SECRETARIA PAN</p>		
 <p>Fernández Balboa Mónica SECRETARIA PRD</p>		<p>ABSTENCIÓN</p> 
 <p>Biebrich Torres Carlos Armando SECRETARIO PRI</p>		
 <p>Reyna García José Jesús SECRETARIO PRI</p>		
 <p>Castillo Romero Patricia SECRETARIA CONVERGENCIA</p>		

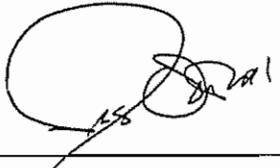
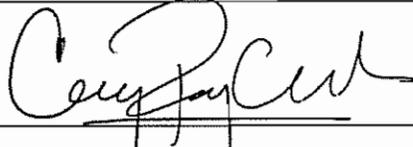
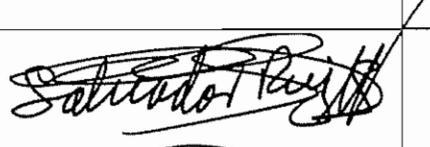
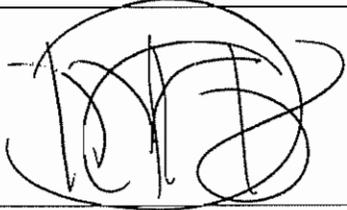


Comisión de Puntos Constitucionales

	<i>A FAVOR</i> <i>en lo general</i>	<i>EN CONTRA</i> <i>En contra del artículo</i> <i>tercero y cuenta</i> <i>transitorio.</i>
 Garay Ulloa Silvano SECRETARIO LX LEGISLATURA		
 De la Torre Jaramillo Eduardo Sergio G.P.:PAN		
 Borrego Estrada Felipe G.P.:PAN		
 Carbajal Tejada Rogelio G.P.:PAN		
 Cervantes Andrade Raúl G.P.:PRI		
 Díaz de León Torres Leticia G.P.:PAN		
 Espejel Lazcano Jaime G.P.:PRD		
 Espinosa Piña José Luis G.P.:PAN		
 Guerra Ochoa Juan Nicasio G.P.:PRD		
 Elizondo Garrido Francisco G.P.:PVEM		
 Lozano Lozano Andrés G.P.:PRD		



Comisión de Puntos Constitucionales

	<i>A FAVOR</i>	<i>EN CONTRA</i>
 <p>Madrid Tovilla Arely G.P.:PRI</p>		
 <p>Medina Rodríguez Lizbeth Evelia G.P.:PAN</p>		
 <p>Montalvo Rojas Victorio Rubén G.P.:PRD</p>		
 <p>Ortega Martínez Ma. del Pilar G.P.:PAN</p>		
 <p>Ortiz Magallón Rosario Ignacia G.P.:PRD</p>		
 <p>Palma César Víctor Samuel G.P.:PRI</p>		
 <p>Pérez Cuéllar Cruz G.P.:PAN</p>		
 <p>Rivera Bedoya Juan Francisco G.P.:PRI</p>		
 <p>Rodríguez Prats Juan José G.P.:PAN</p>		
 <p>Ruíz Sánchez Salvador G.P.:PRD</p>		
 <p>Tamayo Herrera Yadhira Yvette G.P.:PAN</p>		



Comisión de Puntos Constitucionales



Dip. Ríos

Camarena

Freda Adolfo G.P.:PRI

--	--	--

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

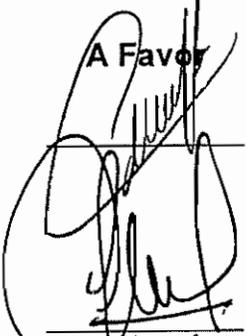
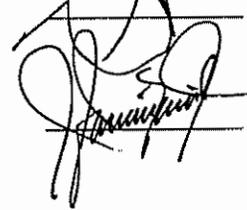
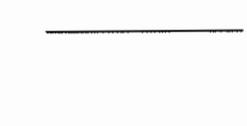
Por la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos

Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla <i>Presidente</i>	<i>A Favor</i> 	_____	_____
Dip. Constantino Acosta Dávila <i>Secretario</i>		_____	_____
Dip. Ariel Castillo Nájera <i>Secretario</i>		_____	_____
Dip. Leobardo Curiel Preciado <i>Secretario</i>		_____	_____
Dip. Delber Medina Rodríguez <i>Secretario</i>		_____	_____
Dip. Víctor Manuel Lizárraga Peraza <i>Secretario</i>	_____	_____	_____
Dip. Adrián Pedrozo Castillo <i>Secretario</i>	<i>En lo general</i> 	<i>En contra de lo particular del artículo tercero y quinto transitorio</i>	_____
Dip. Abundio Peregrino García <i>Secretario</i>		_____	_____
Dip. Enrique Rodríguez Uresti <i>Secretario</i>	<i>En lo general</i> 	_____	_____

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Sergio Hernández Hernández <i>Integrante</i>		_____	_____
Dip. Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo <i>Integrante</i>		_____	_____
Dip. Adolfo Mota Hernández <i>Integrante</i>		_____	_____
Dip. Francisco Javier Murillo Flores <i>Integrante</i>		_____	_____
Dip. Concepción Ojeda Hernández <i>Integrante</i>	_____	_____	_____
Dip. Ignacio Alberto Rubio Chávez <i>Integrante</i>	_____	_____	_____
Dip. José de Jesús Solano Muñoz <i>Integrante</i>		_____	_____
Dip. Miguel Ángel Solares Chávez <i>Integrante</i>		_____	_____
Dip. Gerardo Sosa Castelán <i>Integrante</i>	_____	_____	_____
Dip. José Luis Varela Lagunas <i>Integrante</i>		_____	_____

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación Pública y Servicios Educativos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación Pública y Servicios Educativos, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona el artículo tercero en su párrafo primero, fracciones III, V, y VI, y de, el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Odilón Romero Gutiérrez <i>Secretario</i>			
Dip. María del Carmen Pinete Vargas <i>Secretaria</i>			
Dip. Sergio Sandoval Paredes <i>Secretario</i>		EN CONTRA CUARTO TRANSITORIO	
Dip. José Rosas Aispuro Torres <i>Integrante</i>		EN CONTRA DEL CUARTO TRANSITORIO	
Dip. Daniel Amador Gaxiola <i>Integrante</i>			
Dip. Raymundo Cárdenas Hernández <i>Integrante</i>			
Dip. Juan de Dios Castro Muñoz <i>Integrante</i>			
Dip. Faustino Javier Estrada González <i>Integrante</i>			
Dip. Jesús Vicente Flores Morfín <i>Integrante</i>			
Dip. María Gabriela González Martínez <i>Integrante</i>			
Dip. Benjamín Ernesto González Roaro <i>Integrante</i>			



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos

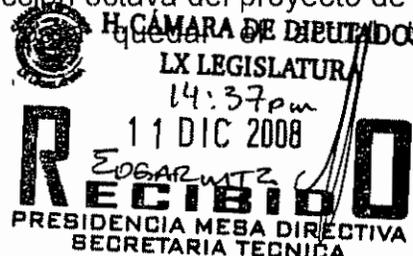
Palacio Legislativo de San Lázaro, diciembre 11 de 2008
"2008 Año de la Educación Física y el Deporte"

Dip. Cesar Horacio Duarte Jáquez
Presidente de la Mesa Directiva de la
H. Cámara de Diputados

Por acuerdo de las Presidencias de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos de esta Soberanía y en alcance al Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos solicitar se sometan a consideración del Pleno, adiciones y modificaciones a dicho Dictamen, las cuales enriquecen y recogen diversas propuestas de los Grupos Parlamentarios integrantes de esta LX Legislatura, mismas que a continuación se describen:

1. SE MODIFICA EL ARTÍCULO PRIMERO DEL PROYECTO DE DECRETO, REFERENTE A DIVERSOS AJUSTES A LA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL.

- a) Se ajusta la redacción del quinto párrafo del proyecto de Decreto para mayor claridad en el texto, al cambiar la expresión "dicha" [educación], por "la" [educación].
- b) Se eliminan las modificaciones realizadas a la fracción tercera del proyecto de Decreto en materia de planes y programas de estudio para la educación media superior, para quedar el actual texto vigente constitucional.
- c) Se modifica la fracción séptima del proyecto de Decreto para eliminar la referencia a la educación media superior, para quedar el actual texto vigente constitucional.
- d) Se modifica el apartado b) de la fracción séptima del proyecto de Decreto para eliminar el concepto "pertinencia", en virtud de que debe ser objeto de contenido en la Ley reglamentaria.
- e) Se elimina el segundo párrafo de la fracción octava del proyecto de Decreto en lo referente a la educación superior, para quedar el actual texto vigente constitucional





Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación
Pública y Servicios Educativos

- f) Se modifica el tercer párrafo de la fracción quinta del Proyecto de Decreto para establecer que el Estado participará en el financiamiento de la ciencia y la tecnología.

2. SE MODIFICA EL ARTÍCULO TERCERO DEL PROYECTO DE DECRETO, EN LO REFERENTE A LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

*“ARTÍCULO TERCERO. Se **reforma** el Artículo Quinto Transitorio del Decreto que reforma el artículo 3° en su párrafo primero fracciones III, V y VI, y el Artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de noviembre de 2002, para quedar como sigue:*

TRANSITORIOS

Artículos Primero al Cuarto.- ...

***Artículo Quinto.-** La educación preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005, el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006. En el caso del primer año de preescolar, la atención educativa crecerá de manera gradual y sistemática hasta lograr su universalización.*

En los términos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, equidad y reconociendo las diversidades regionales, la oferta de este servicio educativo, con apego a la concurrencia de recursos presupuestales asignados por la federación, estados, Distrito Federal y municipios.

El Estado mexicano establecerá mecanismos y condiciones para garantizar que todo educando, independientemente de su situación socioeconómica y ubicación geográfica, o cualquier otra circunstancia, tenga ingreso a las instituciones públicas de educación primaria.

Artículos Sexto al Octavo.- ...



3. SE MODIFICA EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO, REFERENTE A LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

“SEGUNDO. La obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso a la educación media superior a todos los estudiantes en edad de cursarla, se realizará de manera gradual y creciente, en diversas modalidades, con calidad y con la concurrencia presupuestal de la Federación y entidades federativas, y en los términos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación vigentes.”

4. SE MODIFICA EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO, REFERENTE A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

“TERCERO. La cobertura en educación superior será ampliada por el Estado de manera creciente, en los términos de la ley de la materia.

5. EN CONCORDANCIA CON LOS CAMBIOS ANTERIORES, SE REALIZAN DIVERSAS MODIFICACIONES A LOS CONSIDERANDOS DEL DICTAMEN, EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:

A) SE MODIFICA EL NUMERAL 5 DEL CAPÍTULO III. CONSIDERACIONES, PARA AJUSTAR LA REDACCIÓN REFERENTE A LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

III. Consideraciones

1 al 4...

5. Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se elevó a rango constitucional la educación preescolar en 2002 y fortalecimiento de la educación inicial.

Respecto a la propuesta de modificar el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se elevó a rango constitucional la educación preescolar, es preciso mencionar que estas Comisiones reconocemos el avance que la



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos

oportunidades de desarrollo y sus capacidades para aprender se verán incrementadas. El Informe Niños pequeños, grandes desafíos II: educación y atención preescolar, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2006) señala que: "La provisión de una educación y una atención de buena calidad durante la primera infancia se ha mantenido de forma constante en las agendas de los gobiernos durante los últimos años... se está generalizando la idea de que un acceso temprano a la educación y atención preescolar contribuyen a un buen arranque en la vida, sobre todo para los grupos de bajos ingresos y de lengua materna distinta..."¹

Sin embargo, también se coincide en que –de acuerdo con estudios recientes²– para que la intervención pedagógica en los primeros años de vida tenga efectos positivos de corto y largo plazo en el desarrollo de los niños, es indispensable que sea realizada por profesionales que trabajen de manera intensiva, continua, con grupos pequeños y que involucren a las familias (en particular a la madre); en contraste, una intervención pedagógica temprana que carezca de tales características tiene escaso o nulo efecto positivo en el desarrollo posterior de los niños.

Ante la responsabilidad que implica la tarea de legislar, y reconociendo la importancia que merece el tema de la obligatoriedad de la educación preescolar en el marco de las decisiones de política educativa, las Comisiones hemos realizado un proceso responsable y minucioso de análisis sobre las implicaciones que tiene la entrada en vigor de la obligatoriedad del primer año del preescolar en agosto de 2008.

Reconociendo los avances en materia de cobertura en el nivel preescolar (96 por ciento en el tercer año y 88.9 por ciento en el segundo año), estas Comisiones consideran que la reforma de 2002 se realizó sin un análisis comprehensivo sobre si el Gobierno Federal y los gobiernos estatales

¹ OECD. **Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. Summary in Spanish.** OECD, 2006. Este segundo informe se realizó con la participación de 8 países miembros de la OCDE.

² Destaca el trabajo de Slavin (1994), quien después de analizar 11 programas de intervención temprana desarrollados en los Estados Unidos, concluye que el modelo más efectivo se basa en intervenciones intensas centradas en el niño y/o en los padres, mientras que aquellos con intervenciones limitadas con los niños y con los padres tienen efectos mínimos a corto y largo plazo en el desarrollo cognitivo de los niños (*Preventing Early School Failure: Research, Policy, and Practice*, Boston: Allyn and Bacon)



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos

tendrían la capacidad de atender los requerimientos técnico-pedagógicos, financieros y de organización para garantizar -en los plazos fijados, y con calidad y pertinencia- la educación preescolar para todos los educandos, sobre todo en lo referente a la educación destinada a las niñas y niños de tres años de edad.

Así, aún con los avances descritos, el cumplimiento de la obligatoriedad del primer año del preescolar para el ciclo 2008-2009 enfrenta serios problemas de viabilidad. En el ciclo escolar 2006-2007 se cubrió sólo al 30.6 por ciento de la demanda en este grado escolar, por lo que estas Comisiones consideran que las autoridades educativas no han avanzado lo suficiente en la previsión de las condiciones que permitan atender, con calidad y equidad, a la demanda de este nivel.

En este sentido, es preocupación central de las Comisiones garantizar las condiciones para que la obligatoriedad del primer año de educación preescolar no opere de manera regresiva, es decir, perjudicando precisamente a los menos favorecidos –particularmente las niñas y los niños que viven en comunidades marginadas.

Ante esta problemática, las Comisiones resaltamos la importancia del diagnóstico elaborado por el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), instancia de la Secretaría de Educación Pública que agrupa a las autoridades educativas de las entidades federativas y del Gobierno Federal. A continuación, con base en dicho diagnóstico se presentan algunas de las implicaciones de entrar en vigor la obligatoriedad del primer año de educación preescolar en el ciclo escolar 2008-2009:

- 1. En el ciclo escolar 2006-2007, la población de 3 años no atendida por preescolar a nivel nacional fue de 69.4%. El problema fue más grave en algunos estados: en Colima se registró el 98% y en Campeche el 92%.*
- 2. La cobertura para el primer año de preescolar en el presente ciclo escolar (2007-2008) se estima en 35.6% y para el ciclo 2008-2009 en 41%, lo cual significa que más de 1 millón 100 mil niños de tres años no tendrían acceso, constituyendo un rezago temprano e incrementando la brecha de inequidad, ya que los educandos*



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos

excluidos de este servicio en su mayoría pertenecen a estratos sociales caracterizados por la pobreza y marginación.

- 3. La cobertura universal de niños de tres años en 2008-2009 implicaría la creación de 61,984 grupos, lo cual significaría una erogación de más de 20,000 millones de pesos.*
- 4. De mantenerse el crecimiento inercial de los últimos años en la matrícula, la cobertura de los niños de tres años para 2012-2013 sería de 53.4%, mientras que la cobertura universal se lograría aproximadamente en el año 2030.*

Un tema que no se debe soslayar es el referente al rezago temprano. Este hace referencia a que, en los casos en que las limitaciones de la oferta y/o las condiciones de vida de las familias impidan el ingreso de los niños de 3 años al preescolar, la entrada en vigor de la reforma de 2002 afectaría la garantía de ingreso al segundo y tercer grados de preescolar y –aún más grave- el ingreso y tránsito a la educación primaria y los niveles subsecuentes; lo anterior, sin duda sería regresivo y contrario al espíritu que motivo a la reforma de 2002.

Además de las consideraciones anteriores, debe señalarse que – considerando todas las modalidades del nivel- el promedio de niños por maestro ha registrado un crecimiento sostenido entre el ciclo escolar 2001-2002 y el 2006-2007, al pasar de 21.8 a 24.4;³ este promedio es aún mayor en los planteles de preescolar general, especialmente los ubicados en zonas urbanas marginales (en los que no es extraño encontrar grupos de hasta 45 niños), mientras que las modalidades de preescolar comunitario e indígena funcionan, por lo general, con grupos muy pequeños. La incorporación obligatoria de los niños de tres años a partir del ciclo escolar 2008-2009 incrementaría aún más el número de niños que debe atender cada maestro.

Las condiciones de sobrepoblación de los grupos escolares son poco propicias para que las educadoras realicen una labor pedagógica con las características necesarias para influir positiva y significativamente en los niños, debido a que el desarrollo de competencias intelectuales y

³ Poder Ejecutivo Federal (2007). *Primer informe de gobierno.*



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos

socioafectivas en los pequeños exige que las maestras los observen sistemáticamente, tomen en cuenta y potencien sus capacidades mediante el trabajo colaborativo, así como que atiendan la diversidad social y cultural de los grupos.⁴

La sobrepoblación de los grupos es un reto aún mayor cuando se consideran las necesidades específicas de los pequeños de 3 años de edad. Al respecto es importante destacar las reflexiones de especialistas en educación, como Olac Fuentes Molinar y Rodolfo Ramírez, quienes han destacado que "... cumplir con la obligatoriedad del primer año de preescolar implicaría dispensar una atención muy distinta a la que se ofrece a menores de uno o dos años más... por ser tan pequeños, muchos carecen de seguridad, de madurez suficiente y de competencias tan elementales, y a la vez sustantivas, como las de ir al baño, por ejemplo. En todo caso, se requeriría ofrecer el servicio a través de grupos más reducidos que los usuales, de una asistencia pedagógica muy calificada y un modelo de trabajo más individualizado."⁵

En coincidencia, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU)⁶ destaca que:

"... los niños, especialmente los más pequeños, pueden vivir situaciones estresantes que afectan su desarrollo emocional, cuando las condiciones del ambiente en el grupo los obligan, por ejemplo, a tiempos de espera prolongados para ser atendidos en sus procesos individuales... Por estas razones, no basta con que los niños asistan a la escuela, se requiere que ésta sea un espacio donde se sientan seguros y adquieran confianza en sí mismos, un espacio que asegure el desarrollo de sus capacidades de pensamiento que constituyen la base del aprendizaje permanente y de la acción creativa y eficaz en diversas situaciones sociales."

"Si bien a la edad de tres años, en general los pequeños han desarrollado capacidades importantes como es el hecho de que se

⁴ SEP-CONAEDU (2007). *Las Implicaciones de la Obligatoriedad de la Educación Básica en México. Diagnóstico y Propuestas.*

⁵ Olac Fuentes Molinar y Rodolfo Ramírez Raymundo, en *La Jornada*, 16 de abril de 2007.

⁶ Órgano que agrupa a las autoridades educativas de las entidades federativas y de la Secretaría de Educación Pública.



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos

desplazan solos (caminan y corren), y en general poseen un buen dominio del lenguaje oral, aún requieren de atención individual específica y de ayuda de los adultos para realizar actividades de manera autónoma; hay, por ejemplo, quienes han logrado el control de esfínteres, mientras que otros no del todo, hay quienes se mantienen atentos en ciertas actividades por periodo más prolongados y quienes cambian de actividad con mucha rapidez...⁷

En el referido documento elaborado por el CONAEDU, mismo que fue entregado al Poder Legislativo en sesión de Comisiones Unidas de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, y en Conferencia con la Comisión de Educación del Senado de la República, con fecha 26 de septiembre de 2007, las autoridades educativas plantean dos propuestas concretas al Congreso de la Unión:

“Opción 1: *Eliminar la obligatoriedad de la educación preescolar para los niños y las niñas de 3 años de edad, manteniendo este servicio como optativo. Esta medida contribuye en primer término, a evitar la afectación de los niños en su derecho a recibir educación, pero de manera muy importante, permitiría concentrar los esfuerzos en el mejoramiento de la calidad del servicio y en la ampliación de la cobertura de la población de 4 y 5 años. Esto significa que las entidades federativas que cuenten con las condiciones de infraestructura y pedagógicas para ofrecer educación preescolar a los niños de 3 años de edad, lo seguiría ofreciendo con carácter optativo y tendrán posibilidades de incrementar gradualmente la cobertura, para cumplir con el propósito de garantizar el acceso a la educación.*

Opción 2: *Ampliar el plazo para la obligatoriedad del primer grado de preescolar para los niños de 3 años de edad, considerando los siguientes criterios técnico-pedagógicos y presupuestales para planificar el crecimiento gradual de la oferta educativa con calidad.⁸”*

⁷ SEP-CONAEDU (2007). *Las implicaciones de la obligatoriedad de la educación preescolar.*

⁸ SEP-CONAEDU (2007). *Las Implicaciones de la Obligatoriedad de la Educación Básica en México. Diagnóstico y Propuestas.*



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos

De acuerdo con lo anterior, estas comisiones dictaminadoras concluimos que –con base en la teoría educativa, la experiencia internacional y el contexto educativo mexicano- lo más pertinente es garantizar que la cobertura del primer año de educación preescolar crezca de manera gradual, sistemática, con calidad, equidad y pertinencia. Ello, con el objeto de evitar el rezago temprano y no propiciar circunstancias en las que las familias se vean obligadas a llevar a sus hijos al primer año del preescolar, cuando las condiciones de infraestructura, accesibilidad, equidad y pertinencia no estén dadas.

Así, en tanto no se universalice la atención en este grado educativo, éste no se considerará como un requisito sine qua non para el ingreso a los grados subsecuentes de la educación preescolar.

Por lo expuesto, se concluye que el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se elevó a rango constitucional la obligatoriedad de la educación preescolar en 2002 debe reformarse. Lo anterior, para establecer que en el caso del primer año de preescolar, la atención educativa deberá crecer de manera gradual y sistemática hasta lograr su universalización.

Asimismo, se modifica el artículo transitorio en comento para precisar que el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, equidad, pertinencia y reconociendo las diversidades regionales, la oferta de este servicio educativo, con apego a la concurrencia de recursos presupuestales asignados por la federación, estados, Distrito Federal y municipios.

Finalmente, mediante esta reforma se garantiza que el Estado mexicano establecerá mecanismos y condiciones para garantizar que todo educando, independientemente de su situación socioeconómica y ubicación geográfica, tenga ingreso a las instituciones públicas de educación primaria.



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos

B. SE ADICIONA UN NUMERAL 3 AL CAPÍTULO I. PROCESO LEGISLATIVO Y SE RECORRE LA NUMERACIÓN, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

I. Proceso Legislativo

1 y 2...

3. Así también, es importante destacar que en el proceso de elaboración del presente dictamen, las Comisiones Unidas tomaron en cuenta los planteamientos de diversas iniciativas presentadas e impulsadas por los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

En este sentido, en el tema del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el cuidado al medio ambiente y la educación ambiental, se destacan iniciativas presentadas por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); en el tema de la incorporación de nuevas garantías sociales al texto constitucional se destacan propuestas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Nueva Alianza y el Partido Convergencia.

En lo referente al tema de fortalecer el concepto de gratuidad de la educación se destacan propuestas de Convergencia, PRI, PAN, PRD; en materia de promover, impulsar y financiar la ciencia y la tecnología se destacan iniciativas del PRI, PAN y PRD, en cuanto a establecer criterios de calidad y transparencia para la educación se destacan iniciativas del Partido Nueva Alianza, PRI, Convergencia, PAN, PRD, PVEM y el Partido del Trabajo (PT); en lo referente a elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior se destacan propuestas del PRD y Nueva Alianza.

4 al 7...

C) SE AÑADEN TRES PÁRRAFOS Y UNA GRÁFICA AL FINAL DEL NUMERAL 3 DEL CAPÍTULO III. CONSIDERACIONES, EN MATERIA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

III. Consideraciones

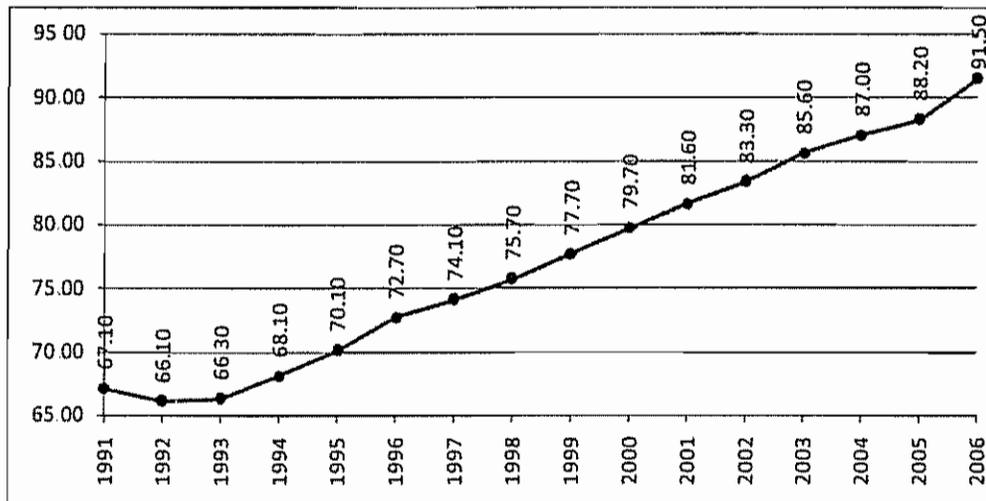
5. ...



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos

Finalmente, a través de la creación de un artículo transitorio, se establece que la obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso a la educación media superior a todos los estudiantes en edad de cursarla, se realizará de manera gradual y creciente, en diversas modalidades, con calidad y pertinencia, con la concurrencia presupuestal de la Federación y entidades federativas. Así, dada esta gradualidad, estas Comisiones prevén un crecimiento incremental y que tome en cuenta las diversidades regionales, que podría compararse con el de la educación secundaria a partir de que esta se hizo obligatoria en 1993.

Grafica 4. Tendencia de Crecimiento de la Cobertura en Educación Secundaria 1991-2006



Fuente: Informes Presidenciales (2000-2005); INEE, Panorama Educativo (2005 y 2006).

Como lo ejemplifica la Gráfica 4, el crecimiento en la cobertura de la educación secundaria se dio con un promedio anual de 1.5 puntos porcentuales desde 1993 a 2006. Cabe señalar, que con base en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012, la meta de cobertura en educación media superior a 2012 es del 68 por ciento, es decir, 2 puntos porcentuales al año, tomando en cuenta que la cobertura actual es del 58 por ciento.



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación
Pública y Servicios Educativos

Por ello, estas Comisiones consideran que la propuesta de elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior, de manera gradual, es consistente con las metas del Ejecutivo Federal en este ámbito en el PSE 2007-2012.

D) SE SUPRIMEN LOS PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO DEL NUMERAL 11. DEL CAPÍTULO III. CONSIDERACIONES, EN MATERIA DE EDUCACIÓN INICIAL.

E) SE SUPRIME EL PÁRRAFO CUARTO DEL NUMERAL 12. DEL CAPÍTULO III. CONSIDERACIONES, REFERENTE A LA EDUCACIÓN INICIAL.

F) SE SUPRIME EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO, REFERENTE A EDUCACIÓN INICIAL, Y SE RECORRE LA NUMERACIÓN.

G) SE SUPRIMEN LAS FRACCIONES IV, VI Y VIII DEL PÁRRAFO DÉCIMO DEL CAPÍTULO II. ANTECEDENTES, EN LO REFERENTE A PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR, EDUCACIÓN INICIAL Y LAICIDAD, RESPECTIVAMENTE.

H) SE SUPRIME LA FRACCIÓN II DEL PÁRRAFO ONCE DEL CAPÍTULO II. ANTECEDENTES, EN MATERIA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.

I) SE SUPRIMEN LOS INCISOS "f" Y "h" DEL PÁRRAFO DOCE DEL CAPÍTULO II. ANTECEDENTES, EN MATERIA DE EDUCACION SUPERIOR Y EDUCACION INICIAL RESPECTIVAMENTE.

J) SE SUPRIME EL PÁRRAFO VIGÉSIMOPRIMERO DEL NUMERAL 3. DEL CAPÍTULO III. CONSIDERACIONES, EN LO REFERENTE A PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.

K) SE SUPRIMEN LOS PÁRRAFOS QUINTO, OCTAVO Y NOVENO DEL NUMERAL 4. DEL CAPÍTULO III. CONSIDERACIONES, EN LO REFERENTE A LA PERTINENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.



Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación
Pública y Servicios Educativos

L) SE ELIMINAN LOS TRES PÁRRAFOS EXISTENTES EN EL NUMERAL 8.
DEL CAPÍTULO III. CONSIDERACIONES, REFERENTE A LA LAICIDAD Y
SE ADICIONA UN PÁRRAFO ÚNICO PARA QUEDAR COMO SIGUE:

En lo referente a la propuesta sobre el carácter laico de la educación, las modificaciones son sólo de expresión gramatical a esta garantía constitucional consagrada en el texto vigente. Por lo tanto, los cambios que se proponen son sólo de forma, y para armonizar la redacción. Así el proyecto de Decreto sólo establece, en un mismo párrafo, que la educación que imparta el Estado será laica.

M) SE SUPRIMEN LOS PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO DEL NUMERAL
11, EN MATERIA DE EDUCACION INICIAL.

Sin otro particular por el momento, le enviamos un cordial saludo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, diciembre 11 de 2008

Comisión de Puntos Constitucionales

Dip. Raymundo Cardenas Hernandez
Presidente

Comision de Educación Pública y Servicios
Educativos

Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Presidente



DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. **El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación, desde la preescolar hasta la media superior.**

La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; **ésta y la media superior serán obligatorias.**

La educación **será el eje fundamental del desarrollo nacional. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios— garantizará el desarrollo de una política de Estado para tales fines.**

La educación **fomentará** armónicamente todas las facultades del ser humano y, a la vez, el amor a la Patria, **el respeto a los derechos humanos, la no discriminación,** y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia, la justicia y **la paz.**

La **Ley determinará los lineamientos y criterios para garantizar que la educación se imparta y evalúe con calidad, transparencia y rendición de cuentas.**

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, **la educación que imparta el Estado será laica;** por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa

II El criterio que orientará **la educación se basará en los resultados del progreso científico y tecnológico,** luchará contra la ignorancia y sus efectos, **la discriminación,** las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

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

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento **sustentable de** nuestros recursos y **el cuidado del medio ambiente,** a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica, a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.



c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de **fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural**, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los **pueblos y de todas las personas**, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de **personas**;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el **cuarto párrafo** y en las **fracciones I y II**, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita. **La Ley establecerá mecanismos claros y transparentes para fomentar la participación social en la educación, así como para promover condiciones de igualdad y equidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo nacional.**

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y **media superior** señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

La educación estará vinculada al desarrollo científico y tecnológico del país.

Es obligación del Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- promover, impulsar y participar en el financiamiento de la ciencia y tecnología para contribuir al desarrollo nacional y regional del país.

VI. **La educación preescolar y primaria que se imparta a los miembros de los pueblos indígenas será bilingüe.**

VII. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán.

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el **cuarto párrafo** y la **fracción II**, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la **fracción III**,

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del **Estado y acreditar los criterios de calidad** que establezca la ley



VIII. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- atenderá la educación superior. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

ARTICULO SEGUNDO. Se reforma la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 31. .

I. Hacer que sus hijos, **hijas** o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria y **media superior**, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. a IV. .

ARTÍCULO TERCERO. Se **reforma** el Artículo Quinto Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de noviembre de 2002, que reforma el artículo 3° en su párrafo primero fracciones III, V y VI, y el Artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue.

TRANSITORIOS

Artículos Primero al Cuarto - .

Artículo Quinto.- *La educación preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006. En el caso del primer año de preescolar, la*



atención educativa crecerá de manera gradual y sistemática hasta lograr su universalización.

En los términos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, equidad, y reconociendo las diversidades regionales, la oferta de este servicio educativo, con apego a la concurrencia de recursos presupuestales asignados por la federación, estados, Distrito Federal y municipios.

El Estado mexicano establecerá mecanismos y condiciones para garantizar que todo educando, independientemente de su situación socioeconómica y ubicación geográfica, o cualquier otra circunstancia, tenga ingreso a las instituciones públicas de educación primaria.

Artículos Sexto al Octavo. - ...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. La obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso a la educación media superior a todos los estudiantes en edad de cursarla, se realizará de manera gradual y creciente, en diversas modalidades, con calidad y con la concurrencia presupuestal de la Federación y entidades federativas **y en los términos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación vigentes.**

TERCERO. La cobertura en educación superior será ampliada por el Estado de manera creciente, en los términos establecidos en la ley de la materia

CUARTO. Para la generación de la política de Estado en materia educativa los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, en el ámbito de sus respectivas competencias y de manera coordinada, en un plazo de seis meses a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente Decreto, convocarán a las diversas instituciones y sectores involucrados, así como a las autoridades educativas de los distintos órdenes de gobierno.

QUINTO. Al entrar en vigor el presente Decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán adecuar en el ámbito de sus respectivas competencias, la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Palacio Legislativo de San Lázaro

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

Diputados: Javier González Garza, PRD, presidente; Héctor Larios Córdova, PAN; Emilio Gamboa Patrón, PRI; Alejandro Chanona Burguete, CONVERGENCIA; Gloria Lavara Mejía, PVEM; Ricardo Cantú Garza, PT; Silvia Luna Rodríguez, NUEVA ALIANZA; Aída Marina Arvizu Rivas, ALTERNATIVA.

Mesa Directiva

Diputados: Presidente, César Duarte Jáquez; vicepresidentes, Martha Hilda González Calderón, PRI; José Luis Espinosa Piña, PAN, Ruth Zavaleta Salgado, PRD; secretarios, Margarita Arenas Guzmán, PAN; María Eugenia Jiménez Valenzuela, PRD; María del Carmen Pinete Vargas, PRI; José Manuel del Río Virgen, CONVERGENCIA; Manuel Portilla Diéguez, PVEM; Rosa Elia Romero Guzmán, PT; Jacinto Gómez Pasillas, NUEVA ALIANZA; Santiago Gustavo Pedro Cortés, ALTERNATIVA.

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

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

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