

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO NEFTALÍ GARZÓN CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, Neftalí Garzón Contreras, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 3 constitucional. Al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

1. La educación, es el eje de desarrollo de un país. Se considera que el desarrollo, a partir de un punto crítico, supone crecimiento sobre todo en calidad, en «inteligencia» y conocimiento, en sabiduría, y por ende en términos económicos o materiales. El desarrollo humano, considerado a lo largo de la historia, consiste en un proceso educativo gradual, fruto de enseñanzas, aprendizajes y experiencias, vivido en el contexto de circunstancias concretas y de valores asumidos propios de cada época y de cada cultura. Es un desarrollo en función de un entorno familiar, social y cultural.

2. Los resultados logrados en el caso alemán en el siglo XIX o el modelo japonés más reciente, caracterizados ambos por el impulso decidido a la educación como elemento clave para el desarrollo económico.

3. Por lo tanto, para que la educación pueda cumplir ese papel clave, es necesario vincularla a las políticas de desarrollo. Es imprescindible tomar decisiones sobre el desarrollo socio-económico que se desea impulsar, sobre el tipo de sociedad que se quiere construir y, consecuentemente, sobre qué educación promover. La educación puede ser hoy la llave para un nuevo tipo de desarrollo.

4. El sistema educativo mexicano a lo largo del siglo XX, tuvo como objetivo central alcanzar la cobertura universal en nuestro país. La educación pocas veces llega con oportunidad, a los sectores pobres que son la amplia mayoría y mucho menos llegó con la pertinencia debida, pues es una realidad la poca calidad que caracteriza a nuestro sistema educativo.

Hoy en día, el desafío de hacer de la educación una prioridad nacional transita necesariamente por la modernización de sus instituciones y esquemas de gestión. El objeto esencial de la educación en México, reside en la actualidad, en elevar sus niveles de calidad bajo los principios de equidad. Lo cual significa transformar su arreglo institucional basado

en el objetivo primordial de alcanzar la cobertura universal, por otro, que sin dejar de lado esta misión, se centre en una enseñanza que reconozca las desigualdades sociales de los educandos y que con base en ellas diseñe modelos educativos que las elimine en el marco de la educación, de tal modo que la calidad de los servicios sea la misma en una escuela rural, indígena o urbana, sean estas públicas o privadas.

La calidad en la educación, es la posibilidad de que cada alumno que asista a la escuela, encuentre en ella una formación que enaltezca los valores, la cultura nacional y universal; desarrolle habilidades que contribuyan a su desarrollo personal y al social y económico de México.

No obstante, de ser la educación un derecho consagrado en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen, alrededor de un millón de niños entre 6 y 14 años, en su mayoría indígenas, de comunidades dispersas, hijos de jornaleros agrícolas, en situación de calle y discapacitados, que no asisten a la primaria. En una inmensa mayoría por una sencilla razón: no hay servicio educativo que se les ofrezca. Ello a pesar de ser un derecho consagrado en la Constitución.

Esta situación ha generado que entre los mexicanos de 8 a 14 años, no sepan leer ni escribir 4.8 por ciento de los varones, ni 4.2 por ciento de las niñas, y en algunas regiones del sureste del país este porcentaje se duplica e incluso triplica, como es el caso de Chiapas; adicionalmente, entre 8 y 11 por ciento de los mayores de 15 años no tienen ninguna instrucción escolar. De ahí que el volumen de analfabetas en México no haya descendido de manera significativa en los últimos 20 años.

Otro aspecto importante que debemos considerar es que, en mayo de 2002 entró en vigor la reforma constitucional que hace obligatorios 3 años de preescolar. Ello implica que millones de niños tendrán que incorporarse obligatoriamente a la escuela, a fin de cursar esos grados, dado que su acreditación será requisito previo para la primaria. Frente a esa obligación, no sólo de alumnos, sino de autoridades para garantizar el servicio educativo, ¿que han hecho los gobiernos, en particular el federal?

Ante ello, y con la finalidad de cumplir con la esencia del artículo 3 constitucional, es necesario establecer en la Constitución que sea obligación del Estado, destinar al presupuesto educativo como mínimo el 8 por ciento del PIB, con ello se busca que la educación sea factor de progreso y fuente de oportunidades para el bienestar individual y colectivo; lo cual repercutiría en la calidad de vida, en la equidad social, en las normas y prácticas de la convivencia humana, en la vitalidad de los sistemas democráticos y en los estándares del bienestar de la nación; en consecuencia influiría en el desarrollo afectivo, cívico y social.

De establecerse como obligatorio la asignación como mínimo del 8 por ciento del PIB al presupuesto educativo, evitaríamos que se dieran trampas presupuestales en materia educativa, como ocurrió en el mes de diciembre de 2006. En la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2007, que el gobierno de Felipe Calderón envió a la Cámara de Diputados, se afirmó que el sector educativo tendría un incremento. No obstante, en realidad los recursos destinados a ese sector disminuyeron en 4 mil 500

millones de pesos, al pasar de 361 mil millones del PEF 2006 a 356 mil 500 millones de pesos para el 2007, lo que representó una reducción nominal de 1.2 por ciento.

Vale la pena señalar que recientemente la UNESCO, destacó, que nuestro país como participante en las Conferencias Internacionales de Educación de Jomtien (1990) y de Dakar (2000), se comprometió a elevar el presupuesto educativo a 8 por ciento del PIB, pero sin incluir el gasto privado. Esto es, que la recomendación de la UNESCO, que prescribe destinar el 8 por ciento del gasto público como proporción del PIB, ha sido oficialmente avalado por el Gobierno de México.

Por lo que hace al financiamiento a la ciencia y la tecnología, existe una demanda amplia de destinarle el 1 por ciento del PIB. Luego de la aprobación de dos leyes que regulan esa actividad fundamental durante el 2002.

5. El derecho de todas las personas a la educación constituye, en este marco, una llave maestra para avanzar en los derechos sociales, en la medida que incrementa las opciones para acceder al trabajo, al cuidado de la salud y nutrición, a la consecución de ingresos necesarios para asegurar el bienestar de las personas, y capacita para un mejor ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Tal derecho confiere a cada mujer y hombre, joven y niño, la oportunidad de acceder a la educación básica obligatoria y a un acceso igualitario a los niveles secundario y superior disponibles, el derecho a no ser discriminado de las diversas áreas y niveles de educación, el derecho de todos a acceder a educación continua y capacitación vocacional, y el derecho a información sobre salud, nutrición, reproducción y planificación familiar. A su vez, el derecho a la educación es también un expediente fundamental para acceder a otros derechos humanos fundamentales.

En tal virtud, la educación constituye un bien público que el Estado, como garante de los derechos que se ha comprometido a respetar y promover, debe asegurar a todos los miembros de la sociedad, velando por el pleno acceso y por su adecuada calidad.

Es de resaltar que la CEPAL y la UNESCO, advertían ya hace una década que "al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos claves tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad".

Por último, es reprochable el hecho de que cada año, en el mes de diciembre acuden como peregrinos a esta soberanía nacional gobernadores, presidentes municipales y rectores de las universidades de todas partes de la república a suplicar se incremente el presupuesto destinado al gasto educativo. Cuando la inversión social no es un gasto, sino una inversión en lo mejor que tiene un pueblo, que es su gente; y no es lo mismo el precio que el valor de los servicios públicos. Es hora de dejar de ver a la educación como "una carga" para el Estado, pues tal derecho es el instrumento para un verdadero cambio social, asunto que va más allá de las posibilidades económicas del sujeto obligado a su obsequio –como lo es el

propio Estado—. A ese respecto, recordemos que conforme al artículo 39 constitucional la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder dimana de él y se instituye para beneficio de éste, teniendo además el pueblo, en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto por el que se adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 3º constitucional:

Artículo Unico. Se adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes.

Artículo 3º ...

I. ...

II. ...

Además:

a)...

b)...

c)...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

a) ...

b) ...

VII. ...

VIII. ...

La asignación presupuestal en educación pública que programe el Estado anualmente, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto, al menos el uno por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones Públicas de educación superior.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de septiembre de 2007.

Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA ELVA SORIANO SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Rosa Elva Soriano Sánchez, diputada federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, e integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno, iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente.

Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa subyace en mejorar y darle claridad al mandato constitucional relacionado con el tema ambiental y de los recursos naturales, adecuándolo al avance científico y político que se ha vertido hasta el momento.

El tratamiento constitucional sobre el tema ambiental tiene una historia valiosa que incluso ha sido referente para su integración en otras Constituciones del mundo. La idea primigenia la dieron los Constituyentes de 1917 refiriéndolo en un primer momento y que aún prevalece en nuestro marco constitucional, al determinar la concepción de la función social de la propiedad privada en general vinculándolo al aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, es decir de los recursos naturales.

Al hablar de elementos naturales se entiende como el agua, el suelo y el aire, y cuando estos son objetos de apropiación, estos elementos se transforman en recursos, como factores necesarios para el desarrollo y la materia prima de cualquier modo de producción.

En tal sentido, este aprovechamiento debió ser orientado hacia la distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, aunado a evitar la destrucción de dichos elementos, que traducidos al discurso ambiental vigente se observan principios básicos de desarrollo sustentable, enfocados al tema del patrimonio nacional.

Este espíritu originado por el Constituyente del 17 no ha tenido modificaciones, al contrario, se ha enriquecido a lo largo de diversas modificaciones que este párrafo tuvo durante el siglo XX.

Con la reforma al tercer párrafo del artículo 27 en 1976 se reconoció que no sólo la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales funcionaría para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación sino también para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, toda vez que las estrategias de desarrollo se aplicaban

preferentemente para los centros urbanos, dejando en la indefensión a las zonas rurales lo que provocaba inequidad social.

No fue sino hasta 1987 que el párrafo tercero del artículo 27 se modificó para adicionar la mención de que también se dictarán medidas necesarias "para preservar y restaurar el equilibrio ecológico", haciéndola compatible con la adición al artículo 73 sobre las materias que el Congreso está facultado para legislar.

En este contexto, el legislativo adicionó una fracción XXIX-G al artículo 73 mediante el cual faculta al Congreso a legislar mediante la distribución de competencias concurrentes entre los distintos órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico. En tal sentido tanto el aprovechamiento de los recursos naturales como cuidar de su conservación y evitar la destrucción de los mismos permanecen como materia de carácter federal.

Con la reforma al artículo 27 en 1992, **el tercer párrafo** fue nuevamente modificado solamente para referirse que el aprovechamiento de los recursos naturales será en beneficio social. Esta fue una contribución del Legislativo ya que no fue propuesta del ejecutivo.

De tal suerte, el texto vigente en relación con este tercer párrafo del artículo 27 señala que:

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

Desde la celebración en 1992 de la Cumbre de la Tierra y sus cumbres revisoras de los acuerdos tomados en dicha Cumbre, así como de los convenios internacionales que surgieron de esta Cumbre inédita, el tema sobre el ambiente y los recursos naturales ha evolucionado enormemente, de ahí que durante los últimos diez años hemos reformado y creado legislación nueva en estos temas, así como su vinculación con el tema del desarrollo rural y sus actividades económicas.

En tal sentido, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se modificó en un 80 por ciento en 1997, surgieron las leyes de Vida Silvestre y de Residuos; la ley forestal se transformó en Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; en 2003 se

modificó la Ley de Aguas Nacionales y se creó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Asimismo, se han promovido leyes en materia de restauración de suelo, de acceso a recursos genéticos y de protección de humedales y se planean otras sobre patrimonio natural y conservación de espacios protegidos, aunque la mayoría no ha sido aceptada por el legislativo ante la carencia de un sustento constitucional suficiente que pueda darles viabilidad.

En la iniciativa que hoy se presenta, se modifica la parte que dice "aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación" por "aprovechamiento de los recursos naturales", ya que esto es realmente lo que nos interesa aprovechar, es decir, el sustento material de las sociedades: los recursos del suelo, agua y aire.

Se sustituye también la parte que menciona "lograr el desarrollo equilibrado del país" por "lograr el desarrollo integral y sustentable" para hacerlo congruente con la reforma de 1999 al artículo 26 en el sentido que el desarrollo nacional será integral y sustentable. De ahí que la función de propiedad en torno al aprovechamiento de recursos naturales debe implicar cuatro atributos necesarios, a saber: respeto a la integralidad de los recursos naturales, modificar el paradigma económico vigente, propiciar la distribución equitativa del ingreso bajo mecanismos de equidad y justicia sociales, y finalmente, promover la participación social en la toma de decisiones. Estos atributos representan la base del desarrollo integral y sustentable.

Asimismo, se propone modificar el término de "bosques" por el de "recursos forestales", ya que son estos últimos sobre los que deben establecerse adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y **recursos forestales**, en virtud que la categoría de bosques actualmente se refiere a un tipo de comunidad vegetal terrestre representativa de climas templados, dejando de lado las comunidades vegetales de climas selváticos, áridos y de alta montaña.

La legislación forestal, incluso, no se refiere a la categoría de bosques sino al marco general amplio de lo que significa, e incluye el concepto de recursos forestales, mismos que pueden ser maderables y no maderables, de los cuales dependen las comunidades rurales.

Finalmente, por lo que corresponde a la modificación del artículo 27 en su tercer párrafo, se adecua la mención que se hace sobre la adopción de medidas para "preservar y restaurar el equilibrio ecológico" para instaurar todo los tipos de políticas actuales en torno al tema del ambiente y los recursos naturales, es decir "conservar, proteger, aprovechar y restaurar el ambiente y los recursos naturales".

El tema del equilibrio ecológico fue útil para instaurar parte del discurso político de la década de los setenta y ochenta, retomado del desarrollo conceptual de las ciencias naturales que sólo veían la variable física y biológica aislada del contexto social. Este discurso, que aún impregna las mentes del ecologismo romántico, se envuelve en el logro de la "armonía con la naturaleza", en "vivir en equilibrio con la naturaleza". Estas frases no son más que el resultado de la falta de comprensión y de la tecnología para manipularla más en propio provecho y de un sistema de creencias que tienden a dificultar las innovaciones y, mayoritariamente, a la falta de reconocimiento de que la naturaleza, cuando es utilizada,

transformada, manipulada y observada, se convierte en una naturaleza social que permite a la gente desarrollarse como espacio.

El logro del equilibrio ecológico es discursivo e imposible de lograr, toda vez que tanto la producción social del espacio y de la naturaleza, son conceptualizaciones científicas que permiten ubicar lo que es interés del legislativo regular, o sea, la conservación, protección, aprovechamiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales, que dará viabilidad a la permanencia de los elementos naturales es su estadio físico y biológico, como estrategia transgeneracional de salvaguardia y garantía de derechos individuales y colectivos.

Asimismo, es necesario establecer que en materia de fomento no es la actividad silvícola la que debe regularse porque sólo estaríamos refiriéndonos a la actividad de explotación maderable y eso no es sólo lo que nos interesa como actividad rural sino el desarrollo forestal, que implica no sólo lo maderable sino lo no maderable como recursos forestal en beneficio de las comunidades rurales.

En tal sentido, esta reforma implica modificar la fracción XXIX-G del artículo 73 que establece el mecanismo regulador de las competencias concurrentes en materia ambiental y de recursos naturales, de tal suerte que no sea la preservación y restauración del equilibrio ecológico, sino que se legisle en lo que actualmente hacen nuestras leyes secundarias vinculadas con este tema, que es la conservación, protección, aprovechamiento y restauración del ambiente y los recursos naturales, aunado a la falta de certeza jurídica que subsiste para el desarrollo forestal sustentable, dado que la ley vigente en la materia solo puede distribuir competencias a los ordenes de gobierno en materia de preservación, restauración y protección, dejando fuera la materia de aprovechamiento y manejo que, como está actualmente el artículo 27, es materia federal. Con esta reforma todas las políticas en materia forestal serían concurrentes entre los órdenes de gobierno.

En consecuencia y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando el turno a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión Especial para atender a la gente que habita en los bosques, someto a la consideración del Pleno la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman el párrafo tercero del artículo 27 y la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

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

Artículo 73. ...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, **en materia de conservación, protección, aprovechamiento y restauración del ambiente y los recursos naturales, así como el desarrollo forestal sustentable.**

Artículos Transitorios

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

Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo, 3 de septiembre de 2007.

Diputada Rosa Elva Soriano Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ALMA LILIA LUNA MUNGUÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

En ejercicio del derecho que me confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a este honorable pleno la presente iniciativa de decreto por el que se adiciona un inciso a la fracción II del párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

"El significado del agua sufrió en México un cambio dramático en los últimos 50 años. Mientras que en 1947 se sostenía que era obligación del Estado encabezar el aprovechamiento científico del agua para hacer de ella un bastión del progreso nacional, en la década de los noventa se decía en cambio, que el Estado debía atender una extrema crisis hidráulica marcada por la escasez, la contaminación y el derroche. Mientras que en 1950 reinaba el optimismo de los ingenieros-políticos por las grandes posibilidades que según ellos habría en el país la expansión de los usos del agua, a principios del siglo XXI prevalece un pesimismo que ha llevado a declarar al agua como asunto de seguridad nacional. Del agua que había que dominar y controlar se pasó al agua que había que cuidar." Obviamente, este cambio no es de exclusiva manufactura mexicana. A nivel mundial, a partir especialmente después de las reuniones de Estocolmo (1972) y Río de Janeiro (1992), en buena medida este cambio de significado tiene que ver con el crecimiento de la población. Entre 1950 y 2000 la población mundial aumentó de 2,5000 a 6,000 millones, en México, el aumento fue aún más notable de 25 a casi 100 millones de personas."¹

Para el 2040 el promedio de disponibilidad de agua por persona se reducirá en un tercio y se incrementarán notablemente las desigualdades en la distribución social y regional del recurso. Como siempre los más pobres entre los pobres y los más vulnerables entre los vulnerables serán los más afectados.

"Actualmente 26 países se encuentran en situación de penuria, pues reciben menos de 1,000 metros cúbicos por habitante. Alrededor de 400 millones de habitantes se enfrentarán a una situación de "estrés" con mermas superiores a la reposición natural"², por lo que el agua será en el siglo XXI (y al tercer milenio): la causa principal de conflictos. De hecho, ya se han registrado algunos enfrentamientos políticos y armados por esta causa que involucran a 75 países, especialmente de Asia y África, de lo cual nos tenemos que remontar a "la única y última guerra por el agua, hace 4,500 años entre dos ciudades-Estado de Mesopotamia, en el territorio que actualmente ocupa el sur de Irak, es decir que desde aquella época hasta la fecha se han suscitado por el agua, lo cual ha ocasionado que hayan sido firmados más de 3,600 tratados sobre el agua"³.

En esta tesitura "la UNESCO y la ONU en el año 2003 pronosticaron que aproximadamente al año 2050 se duplicará el número de países en situación de penuria, los análisis más alarmistas llegan incluso a anunciar que las tres cuartas partes de la población mundial podrían enfrentarse a un estrés híbrido de aquí a medio siglo, es decir que para el año 2050 el mundo habrá perdido 18,000 kilómetros cúbicos de agua dulce, esto es cerca de nueve veces la cantidad total que los países usan actualmente al año para riego. Las regiones que ya lo sufren o donde más se agudizaría son el África Sahariana, oriental y austral; el Cercano y Medio Oriente, el sudeste de Estados Unidos y México"⁴. Incluso se espera que "en el 2015 el 40 por ciento de la población mundial se encontrará en zonas con escasez de agua para consumo domestico e industrial"⁵.

Aunado a lo anterior como se ha señalado en los países menos avanzados entre los cuales se encuentra México, son a menudo países donde el recurso es escaso y las infraestructuras están insuficientemente desarrolladas. Su demanda de agua es obviamente creciente, como en todas partes, pero se enfrenta a un entorno donde la oferta es aún más estricta.

"Para uno de cada cuatro habitantes del planeta, es decir para 1,200 millones de seres humanos, el acceso al agua potable todavía es un sueño que dista varios kilómetros y, varias décadas. Y dos de cada cinco, es decir 2,500 millones de seres humanos, no tienen acceso a un saneamiento ni siquiera rudimentario."⁶

No obstante lo anterior, al igual que el oro negro, el azul también está muy mal distribuido. Si cada uno de nosotros tuviera acceso a los 15,000 litros diarios a los que teóricamente tenemos derecho, el problema del agua sería infinitamente más sencillo de resolver.

Pero además de la mala distribución de este recurso, la falta del agua responde a diversos factores entre los cuales tenemos, los siguientes: "1) más de mil millones de personas en todo el mundo, no cuenta con dotación de agua ni con servicios sanitarios (mas de tres mil millones), 2) los acuíferos existentes han sido objeto de sobreexplotación, en este sentido los niveles de agua subterránea han caído, no sólo en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, como China, India, México y Yemen, sino en la parte oeste de Estados Unidos, 3) la reorientación de agua para irrigación ha tenido en algunas regiones (Asia central) efectos devastadores, al grado que por ejemplo, digamos en el lago de Chapala se ha visto disminuida su superficie a una pequeña fracción de su tamaño original, 4) la urbanización y las prácticas agrícolas han reducido los sistemas y reservas de agua, 5) la falta de atención al mantenimiento de la vegetación en áreas tributarias de las cuencas, lo cual ha contribuido a las inundaciones, 6) la calidad del agua de ríos y lagos es cada día más pobre, 7) la extinción de especies de aguas dulces es cinco veces mayor en número que las especies de aguas marinas, y 8) la deforestación y degradación del suelo, la salinización y explotación del agua, la contaminación por residuos químicos y fertilizantes."⁷

Sin duda que esta problemática que se denuncia es ocasionada esencialmente "por el aumento en un tercio la población mundial, propiciando que la cantidad de metros cúbicos disponibles por habitante disminuirá automáticamente en una tercera parte, de aquí al 2025, de hecho la población tiende a crecer allí donde el agua ya es escasa, allí donde el acceso y el saneamiento no están garantizados desde hoy: en las grandes metrópolis de África, del Medio Oriente o de Asia del Sur"⁸.

Otro factor lo es el crecimiento económico que duplica los efectos del crecimiento demográfico. Un sencillo razonamiento nos recuerda que, sin mayor esfuerzo, cada punto de crecimiento es también un punto de crecimiento de nuestro consumo de agua: Ahora bien, el cambio de modo de vida de la gran mayoría, el acceso a los simples gestos cotidianos de higiene, a una alimentación más variada y mejor calidad, a mayores requerimientos de energía, tiende naturalmente a aumentar el costo en agua de nuestro crecimiento económico.

Pero independientemente de que la escasez del agua obedece a una infinidad de factores de los cuales sólo se han mencionados algunos de los más importantes y de los cuales emergen muchos más, la mala distribución, el aumento de la población y el crecimiento aparente de la economía, no son los únicos generadores de la escasez del líquido, sin duda que al acceso a este recurso responde en un alto porcentaje a la negligencia de las autoridades en los tres ámbitos de gobierno, esto es que las autoridades muchas veces no suministran el líquido con el pretexto de que no existe la infraestructura adecuada como el drenaje para que puedan suministrar el agua. Esto es lo único que evidencia es la falta de voluntad y de recursos financieros para poder llevar a cabo con eficiencia sus responsabilidades, lo que se convierte en un círculo vicioso de largo plazo agravando día con día los conflictos sociales por el agua.

Por dar un ejemplo de lo anterior se tiene que "en 2002 se estableció un programa de devolución de derechos, el cual se enfocó en devolver el 100 por ciento del pago de derechos por uso o aprovechamiento de aguas efectuado por los organismos operadores públicos o privados que prestan el servicio de agua potable, siempre y cuando presentaran un programa de acciones de mejoramiento de la eficiencia de sus sistemas técnicos, administrativos o de infraestructura, o acciones de construcción de obras nuevas de agua potable, alcantarillado o saneamiento por realizar durante el año que se desea recibir el beneficio de la devolución"⁹. Esto nos indica que el Estado en sus ámbitos de gobierno propicia la cultura del no pago del agua, lo cual sin duda repercute en el costo beneficio de hacer llegar el líquido a una mayor cantidad de habitantes.

En nuestro país por ejemplo "más de 2.2 millones de seres humanos mueren cada año de enfermedades relacionadas con la contaminación del agua"¹⁰, esto a pesar de que no todos los que contaminan es por igual y no podemos, por lo tanto, ser igualmente responsables, además de que la intención del discurso es perversa porque implica que si todos somos responsables, al final, en términos prácticos, nadie lo es, pero se exhorta al sacrificio de todos en especial de los que menos tienen a favor de los que más contaminan. Por ejemplo "el Grupo General Electric tiene cuatro de las empresas que más contaminan el aire del planeta, y al mismo tiempo es el mayor fabricante estadounidense de equipos para el control de la contaminación del aire; y la empresa química DuPont, una de las mayores generadoras de desechos tóxicos industriales del mundo, es líder en servicios especializados en la incineración y el entierro de residuos peligrosos"¹¹. En el caso del agua ¿que se quiere? ¿prevenir la contaminación o vivir las consecuencias del agua contaminada?.

Actualmente "la industria concentra 22% del uso total del agua en el mundo, 59% en los países desarrollados y 8% en los países en desarrollo"¹², como el nuestro. Por ello ante esta soberanía denuncio que la política neoliberal que se ha seguido desde hace setenta años en

México, tomando mayor fuerza en los últimos 25 años, ha alcanzado afectar el entorno del agua, en el sentido de que por medio del discurso de los pocos grupos con extremado poder en nuestro país han monopolizado el agua, al grado de que los que menos tienen, son los que se sacrifican en beneficio de las grandes empresas que acaparan el mercado del agua, por citar sólo dos ejemplos Coca Cola, y Pepsi entre muchas otras, en ellas se concentra un alto porcentaje del líquido vital, por ello aquí habría que cuestionarnos de nueva cuenta ¿queremos agua para todos o queremos agua para unos cuantos?

En el caso de México como ya se dijo con antelación la problemática es plural en el sentido de que existen una diversidad de aspectos que afectan en la preservación y en cuidado del agua, pero debe decirse también desde este momento que este marco debe de ser visto desde dos perspectivas por un lado la falta de cuidado de los particulares, lo cual representa un margen menor, y por lo que respecta de la actuación del gobierno, lo cual sin duda que genera un porcentaje más alto de pérdida y cuidado del agua. En este sentido tenemos que la omisión de gobierno, en cuanto a la falta de infraestructura originados por los actores que inciden en el abastecimiento de agua, y éstos son clasificados en:

- a) "Problemas inmobiliarios: los cuales dañan irreversiblemente los terrenos de siembra y el agua potable es insuficiente pues no se amplía la infraestructura.
- b) Privatización: venta del agua por medio de pipas, lo que ya se convirtió en un próspero negocio, pues ante la necesidad de la gente estos microempresarios imponen sus propias tarifas, esto es que las autoridades de Conagua permiten que estos microempresarios se abastezcan de los pozos, por citar sólo un ejemplo de estas ganancias, tenemos el caso de Chimalhuacán, donde el agua se comercializa entre 250 y 500 pesos la pipa y, semanalmente las pipas realizan 500 viajes, lo que crea una ganancia de entre 125 mil a 250 mil pesos a la semana.
- c) Negligencia de las autoridades: uso indebido de la concesión de los pozos, es decir se utilizan con fines de lucro, esta forma clandestina de manejo para suministro de agua, es una gran barrera para que la población pueda acceder al abasto de agua. Otra modalidad que se deriva de la negligencia de las autoridades es la falta de pago a la Comisión de Luz y Fuerza, ya que para el rebombeo se requiere de energía eléctrica y esto ocasiona como consecuencia que se suspenda también el suministro de agua.
- d) Los permisos indebidos a las inmobiliarias es otra modalidad que se deriva de la negligencia de las autoridades. Estos permisos se dan para zonas que carecen de muchos servicios como vialidades, transporte y obviamente de agua y drenaje, se incrementan los problemas de desabasto.

Lo anterior crea otro tipo de problema y se trata de la multiplicidad de actores, por un lado están los que se encargan de suministrar el agua y éstos son: los privados, y los entes públicos como la Comisión Nacional de Agua (CNA), la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM), Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento que cada municipio tiene, Operador de agua (Operagua); y están los que la demandan: la población, los

colonos, los consejos vecinales, los consejos de cuenca, las organizaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales.

Otro factor sin duda lo es la negligencia de las autoridades con problemas ecológicos-ambientales y urbanos, aunado a la nula acción de la autoridad por recuperar la carga natural, se extrae el doble de lo que se recarga, si lo anterior se combina con la falta de mantenimiento de las tuberías, esto trae como consecuencia fugas que van directo al desagüe, tan sólo en Distrito Federal, de los 72 metros cúbicos que recibe por segundo, se tiene que 42 por ciento se destina a uso doméstico, 12 por ciento a comercio, industria y servicio, 14 por ciento a riego y 32 por ciento se desperdicia por las fugas en la red de agua, esto significa que cada segundo se desperdician 23,000 litros de agua potable, y estos litros desperdiciados no pueden ser utilizados de alguna manera pues van directo al desagüe. Ahora bien imagínense cuantos litros por la omisión de la autoridad se desperdiciarán en todo el país.

Otro aspecto a considerar es la falta de voluntad política e institucional por parte de los tres niveles de gobierno, es relevante reconocer que de alguna manera se plantean políticas hidráulicas que buscan formas de tener agua y suministrar, quizás estas políticas no sean del todo efectivas, en el sentido de que están construidas como parte de una negociación entre municipios y entre los estados, es decir, por un lado el Estado crea un plan para condonar las deudas que los municipios tienen, y por otro lado, los municipios están condicionados a pagar, esta condición actúa de forma somera ya que dejan de garantizar sus compromisos para pagar en futuro próximo. Entonces esto se convierte en una gama de compromisos a futuro pero inciertos."¹³

Luego entonces más allá que las instancias gubernamentales, promuevan y difundan, por cierto de una forma muy discreta la cultura del agua, la cual se encuentra contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, debemos de aplicar las soluciones que ya se conocen, pero no se aplican, como es el caso de una fuerte inversión en el ámbito de infraestructura y la eliminación del excesivo burocratismo que existe hoy día en cuanto a los organismos públicos y privados que distribuyen y comercian el agua.

Por lo tanto es evidente que la participación del gobierno en el cuidado y distribución del agua es deficiente, generando la escasez del líquido en mucho por la negligencia y actuación del gobierno en su tres ámbitos de competencia (federal, estatal y municipal); lo cual es una situación sumamente muy diferente a lo que nos han hecho creer que el agua se agota por la culpa de la generalidad de la gente, es decir que el particular es el que tiene toda la responsabilidad de que se este acabando el agua, además de que no asume su responsabilidad por la serie de haceres y deshaceres que sin duda si repercuten en un porcentaje de pérdida mucho mayor, respecto de los particulares, con ello no queremos decir que el agua únicamente escasea por la culpa del gobierno y de los grandes consorcios, lo que si queremos decir es que la mayor parte de esta pérdida y distribución limitada a ciertos sectores y regiones, se da la gran pérdida del líquido vital, esto es que el gobierno en sus tres ámbitos de competencia aunado a los grandes monopolios en este rubro son los mayores responsables de la pérdida del agua, y no el particular como se ha venido engañando durante más de casi ya tres décadas, mediante campañas y discursos maliciosos o perversos en el sentido de que el sacrificio de ahorrar el agua se debe y debe de darse en

los sectores más vulnerables entre los vulnerables, en aras del beneficio del gran monopolio Estado- iniciativa privada, claro está que al momento de leer esto mis compañeros principalmente los de oposición sacarán sus datos y sus estadísticas protegiendo como se ha venido haciendo siempre en varias décadas que el actuar del gobierno a nivel federal es el idóneo, pero realmente les pregunto ¿es idóneo para quién, para los monopolios que existen en nuestro país o para la gente más vulnerable?.

Por ello es definitivamente sucio y perverso que las estadísticas en este mundo globalizado, destaquen por encima de la realidad social, no solamente a nivel local, sino a nivel mundial, tal parece que los números están por encima del interés general, esto es que no hay sensibilidad a los problemas que aquejan a la gente, parece que los poderosos que dan y vierten números al por mayor pagando a profesionales que les dan la verdad que sólo ellos quieren escuchar y que por consecuencia será y son la pauta para tomar decisiones que única y exclusivamente benefician a sus intereses personales, por ello ante esta panorama tan complejo en el manejo y cuidado del agua, propongo que la educación básica sea la directriz a seguir en el sentido de que todos y cada uno de los que vivimos en este país realmente recibamos una verdadera cultura del agua, y no como actualmente se informa de este tópico de forma por demás limitada y casuística. No esperemos más datos oficiales y extraoficiales e incluso de carácter privado, ya no más de estadísticas, es momento de atender el problema, mediante la implementación de la **educación ambiental**, la cual desempeñará un papel primordial para suscitar una clara toma de conciencia y una mejor comprensión de los problemas ambientales.

La educación ambiental aludida, es una actividad pedagógica bastante reciente, pero puede decirse que surgió cuando se comprendió la relación del ser humano con la biosfera, y empezó a cuestionar su papel en la conservación o degradación del entorno. Más cerca de nosotros, podríamos situar el origen de la educación ambiental en los movimientos en defensa de la naturaleza, los cuales repercutieron en cambios de actitud de la sociedad hacia el entorno y hacia la explotación de los recursos naturales.

La educación relativa a la protección de la naturaleza se oficializó a comienzos de siglo pero no adquirió realmente importancia hasta los años 30, y a finales de la década de los 40 pasó por un período de estancamiento y no volvió a suscitar gran interés (a excepción de algunas actividades al aire libre) hasta los años 70, en que la multitud de cuestiones y problemas que se plantearon en torno a los ecosistemas naturales y las comunidades humanas contribuyó a la entrada en escena de la educación ambiental. Es entonces cuando la comunidad internacional bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas emprendió una acción concertada para dar carácter internacional a la educación ambiental.

No obstante de que por medio de la implementación de ciertos tópicos en materia ambiental en los programas de estudio de educación básica, los programas de educación ambiental siguen siendo insuficientes en cuanto a su número y alcance para lograr que la educación llegue a ser una preocupación. Esta carencia es mucho mayor en los países en vías de desarrollo, en los cuales se encuentra inmerso México, además de esto se aprecian otros factores que influyen en la no solidificación de una verdadera cultura del agua tales como la ausencia de programas verdaderamente interdisciplinarios. En general todavía no se han

creado unos programas educativos, articulados en torno a problemas reales y regidos por una lógica funcional dirigida a su resolución.

No existen programas centrados en la resolución de problemas concretos. Como consecuencia de esto, nuestros programas educativos son poco abiertos y de escasa efectividad práctica, se observa cierta tendencia en los programas de educación ambiental a limitar el entorno a sus aspectos naturales. Esta tendencia explica el que no se hayan tenido en cuenta los aspectos sociales y dificulta la comprensión de fenómenos y problemas de carácter complejo.

Es de señalar que esta problemática, que influye en la falta de una verdadera educación ambiental, y en la cual se encuentra inmerso la falta de una cultura del agua, fueron sólo algunas de las conclusiones a las que se llegó en la Conferencia de Tbilisi (Georgia 1977), en la cual se elaboraron 41 recomendaciones, en las cuales se define el contenido de la educación ambiental y se estableció las políticas y estrategias recomendadas a escala internacional.

De todo esto se desprende que apenas existen puntos comunes que permitan establecer un modelo de programas para una educación ambiental actual, en donde la diversidad es la tónica general. Sin embargo, en todos los programas dirigidos a jóvenes o adultos que hayan superado la etapa universitaria se aprecia la firme voluntad de inculcar en los alumnos una ética medioambiental.

Por citar sólo dos ejemplos de esta implementación de tomar como asunto de importancia la educación ambiental, en pro de proteger el medio ambiente, en el cual el agua es parte del medio ambiente, al menos en Colombia, el gobierno ha obligado por decreto a todos los centros de enseñanza del país a poner en práctica la enseñanza de la ecología y la protección de los recursos naturales y del entorno. En Israel, el nuevo programa de noveno curso resalta las responsabilidades morales del hombre, habida cuenta de su superioridad biológica.

Por lo que la escuela pueda formar unos individuos competentes en materia de medio ambiente, es preciso que las clases no sirvan sólo para adquirir unos conocimientos, unas competencias cognitivas y unas actitudes concretas, sino que será preciso lograr también la transferencia de lo aprendido a las decisiones. Esto también puede ser entendido en el hecho de que no basta en apariencia con que el gobierno cuasi-actúe, ya no hay que esperar más, hay que empezar a adquirir cierta conciencia y cultura de los recursos que son vitales para la subsistencia del hombre, entre ellos el agua.

Los criterios en cuanto a la Educación Ambiental, tal y como fueron formulados en la Conferencia de Tbilisi, reflejan claramente la necesidad de asignar a la educación y la transferencia. Los criterios formulados en Tbilisi establecen que la educación ambiental deberá:

Considerar al medio ambiente en su totalidad tanto en sus aspectos naturales como en los creados por el hombre, tecnológicos y sociales (económicos, políticos, tecnológicos, históricos-culturales, morales, étnicos);

Ser un proceso continuo; debe iniciarse a nivel de preescolar y proseguir a nivel escolar y extraescolar;

Adoptar un enfoque interdisciplinario haciendo uso de los recursos de cada disciplina para plantear los problemas ambientales desde una perspectiva global y equilibrada;

Examinar las principales cuestiones ambientales desde una perspectiva local, nacional, regional e internacional, a fin de que los alumnos tengan una idea de las condiciones ambientales en otras áreas geográficas;

Centrarse en situaciones presentes y futuras del entorno, teniendo en cuenta la perspectiva histórica;

Insistir en la importancia y necesidad de la cooperación local, nacional e internacional para prevenir y resolver los problemas ambientales;

Utilizar sistemáticamente, desde una perspectiva ambiental, los planes de desarrollo y de crecimiento;

Hacer participar a los alumnos en la organización de sus actividades de aprendizaje y darles la ocasión de tomar decisiones y aceptar las consecuencias;

Establecer una relación para los alumnos de todas las edades entre la sensibilización hacia el entorno, la adquisición de conocimientos, la aptitud para resolver los problemas y la clarificación de los valores, interesándose especialmente en la sensibilización de los más jóvenes hacia los problemas que se plantean en su propia comunidad;

Ayudar a los alumnos a descubrir los síntomas y las causas reales de los problemas ambientales;

Hacer hincapié en la complejidad de los problemas ambientales y la necesidad de desarrollar el sentido crítico y las competencias necesarias para resolverlos;

Utilizar los diferentes medios educativos y métodos pedagógicos al alcance para comunicar y adquirir conocimientos sobre el entorno, prestando la debida atención a las actividades prácticas y a las experiencias individuales.

Los objetivos de la Educación Ambiental son:

Contribuir a una clara toma de conciencia sobre la existencia e importancia de la interdependencia económica, social, política y ecológica tanto en las zonas urbanas como rurales;

Dar a cada persona la posibilidad de adquirir los conocimientos, el sentido de los valores, la actitud, el interés activo y la competencia precisos para proteger y mejorar el entorno;

Crear nuevos tipos de comportamiento en los individuos, grupos y en la sociedad en su conjunto de cara al entorno.

Las categorías de objetivos de la educación ambiental son:

Concienciación: Ayudar a los grupos sociales y a los individuos a tomar del entorno global y de sus problemas, ayudarles a sensibilizarse en torno a estas cuestiones.

Conocimientos: Ayudar a los grupos sociales y a los individuos para que adquieran una experiencia y un conocimiento lo más amplio posible del entorno y sus problemas.

Actitud: Ayudar a los individuos y grupos sociales a adquirir interés por el entorno, un sentido de los valores, y la motivación necesaria para participar activamente en la mejora y protección del entorno.

Competencia: Ayudar a los individuos y grupos sociales a adquirir las competencias necesarias para identificar y resolver los problemas del entorno.

Participación: Dar oportunidades a cada individuo y grupo social de contribuir activamente, a todos los niveles, en la resolución de los problemas ambientales.

De lo anterior, sin duda que solidifica la propuesta de reformar el artículo tercero de la Ley Fundamental, en el sentido de que se dan ciertos lineamientos rescatados de la Conferencia de Tbilisi, la cual hasta el momento ha sido sino la más importante si una de las más en cuanto al tópico de medio ambiente, con estos parámetros retomados de la misma, se pretende que estos sirvan de base para que la Secretaría de Educación Pública, implemente talleres en donde se difunda la cultura del agua contemplando las categorías, objetivos y fines señaladas y retomadas de la Conferencia de Tbilisi. Con base en esto la presente iniciativa no tiene como finalidad que tenga un carácter única y exclusivamente ontológico e ideológico, como lo tienen las normas jurídicas de todos los Estados a nivel mundial, incluyendo a México, sino que tenga un carácter práctico que repercuta en beneficio de la concientización de la población, iniciativa que se plantea como de urgente ante la rapidez con que esta avanzando la problemática del agua, por lo cual ya no es tiempo de seguir esperando a que el gobierno haga su tarea, deseo que ojalá no pase mucho tiempo en que se solventen los problemas e intereses que se tienen actualmente con el agua. Mientras tanto atendamos no únicamente la presente iniciativa, sino todas aquellas en las cuales esté de por medio el subsanar a grosso modo el cuidado y la escasez del agua.

Claro esta que la presente iniciativa es de carácter enunciativa, más no limitativa, en el hecho de que se debe y debemos de aportar ideas innovadoras y no politizadoras de cómo se deben de realizar los talleres y de cómo se debe de difundir una verdadera cultura del agua, y no como actualmente acontece una cultura del agua que nadie conoce y si se conoce, realmente es limitada y escasa, al grado de que ésta incluso es perversa, por el hecho anteriormente comentado, en el sentido de que el particular es el culpable de la escasez de agua y no los grandes consorcios y el gobierno, que son los verdaderos

beneficiados del agua, incluso no omito en señalar que en países como Colombia e Israel entre muchos otros, ya se tiene contemplado como tema fundamental en sus leyes la implementación de la educación ambiental, lo cual significa que en otros países realmente han adquirido la conciencia debida para tomar con seriedad la cultura del agua, la cual se encuentra inmersa en la educación ambiental, entre muchos otros tópicos que deben ser tomados en consideración al momento de elevar la propuesta a rango constitucional, por todo lo anterior, es por lo que vengo a proponer el siguiente

Proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción II del párrafo segundo del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue reforma:

Artículo 3. ...

I. a II. ...

a) a c) ...

d) Contribuirá a la preservación del medio ambiente y del cuidado del agua.

III. a VI. ...

a) a b) ...

VII a VIII. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al siguiente periodo escolar correspondiente.

Segundo. Se instruye a la Secretaría de Educación Pública, una vez que haya entrado en vigor el presente proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción II del párrafo segundo del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que por su conducto instruya a las instituciones públicas y privadas de educación básica obligatoria a que implementen talleres de educación ambiental y de la cultura del agua.

Notas:

- 1 Abortos Aguilar, Luis, De Bastión a Amenaza, Agua, Políticas Públicas y Cambio Institucional en México, 1947-200, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, A.C., Primera Edición, 2004, p. 89.
- 2 Camdessus Michel, Bertrand Badre, Chéret Ivan, Pierre-Frederic, Buchot Tenière, Agua para Todos, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 2006, México, 2006, p. 21.
- 3 Kauffer Michel, Edith F., El Concepto de Hidropolítica en la Frontera Sur de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, A.C., Primera Edición, 2004, p. 187.
- 4 Camdessus Michel, Bertrand Badre, Chéret Ivan, Pierre-Frederic, Buchot Tenière, *Idem*, p. 21
- 5 Kauffer Michel, Edith F., *Idem*, p. 186.
- 6 Camdessus Michel, Bertrand Badre, Chéret Ivan, Pierre-Frederic, Buchot Tenière, *Op Cit.* p. 33.

- 7 Graizbord Boris, Arroyo Arredondo Jesús, Primera El Futuro del Agua en México, Primera Edición, México, 2004, p. 14, 15.
- 8 Camdessus Michel, Bertrand Badre, Chéret Ivan, Pierre-Frederic, Buchot Tenière, *Op Cit.* p. 30
- 9 Aguirre Jiménez, Alma Alicia, Mecanismos e Instrumentos Económicos de la Gestión del Agua en México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, A.C., Primera Edición, 2004, p. 339.
- 10 Garrocho, Carlos, Diez Reflexiones Sobre el Agua, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, A.C., Primera Edición, 2004, p. 45.
- 11 Garrocho, Carlos *Ibidem,* p. 60.
- 12 Garrocho, Carlos, *Idem.* p. 60
- 13 Guillermo Aguilar, Adrián, Las Grandes Aglomeraciones y su Periferia Regional (Experiencias en Latinoamérica y España), Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2006, p. 173, 174, 175 y 176.

Diputada Alma Lilia Luna Murguía (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EFRAÍN MORALES SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, diputado Efraín Morales Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 55, fracción II; 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente nos encontramos frente a una relevancia significativa de las normas oficiales mexicanas, ya que desde su implementación, a partir de la década de los veinte, se ha evidenciado y consolidado una tendencia creciente en su generación y utilización, hasta alcanzar en nuestros días, una proliferación de ellas que abarca diversos ámbitos de nuestra realidad normativa. Baste señalar que hasta hoy son aproximadamente 1,000 normas oficiales mexicanas registradas en la Dirección General de Normas Oficiales Mexicanas de la Secretaría de Economía, las cuales regulan materias tan diversas, que van desde los procesos de edificación de las viviendas; el etiquetado de productos textiles; la toma domiciliaria para abastecimiento de agua potable; la liberación al ambiente de organismos forestales genéticamente modificados, hasta la eficiencia térmica de calentadores de agua para uso doméstico y comercial, entre muchas otras áreas y materias, cuya finalidad es uniformar procesos, productos o servicios con el objeto de proteger la vida, la seguridad y el medio ambiente; y que de acuerdo al artículo 38 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, corresponde expedir, según su ámbito de competencia, a las dependencias de la administración pública federal.

Sin embargo, y pese a esa gran importancia adquirida, subyace un considerable problema con estas normas, me refiero a su cuestionada funcionalidad, toda vez que muchas de ellas no son respetadas ni cabalmente cumplidas por los sujetos e instancias a quienes van dirigidas, es decir, los productores, fabricantes y los prestadores de servicios, así como también las autoridades competentes a quienes correspondería hacerlas cumplir. Situación que ha obedecido, en gran medida, al hecho de que prevalecen serias dudas sobre su naturaleza jurídica y posición jerárquica dentro del sistema jurídico mexicano, por tanto, aún existe confusión respecto a su constitucionalidad y obligatoriedad; lo anterior pese a que el artículo 52 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece que **todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas**, y quienes las incumplan, de acuerdo al artículo 112 de la misma ley, **será sancionado administrativamente por las dependencias conforme a sus atribuciones... sin perjuicio de las sanciones establecidas en otros ordenamientos legales.**

Además, no debemos perder de vista el objetivo de las normas oficiales mexicanas, que es la regulación de cuestiones con gran precisión, con el fin de proteger a las personas en su salud, vida y el mundo en el que viven, es decir, la principal preocupación es garantizar que en la realización de ciertos procesos, productos o la prestación de servicios, no existan riesgos, evitar los abusos e impedir accidentes, estableciendo condiciones mínimas de seguridad. Por ello, la presente iniciativa se plantea como objetivo contribuir a esclarecer la naturaleza jurídica, posición jerárquica y obligatoriedad de las normas oficiales mexicanas, en otras palabras, pretende contribuir a delimitar el papel y participación de estas normas dentro del ordenamiento jurídico mexicano.

Para ello, es imprescindible insistir y referir que una norma oficial mexicana, de acuerdo a la fracción XI del artículo 3° de Ley Federal sobre Metrología y Normalización, es **una regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, ... que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.** Regulación técnica que tiene por objeto dar certeza y seguridad a la población que consume los productos o hace uso de los servicios, así como también su finalidad radica en fomentar la producción y prestación de bienes y servicios, cada vez más eficientes y con mejores niveles de calidad, por tanto, más competitivos en el mercado nacional e internacional. *De allí su papel clave en la economía, porque facilitan el intercambio de bienes y de servicios. Pensemos simplemente en los requerimientos de interconectabilidad e interoperabilidad que imponen actualmente las nuevas tecnologías.*¹

Es decir, a través de estas normas, el Estado pretende garantizar la calidad de los productos y servicios, por tanto, resultan ser un importante medio de protección a los consumidores; y debido a las materias de alta especificidad técnica que regulan, deben ser revisadas de forma quinquenal, en cuyo caso contrario, y de acuerdo a la misma ley, queda cancelada su vigencia y operación.

En este sentido, cabe subrayar lo establecido en la fracción I del artículo 40 de la ley antes referida, respecto a que las normas oficiales mexicanas tienen como una de sus finalidades, establecer **las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o la preservación de recursos naturales.** Esto es, a través de las Normas Oficiales Mexicanas, se otorga certeza o seguridad de que lo producido y servicios otorgados, no afectarán la salud humana y medio ambiente.

Una vez definidas las normas oficiales mexicanas como regulaciones eminentemente técnicas, encontramos que su naturaleza jurídica deriva de la facultad y obligación reglamentaria que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 89, fracción I, otorga al Presidente de la República, en tanto que a él corresponde promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, **proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.** Luego entonces, el Presidente de la

República tiene facultad constitucional para emitir normas jurídicas de carácter general, que son los Reglamentos, a través de los cuales se regulan detalladamente todos los procedimientos de aplicación de las leyes.

Sin embargo, debemos decir que la obligación del Presidente de la República de **proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes**, no sólo se logra a través de los reglamentos, ya que éstos no alcanzan a regular cuestiones de alta especificidad técnica; y el Presidente al no tener la capacidad funcional para emitir de forma directa y personal todos los actos necesarios para hacer exacta la observancia de las leyes en la esfera administrativa, se auxilia, entonces, de la Administración Pública Federal, a fin de hacer efectiva esa facultad y obligación. Precisamente, de esa limitación en cuanto a la capacidad funcional del Presidente de la República, a la vez que facultad y obligación de éste de hacer exacta la observancia de las leyes en la esfera administrativa, es que el Presidente delega en las dependencias de la administración pública federal, la creación y vigilancia de las normas oficiales mexicanas.

Es evidente entonces, que estas normas tienen una razón de ser fundamental en nuestro ordenamiento jurídico, en tanto que son instrumentos que permiten la atención y respuesta a un problema específico y de aplicación rigurosa de las leyes, cuya dinámica cambiante requiere de respuestas prontas y específicas, que el Presidente de la República, a través de su facultad reglamentaria directa y personal, y el legislador, no podrían satisfacer efectiva y eficientemente.

Así pues, las normas oficiales mexicanas, son auténticas normas jurídicas, toda vez que se trata de normas generales dentro de cierta rama, área o materia específica, y afectan la esfera jurídica de los particulares, ya que son de observancia obligatoria, abstractas e impersonales, es decir, son prescripciones técnicas dirigidas a una generalidad de sujetos; pero, debemos tener presente que, simultáneamente, y de acuerdo al artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, son actos administrativos de carácter general, en virtud de que emanan de un procedimiento administrativo y son expedidas por una autoridad administrativa. Motivo por el cual se concluye que, en términos materiales, las normas oficiales mexicanas son normas jurídicas generales de carácter técnico, sin obviar que en términos formales se trata de actos administrativos. Así pues, podemos aludir una naturaleza dual de estas normas, sea como norma jurídica en sentido estricto, sea como acto administrativo.

En ningún caso, las normas oficiales mexicanas tienen por objeto conceder derechos o permisos a los particulares, únicamente, tienen por objeto establecer especificaciones técnicas con un alto grado de especialidad, en aras de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en las leyes y reglamentos, por lo cual sólo pueden especificar y referirse a las obligaciones previstas en los ordenamientos jurídicos superiores de las mismas; y en aras también de proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes.

Por otra parte, una indefinición importante respecto a estas normas estriba en su jerarquía dentro del sistema jurídico mexicano, confusión que deriva al momento de reflexionar sobre la facultad reglamentaria del Presidente de la República a objeto de hacer efectiva la observancia de las leyes en la esfera administrativa. Esto es, queda claro el hecho de que al

Presidente de la República corresponde emitir los reglamentos, pero no así el hecho de que en la práctica él delegue en las dependencias de la administración pública federal o Secretarías de Estado, la facultad y obligación de emitir esta clase de normas jurídicas, toda vez que la Constitución Política no estipula esa facultad.

Finalmente, cabe decir que debido a la importancia manifiesta de las normas oficiales mexicanas, éstas deben insertarse en un marco de legalidad y constitucionalidad, el cual y hasta el momento, no se ha logrado, debido a que el legislador, a través de la normatividad vigente correspondiente, ha delegado indebidamente en las dependencias de la administración pública federal, facultades reglamentarias, de las cuales derivan estas normas oficiales, sin que exista el mandato constitucional respectivo.

Por ello, la presente iniciativa propone precisar las atribuciones y facultades reglamentarias del Presidente de la República en el ámbito de la administración pública y, por tanto reconocer legalmente a las dependencias de la administración pública federal, como las instancias a través de las cuales el Presidente de la República puede delegar la facultad y obligación de emitir actos jurídicos y administrativos, a fin de hacer viable y expedita la observancia de las leyes en la esfera administrativa; asimismo, la iniciativa se propone poder precisar la jerarquía de las regulaciones técnicas, como es el caso de las normas oficiales mexicanas, en el sistema jurídico mexicano, y en general, dar paso a la constitucionalidad de la normatividad referida a las normas jurídicas técnicas motivo de la presente iniciativa.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable Asamblea, la siguiente

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

Único. Se reforma la fracción I del artículo 89, para quedar como sigue:

Título Tercero

Capítulo Del Poder Ejecutivo

III

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, **para lo cual, entre otros, expedirá reglamentos y regulaciones técnicas necesarias, a través de las dependencias de la Administración Pública Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia.**

II. a XX. ...

Transitorios

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

Nota:

¹ Quintanilla Madero, María del Carmen Eugenia; *Las Normas Oficiales Mexicanas. Su Constitucionalidad, Impacto en la Modernización del Derecho Mexicano y Estrecha Vinculación con el Derecho Internacional*; Editorial Porrúa México y Universidad Iberoamericana, México 2006, pág. XIV.

Dado en el Palacio Legislativo, a 3 de septiembre de 2007.

Diputado Efraín Morales Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40. Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO ENRIQUE MAYANS CANABAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Fernando Enrique Mayans Canabal, diputado federal a la Sexagésima Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, me permito someter a la consideración del pleno de esta Asamblea, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, con base en la siguiente.

Exposición de Motivos

La problemática local, regional y mundial que enfrenta la gestión de los recursos hídricos, denominada "crisis del agua", se caracteriza principalmente por la falta de acceso a servicios esenciales de agua y saneamiento, contaminación y degradación de fuentes hídricas.

Sólo el 2.5 por ciento (cerca de 35 millones de km³) del volumen de agua total en la Tierra (estimado en alrededor de 1400 millones de km³), es dulce. De esta agua, la porción utilizable para consumo humano, es menos del 1%. El consumo global de agua se ha estado duplicando cada 20 años a un ritmo más del doble que la tasa de crecimiento poblacional.

Se ha estimado en diversos foros, que si persistieran las actuales tendencias, para el 2025 la demanda de agua podría incrementarse en más del 50%, por lo que la situación se tornará más grave en muchos de los países en desarrollo, –como el nuestro–, donde se espera el mayor incremento en la demanda, y donde la erosión, la contaminación y el agotamiento de las fuentes de agua, están reduciendo la disponibilidad de agua dulce.

Como se ha visto, en el nivel nacional e internacional, estos problemas surgen de la creciente competencia entre usos y usuarios, de la desigual distribución geográfica del agua, de la inequidad en el acceso a la misma, y de las crisis institucionales que afectan su gestión.

En el caso particular de México, y de acuerdo a datos del Consejo Nacional de Población, estos problemas han generado que 12.1 millones de personas carezcan de agua potable, por lo que los estados con mayor déficit de agua potable son Guerrero con un 37%; Oaxaca con un 29.9%; Chiapas con 29.4%; Veracruz con un 27.3%, y Tabasco con 26.2%.

Con enorme preocupación, vemos que estas entidades federativas son las que presentan un mayor déficit en la cobertura de agua potable y en drenaje, con rezagos de más de 15 años respecto del país.

Estamos conscientes, de que el agua es una necesidad básica del ser humano, por lo que su disponibilidad ha sido reconocida y consagrada como derecho humano en distintos instrumentos como tratados, declaraciones de cumbres y conferencias y otras normas internacionales.

El derecho humano al agua, se encuentra consagrado por el artículo 11, párrafo 1 sobre el derecho a un nivel de vida adecuado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumento que nuestro país ratificó desde 1981.

Este derecho, se reafirma y desarrolla en la Observación General N° 15 sobre el Derecho al Agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, al definir el derecho humano al agua **como el derecho de todas y todos a disponer de agua para uso personal y doméstico en cantidad suficiente, de buena calidad y física y económicamente accesible.**

La razón incuestionable del trato prioritario que se le otorga al uso personal y doméstico del agua, es la profunda relación de este derecho con los demás derechos económicos, sociales y culturales que son fundamentales para el desarrollo integral humano.

Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, entre los que ocupa un lugar primordial el derecho a la vida y a la dignidad humana.

Como bien señalamos, el derecho al agua ha sido reconocido en un gran número de documentos internacionales, tales como tratados, declaraciones y otras normas. Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a "gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] el abastecimiento de agua".

En el párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño se exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante "el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre".

Por ello, resulta indispensable su reconocimiento en la cúspide de nuestro orden jurídico, nivel máximo en el que se encuentra nuestra Constitución Política, para dar cumplimiento a la obligación del Estado de adecuar la legislación interna conforme al derecho internacional de los derechos humanos, prevista en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Lo anterior, sin perder de vista el contenido normativo de este derecho al agua que entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.

Los elementos del derecho al agua deben ser *adecuados* a la dignidad, la vida y la salud humanas. Lo adecuado del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías. **El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico.** El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

Elevar a rango constitucional el derecho de toda persona a disponer y tener acceso al agua, es una de las estrategias del movimiento mundial en defensa del agua.

Algunos ejemplos de éxito de estos movimientos ha sido el referéndum llevado a cabo en Uruguay en 2004, en el que las y los ciudadanos votaron por una reforma constitucional para establecer que el agua es un recurso natural esencial para la vida y que su acceso constituye un derecho humano fundamental.

En Bolivia se ha creado el primer Ministerio de Agua de América Latina con la propuesta de que la nueva Constitución incluya el derecho humano al agua como han hecho anteriormente otros países, entre los que destacan: Ecuador, Etiopía, Gambia, Panamá, la República Islámica del Irán, Sudáfrica, Uganda, Venezuela, Uruguay y Zambia, así como algunos estados del país vecino del norte, tales como Massachussets, Pensilvania y Texas.

Para complementar nuestra propuesta de insertar en el texto constitucional el derecho de toda persona al acceso y disponibilidad del agua, también se propone modificar la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Agua que desde su creación en 1989, es un órgano desconcentrado de la administración pública federal.

Las razones que motivan esta propuesta, son las siguientes:

Con el propósito de lograr la gestión integrada y el desarrollo integral sustentable de este vital y estratégico recurso, se propone modificar el status jurídico de la Comisión citada para que se constituya en un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con ello, se propicie una mejor y eficaz descentralización en la gestión del agua; además de dar congruencia y cumplimiento cabal a principios básicos que deben orientar la política hídrica nacional, tales como: "el agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, ambiental y cultural, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional"; y "el Estado garantizará su accesibilidad y disponibilidad"; así como "la gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada privilegiando la acción directa y las decisiones por parte de los actores locales y por cuenca hidrológica con la participación de la sociedad."

La descentralización de la Comisión Nacional del Agua, tiene como objetivo:

- Alcanzar una mejor gobernabilidad del agua ante las graves circunstancias de sobreexplotación de fuentes superficiales y subterráneas;

- Lograr revertir la creciente contaminación del agua y el daño a los ecosistemas vitales de los cuales depende nuestra propia sobrevivencia;
- Contar con las bases y mecanismos para lograr una más efectiva atención a los diversos y severos conflictos existentes;
- Articular la acción armónica en la atención de los grandes desafíos del agua en los tres órdenes de gobierno, así como con mayor y más amplia participación y asunción de compromisos por parte de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad; y
- Contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad del agua y al fortalecimiento de la gestión de los recursos hídricos.

Sabido es que los organismos descentralizados no solamente gozan de personalidad jurídica y de patrimonio propios, sino que además tienen una coincidencia plena y total con los fines propios del Estado, formando parte integrante del mismo, pero que por razones de conveniencia técnica, especialización y eficacia en la actividad, se les dota de personalidad jurídica para la mejor realización de las atribuciones conferidas por nuestra Ley Suprema al Estado.

En consecuencia, también se propone elevar a rango constitucional esos principios a los que hemos hecho referencia, mismos que deben ir encaminados a un sólo compromiso por parte del Estado: garantizar el ejercicio y salvaguarda del derecho al Agua, lo que implica fundamentalmente:

- Su disponibilidad: es decir que el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para usos personales y domésticos, que comprenden entre otros: el consumo, el saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.
- Su accesibilidad: el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna; lo que entraña cuatro aspectos: Accesibilidad física: que debe estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Accesibilidad económica: los costos y cargos directos o indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- No-discriminación: el agua y los servicios e instalaciones de agua debe ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluidos los sectores más vulnerables y marginados de la población. Y Acceso a la información: la accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir, y difundir información sobre las cuestiones relativas al agua.

- Su calidad: el agua para uso personal o domestico debe ser salubre. No ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y sabor aceptables para cada uso personal domestico.

Compañeras y compañeros diputados: Aún cuando organizaciones no gubernamentales defensoras del agua, no aprueban los trabajos que se realizan en los foros mundiales acerca del agua, por considerar que ahí prevalece más una visión mercantilista que social y cultural del agua; no es conveniente dejar desapercibidos algunos datos e informes que en esos espacios internacionales se vierten, y que nos motivan a legislar.

Así con motivo del IV Foro Mundial del Agua, celebrado en la ciudad de México del 16 al 22 de marzo del 2006, la UNESCO presentó las conclusiones de la segunda edición del Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, titulado: "Agua: una responsabilidad compartida", destacando su foco en la gobernanza como la clave para tratar la crisis hídrica mundial y para afrontar la pobreza. Entre las conclusiones claves de dicho informe, resalta:

- el acceso al agua limpia debe ser reconocido como un derecho fundamental;
- la falta de acceso al agua y al saneamiento es causa de pobreza y enfermedad, y obstaculiza a las oportunidades económicas y a la estabilidad política;
- existe la necesidad de centrarse en la gobernanza y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000; que trazó como una de sus metas, el reducir a la mitad la proporción de gente sin acceso al agua potable para el año 2015;
- el cambio climático aumenta los problemas en torno al agua;
- mientras la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, es el mejor enfoque para tratar los problemas de manera holística, sólo unos cuantos países lograron los objetivos de 2005 establecidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible;
- los ecosistemas sanos son esenciales en el ciclo del agua;
- el agua es fundamental para el desarrollo socioeconómico; y
- la gobernanza del agua —en la que se incluye la capacidad institucional, los marcos legales y la distribución de recursos **necesita ser mejorada.**

En virtud, de que la presente propuesta tiene que ver con un asunto y materia, que no es menor sino estratégica para el desarrollo social y salud de la Nación, me permito poner a la consideración de esta Cámara de Diputados, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 3, 9 y 14 Bis de la Ley de Aguas Nacionales.

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 4, y se reforma el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4. ...

...

Toda persona tiene el derecho a acceder y disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y accesible.

Artículo 27. ...

...

...

...

...Cualesquier otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por lo que corran o en los que se encuentran sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados. **El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, cultural, ambiental y económico, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional. La gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada. El Estado garantizará la atención de las necesidades de agua provenientes de la sociedad para su bienestar, de la economía para su desarrollo sustentable y del ambiente para su equilibrio y conservación; particularmente, otorgará atención especial a las necesidades de la población marginada y menos favorecida económicamente. Para la mejor gestión de los recursos hídricos y, particularmente, para su conservación; el Estado garantizará la participación informada y responsable de la sociedad, así como la impartición de la educación ambiental y diseño de la cultura en materia de agua; a través de los mecanismos que la Ley establezca.**

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 3, en sus fracciones XII y XXVIII; 9 y 14 bis 5 de la Ley de Aguas Nacionales; y se adiciona una fracción XLI bis al artículo 3 del mismo ordenamiento, para quedar como sigue:

Artículo 3. ... Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. a XI. ...

XII. "Comisión Nacional del Agua": Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.

XIII. a XXVII. ...

XXVIII. "Gestión del Agua": Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, **cultural**, económico y ambiental, (

XXIX. a XLI. ...

XLI Bis. "La política hídrica": es el conjunto de principios claros, consensuados y aceptados, estables en espacio y tiempo, que comprende aspectos sociales, políticos, culturales, económicos y ambientales, y que conducen el desarrollo hídrico nacional en aras del interés público y del bienestar social.

Capítulo III Comisión Nacional del Agua

Artículo 9. "La Comisión" es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con sede en el Distrito Federal; que se regulará conforme a las disposiciones de esta Ley, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones aplicables.

Artículo 14 BIS 5. Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:

I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, **cultural**, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional.

Transitorio

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

Salón de Sesiones a los tres días del mes de septiembre de 2007.
Diputado Fernando Enrique Mayans Canabal (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOEL GUERRERO JUÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Joel Guerrero Juárez, miembro de la LX Legislatura, en uso de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El país vive hoy una democracia caracterizada por distintos factores de carácter sociológico que es conveniente reflexionar por la actualización que requieren instituciones para modernizar distintos ordenamientos del Estado mexicano en este inicio de siglo.

El desarrollo institucional en México en materia electoral lo observamos en función de procesos de apertura que en su momento permitieron dar cauce a distintas fuerzas que hoy forman la realidad plural de una nación muy diferente a la que existía en los años 70 cuando se impulsó una de las reformas de mayor trascendencia en la regulación de elecciones. Destaquemos que en esta historia se instituyeron mecanismos que permitieron tener una mayor independencia del poder ejecutivo lo cual fue coincidiendo con la disminución del viejo y extremo poder presidencial.

Con la aparición del Instituto Federal Electoral (IFE) se fue configurando una base burocrática que entre otros asuntos propició dar congruencia y dotar de mayor transparencia la integración y capacitación de quienes conducen los procesos electorales actuales. A la vez, cada elección iba generando experiencias y nuevas necesidades respecto al entramado institucional con el que se había contado.

El IFE puede ser evaluado positivamente en tanto que construyó la organización que ha mejorado procedimientos electorales. De igual manera, su participación se fue ampliando como eje de aplicación de la normatividad vigente en la interrelación entre el Estado y los partidos, de éstos entre sí y de los partidos con la ciudadanía.

También, el IFE pudo sobresalir en los inicios de un esquema institucional que acompañó la transición desde el control extremo del Ejecutivo en todos los órdenes, a otro, donde se fueron extendiendo actividades interpartidistas ascendiendo el protagonismo y participación de los partidos en la vida política del país sobre todo con las reformas de 1977 y 1991.

Por el lado del déficit del IFE, observamos que si bien se otorgó mayor independencia del Ejecutivo en estos procesos y fortaleció la relación entre fuerzas partidistas y el Estado, no se logró constituir como mecanismo que diera cauce a nuevas características propias del

pluralismo que empezó a vivir el país especialmente desde inicios de la década del 2000 cuando un partido distinto al que había obtenido la presidencia de la República durante más de noventa años, ascendía al punto más alto en la jerarquía del poder en la nación.

Este fenómeno coincidía, a la vez, con el cambio de régimen de presidencialismo extremo con partido predominante que vivió México desde prácticamente el final de la revolución. Pensemos en el extraordinario movimiento y recirculación de elites tradicionales que se vivieron durante prolongados periodos caracterizados por la lucha entre presidentes y ex presidentes de la república que fueron ejes de concentración de poder político y económico sobre los cuales se soportó gran parte del ambiente político de nuestro país que hoy podría ser modificado al ampliarse las libertades de los mexicanos como un instrumento neutralizador de autoritarismos y dictaduras.

Esos procesos de diferenciación el poder presidencial fue coexistiendo con el ascenso de movimientos sociales y nuevas visiones sobre el mundo y la vida de generaciones mayormente educadas y capacitadas para ser protagonistas de un esquema de convivencia necesitado de oportunidades en lo económico y en especial en la estructura política, sobre todo las clases medias preparadas que no encuentran acomodo fácilmente en el espectro de representación y sus ideas no tienen forma de encauzarse para la modernización de la nación.

Aquí hay un cambio de régimen en el país y ahora nos corresponde explicarnos causas de estas modificaciones y caminos en los que se orientarán esas nuevas expectativas tanto en las instituciones como en el individuo que se obliga a vivir en una sociedad que le retribuya dividendos adecuados por el esfuerzo de su formación y participación en los cambios de poder que se van construyendo durante largos periodos que aunque son propiciadores de desigualdad en sus primeras etapas, posibilitan instaurar un orden alterno que recupere y restablezca principios de equidad y libertad en los conglomerados sociales de esta época.

El problema que se nos presenta es recorrer este tránsito sin que necesariamente concurremos a rupturas y procesos violentos que no permitirían coexistir en marcos de estabilidad política a un tiempo en que se fortalezca la democracia.

Por eso vale la pena que la Cámara de Diputados aborde con seriedad la reflexión acerca de la ruta que seguirá el régimen político mexicano en estas dinámicas de cambio al iniciarse un nuevo milenio.

Al respecto, la Fundación Estado y Sociedad que es una asociación civil integrada por doctores y maestros en ciencia política, propone que es un buen momento para visualizar si el régimen mexicano se dirigirá a un reequilibrio respecto al viejo gobierno soportado sobre el presidencialismo extremo con un partido predominante o bien nos dirigiremos a otro sustanciado de pluralismo que podremos consolidar. En este sentido, habría que pensar si transitamos hacia el fortalecimiento del ejecutivo o bien tendremos que reconstruir instituciones de tal manera que vayamos moderando el avasallamiento del presidencialismo en toda la vida privada e institucional de los mexicanos.

La referencia se tiene que confrontar con la idea de darle vigor al poder legislativo para empezar nuevos caminos de democracia o el fortalecimiento del ejecutivo nos daría menor celeridad de los procesos democratizadores que sería el indicador principal para dar pauta al pluralismo y su coexistencia en nuevas instituciones.

Una cuestión consecuente y lógica es ¿los líderes mexicanos tienen conciencia de los riesgos que trae consigo el momento político de transición que vivimos? ¿Habrá posibilidades para que una coalición pueda dar estabilidad a este tránsito? ¿Será una coalición de izquierda o de derecha la más adecuada? ¿Qué espectro social y político generaría transitar por alguno de estos caminos?

Hasta hoy, podríamos decir que la democracia mexicana se ha configurado muy elementalmente y es necesario que esta soberanía replantee el modelo por el que los mexicanos podamos alcanzar la modernización política adecuada para pasar a ser una sociedad desarrollada en sus aspectos políticos.

Nuestros rasgos democráticos los encontramos con déficit muy marcados y ello debemos reconocerlo las fuerzas que aquí se encuentran representadas. Ése sería un primer gran avance. Planteemos un análisis a elementos caracterizadores de sociedades que viven en democracia como forma de vida y estabilidad entre las fragmentaciones presentes de un país que como México, tiene extraordinarias polarizaciones entre riqueza y pobreza y demasiadas carencias en participación.

La realización de elecciones periódicas convocadas puntualmente de conformidad a los acuerdos constitucionales es un factor digno de reconocer y afianzar. Ello mantiene abierta la posibilidad de que la ciudadanía pueda acceder a ser elegida y elegir a sus representantes y preserva libre la institución electoral de cualquier tentación autoritaria.

Otro aspecto por destacar del entramado institucional que se ha logrado edificar es la creación de una instancia independiente para dirimir los conflictos de carácter electoral aún con la extremadas limitaciones en que pervive el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación que hasta tiempos recientes aún sobrevive bajo la inercia de una cultura de dependencia con respecto al Poder Ejecutivo.

El problema surge cuando estudiamos los otros valores que deben existir para decir que vivimos en democracia.

No contamos con la claridad de que los gobiernos federal y locales sean neutrales en la realización del proceso electoral. La libertad de expresión se encuentra acotada por la formas de uso y control de los medios de comunicación. Si pensamos que la libertad de oposición y asociación puede tener garantía relativa aunque con la intervención de los gobiernos en las elecciones sufren distorsiones estos aspectos democratizadores.

El sufragio universal, igual y secreto se ha puesto en duda en todas las elecciones que hemos vivido en México tanto a nivel federal como en las estatales.

No existe igualdad en el acceso de los candidatos a los mismos recursos sobre todo por la forma en que está diseñado el sistema de prerrogativas y la desmesurada intervención de los poderes económicos por influir en las elecciones cuidando sus intereses, ganancias y privilegios. Ello despoja al voto de su valor de ser garante de igualdad en toda sociedad.

La información plural e independiente también se encuentra acotada por la concentración de la propiedad en cadenas de prensa y de radio y televisión en pequeñísimos grupos que monopolizan el suministro de información, lo cual condiciona, desgraciadamente, el propósito de construir una ciudadanía más culta desde el punto de vista político.

De igual manera, no podemos afirmar que las elecciones en el país son pulcras. Al contrario, todo proceso electoral siempre es caracterizado por sus mayores o menores actividades fraudulentas y por la manipulación sobre órganos de dirección electoral así como una constante de coacción del voto. Creo que ésa es la realidad que vivimos en el país al intentar trascender de un viejo régimen de presidencialismo extremo y de partido predominante a otro de pluralismo moderado y nos encontramos ante la disyuntiva de que la Cámara de Diputados sea el mecanismo por el cual se otorgue mayor institucionalidad a los sistemas democráticos del país para evitar otorgárselos a los mecanismos autoritarios de decisión de pequeños grupos.

Esto es, llamamos la atención sobre el imperativo de que sean los órganos de Estado los que hagan surgir el reajuste normativo para que en el país no se sigan distorsionando y desgastando principios en los que se sustenta cualquier procedimiento de elección al producir representación, crear gobierno y dar legitimidad a ambos. Esto, porque no podemos olvidar que las elecciones son fenómenos que permiten el contacto entre la participación y la representación y en México estas vinculaciones fueron acotadas por los tipos de liderazgos que surgieron y se desarrollaron bajo el dinamismo del viejo régimen.

En la coyuntura del país, las perspectivas del sistema político se delinearán a partir de expectativas que adopten la democracia y el poder del dinero mezclado con poder político.

Este modelo sufre un marcado desprestigio por la suplencia del ciudadano que le acompaña ya que se encuentra en la sociedad en pequeños grupos que no permiten desenvolver en plenitud la natural tendencia del individuo a participar cada vez más estrechamente en decisiones que de manera relevante le afectan en la vida cotidiana y que son parte del valor del voto.

La desvalorización del voto desvanece ciudadanía y derechos políticos de la persona que se ve obligada a coexistir en decisiones adoptadas por pequeños bloques de elite y sin expectativas de intervenir en aspectos que pueden afectarle de manera inmediata en su vida social. ¿Hay opciones para esta democracia en México?

Creemos que sí es posible remodelar este mecanismo. La construcción conceptual seleccionada para preparar esta Iniciativa parte de la desaparición del financiamiento privado a candidatos y partidos y de separar el poder económico del poder político. Este tipo de financiamiento repercute negativamente en principios de ciudadanía y

representatividad centrales en posibilidades para encontrar un nuevo molde social al país a través del reordenamiento normativo político.

En este sentido, se considera que puede haber reformas que sirvan de detonantes para remodelar el orden político. Nosotros elegimos, en primera instancia, los aspectos de la reforma electoral aunque habremos de presentar otros relacionados con las formas de gobierno y la participación en la gobernanza.

Como en la mayor parte del planeta, la sociedad mexicana se desenvuelve en una estructura de decisión, fuerza y reglas que tienden a configurar y fortalecer el régimen democrático elitista considerado como aquellos mecanismos utilizados por las elites económicas mezcladas con las políticas que operan al margen y previo a los procesos electorales para imponer candidaturas y, una vez pasada la elección, toman las decisiones de mayor relevancia del conjunto de la sociedad asumiendo la fuerza del voto que la elección correspondiente les otorgó o la influencia de facto que la predominancia del poder económico detentado les concede.

La minoría que se termina de delinear con el voto mayoritario crea liderazgos a partir de la potencialidad económica de empresarios nacionales y extranjeros y dada la excentricidad de recursos monetarios que se gastan en campañas, propicia que se viva en ambientes donde sólo quienes tienen el soporte de grandes cantidades de dinero pueden ser candidatos.

Esto es, sólo una parte de la ciudadanía mexicana ejerce sus derechos políticos a plenitud: puede ser representado pero no puede ser representante en la práctica. Esto es consecuencia de un perfil de democracia electoral que ignora hasta que punto las elecciones multipartidistas pueden encubrir la disminución o la no participación de sectores significativos de la población en la competencia electoral o la defensa de intereses o el dominio por actores poderosos de recursos de poder no sujetos a responsabilidad alguna ante las autoridades electorales.

En este sentido, el mecanismo elitista de la democracia mexicana forma grupos que toman decisiones fundamentales sin haber sido elegidos por la vía del voto que pasa a ser un símbolo que disminuye su contenido de empoderamiento en la medida en que el ciudadano común se va convenciendo de que su voto no vale para la toma de decisiones concretas. Lo lamentable es que esta tendencia se dinamiza con la globalización. Lo nacional se confronta con lo mundial y lo local. Lo mundial parece indicarnos que asumamos determinantes que inserten a México en la dinámica globalizadora ya que se pierde el tiempo que otras naciones aprovechan para hacerse más prósperas, reflexionan los globalistas refiriendo a un euro centrismo propio y peculiar de algunas teorías de la modernidad y de grupos de elite nacionales.

Parecería que los sectores nacionalistas no comprenden esta racionalidad y pierden la opción de llevar al país a relevantes dimensiones de la modernidad. En otra idea, para el caso de México, los globalizadores piensan que con la economía de mercado se logrará el bienestar deseado y se podrá fortalecer la democracia. Hay choques y contrapropuestas en ideales y acciones como podemos observar.

Se exalta, por un lado, la alternancia que vivió México en el año 2000 suponiendo que el ascenso del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República, abriría transformaciones espectaculares que rebasarían, en forma definitiva, la vieja manía del fraude y la manipulación áspera y vulgar de construir el poder público.

No obstante, a mediados de 2007, esta realidad no se ha superado y el fraude en las elecciones sigue siendo el supuesto que soporta el sistema de democracia elitista y método de supervivencia de las viejas elites en el poder nacional y regional. Ello no permite la existencia efectiva de la democracia entendida como un mínimo de requisitos para el desenvolvimiento constitutivo de sociedades modernizadas. Mencionemos la participación efectiva que se corresponde con "la igualdad de voto" entre otros factores vinculados a sistemas institucionales políticos y no patrimonialistas.

Estos tipos de propuestas convergen con la actualidad del país donde hay posibilidades de ponerle ritmos a la dinámica globalizadora que mantiene un proyecto indetenible y perfeccionador de esa corriente del capitalismo que se inserta en los países a través de los programas de reforma en el área energética, en lo laboral y en otros aspectos. En este sentido, puede ser necesario idear ritmos y contenidos para suavizar o acompañar la marea globalizadora pensando en potencialidades de desarrollo económico y político si se traduce en el bienestar nacional para no poner riesgos en estructuras e instituciones políticas a remodelar. En este sitio se ubica un eje de trascendencia de la disputa sustantiva del México de hoy.

Éste sería un enfoque en que la política es determinante de los procesos económicos y no al revés. La agenda de la democratización parece ser amplia e intensa e incluye dicotomías y analogías entre lo nacional y lo global; las elites y las transnacionales; el estado nación y el estado global antiterrorista; ejecutivo y legislativo; democracia elitista y democracia participativa entre otros conceptos que parecen ajustarse a las necesidades de deconstrucción del pensamiento de la actualidad tan necesario en la renovación de actores e instituciones políticas en México.

Por el lado del déficit democrático, observamos que en México los partidos se organizan para el fraude. Los actores partidistas viven una psicosis de suma cero donde sus expectativas se definen a partir de supuestas o reales estrategias que diseñan sus contrincantes políticos. Cada fuerza partidista vive el convencimiento de que el otro partido le robará el voto al ciudadano simpatizante de sus colores. Así, la ingeniería electoral se planea para acarrear personas a que voten o implementen las acciones y estrategias de defensa para que el otro no le robe la votación o bien para adelantarse y robarse el voto antes de que lo haga la otra fuerza partidista contrincante.

Así es la tendencia electoral en el país heredada del viejo régimen. Las elecciones de Veracruz y Oaxaca realizadas en el 2004, y la del Estado de México en el 2005, la federal del 2006 para la Presidencia de la República, así como la de Yucatán en el 2007 dejaron relevantes experiencias de estas disputas en las que actores de la política crean sus propias pandillas de defraudadores para ganar la elección.

En las elecciones de 2004, 2005 y 2006, las dimensiones de los fraudes no pueden ser fácilmente cuantificables. Tampoco en la de Yucatán de 2007. Lo observable para el analista y el ciudadano común es la prevalencia de viejos usos que escamotean o enajenan el voto del elector que cada vez más se aleja de las urnas pues se convence de que su voto no vale. Precisamente el factor psicosocial que explica por qué un elector vota por uno u otro partido o candidatos es la percepción de que su voto va tener validez para configurar el poder público.

Observamos la vieja ingeniería electoral diseñada por los partidos en función de esos principios de ganarle al otro en estrategias para reducir efectos del robo de votos por el otro; a ganar las calles para acarrear ciudadanos a las urnas, comprar voluntades explotando excesivos niveles de pobreza de gran parte de la población, además, de otras prácticas que se diseñan para ser aplicadas el día de la elección. En nuestro tiempo, apreciamos procesos sumamente manchados y sucios con bandos que se visten de rojo, azul o amarillo o bien pandillas que se ponen moños o signos de identificación en esa guerra contra los principios de ciudadanía y representatividad en donde sólo gana el sistema elitista de la democracia mexicana para cometer tropelías contra el voto libre, contra el voto democrático.

Cabría reflexionar si esta práctica del régimen político mexicano no implicaría que las elites beneficiadas propiciaran incorporarla a la Constitución de la República pues este ejercicio de constituir poderes públicos a través de prácticas fraudulentas se ha convertido en costumbre. Volver al viejo régimen implicaría seguir en la simulación cínica de la práctica política y del poder en México e institucionalizar los bandos que se organizan para burlar la voluntad popular y quizá fijar tarifas para comprar el voto del elector.

Si ésta no fuera la solución, entonces, se debe ahondar en nuevos mecanismos que no permitan las prácticas fraudulentas en las elecciones donde también se sitúan los pactos, arreglos o negociaciones que a través de dar y recibir, reconocer triunfos en un estado y otorgar plazas en otros, o cambiar decisiones legislativas a cambio de reconocimientos electorales van creando una institucionalización simulada que no permite pasar a un estado que base su cuerpo decisonal en las realidades de la pluralidad de la nación.

Para caminar en la dirección de readecuación institucional y disminuir los vicios del fraude cotidiano que llena y, a un tiempo, **arrincona la vida ciudadana del mexicano, es conveniente experimentar algunas alternativas como prohibir la táctica de la promoción del voto el día de la elección que sería una primera medida a tomar en el corto plazo así como revisar el capítulo de las sanciones en la ley intentando regular estas distorsiones tan perniciosas al proceso democratizador en México.**

Por un lado, la promoción del voto como ahora la realizan candidatos y sus simpatizantes no permite fortalecer el concepto de ciudadanía. No es necesario que se apele al viejo criterio de los antiguos que se sentían los más preparados para el voto considerando como motivo fundamental del abstencionismo el bajo nivel cultural del pueblo. México visto a trasluz del siglo XIX cuando se otorgaba el voto a los ciudadanos más preparados y los impreparados no podían votar. Ahora, con el impacto de la tecnologización de los medios de comunicación y con una población más informada como consecuencia, el viejo adagio de los antiguos hombres de poder se derrumba. **Hoy ya no es necesario llevar a votar a**

algún ciudadano por su incapacidad. Hoy, el ciudadano se aleja de las urnas porque no cree en las ofertas partidistas y le desconcierta el avasallamiento del dinero a través de los medios de comunicación que no permite visualizar alternativas de vida ni mundos diferentes a los que plantean los hombres más acomodados en la cúspide de la riqueza material que además coinciden como detentadores de los medios de comunicación.

Pero existen otras opciones. En lugar de la añeja promoción del voto se puede fortalecer el sistema de comunicación y de educación para dar confianza y acrecentar la cultura cívica electoral del ciudadano y de los dirigentes y líderes partidistas. La promoción del voto es un mecanismo para robarse la elección. **Este aspecto va relacionado con el endurecimiento de las sanciones en la ley penal para que todo aquel individuo que realice cualquier acto de fraude electoral no alcance fianza para salir libre. Esto incluiría a los gobernantes que estarían sujetos a esta disposición no obstante que se cumpla hasta que dejen el cargo.** De otra manera, es irremediable seguir con la cultura de las **elecciones de Estado** que cotidianamente viven los mexicanos.

Un aspecto adicional incorporaría en los estatutos de los partidos prevenciones para la organización partidista regulada para reconfigurar instituciones en este tema que es un reclamo generalizado.

No bastaría la incorporación de urnas electrónicas; se requiere la desaparición, control o regulación de las secretarías de elecciones de los partidos para terminar con la reprobable práctica del "mapachismo" que impregna y remodela cotidianamente al político cínico de la actualidad mexicana. Todos los partidos deben de modificar sus prácticas de robo de votos para entrar en una nueva época de ciudadanización y de respeto al ciudadano. Sería diseñar una nueva ingeniería electoral.

Uno de los aspectos que más se ha inducido por los grupos en el poder, es el método gradual de cambio que consiste en realizar nuevas acciones buscando proseguir en los ejes de decisión privilegiada que mantienen algunos bloques en México. Es el denominado *gatopardismo*, o democracia simulada. Para otros estudiosos es la democracia de camarillas y algunos le denominan democracia elitista.

Convergente con estas figuras del poder en México, **la propuesta de cuestionar el financiamiento público de partidos y candidatos evita tocar el asunto de fondo que es el financiamiento privado que debe eliminarse.** A través de éste, intervienen directamente grandes y pequeñas empresas, el narcotráfico, familias de poder económico que apoyan a un candidato a cambio de que en su cargo de elección popular o de dirección gubernamental actúe promoviendo e incrementando los intereses de grupo o familiar que le apoyaron.

Así se ha comportado el modelo de representación en México durante mucho tiempo y así sigue funcionando apareciendo el cinismo como moral, no obstante que desvanece el principio ético de la política, porque ésta no es una expresión aislada del individuo que representa a la sociedad sino que es parte de ésta y con sus actos fortalece la relación moral entre estado y sociedad o degrada las posibilidades de que el Estado se fortalezca.

Esta relación pervierte principios de la democracia y da vigor a pequeños grupos que se eternizan en el poder arrancándole a la democracia sus principios de libertad e igualdad que la sustentan. **Su expresión ética se desvanece, pues se llega al extremo de ver como legítimo y así difundirlo, el proceso de financiamiento privado o usando las arcas públicas en forma discrecional.** Estos mecanismos son propios del viejo régimen que se pueden superar con decisiones que adapten la ley a mayores aperturas de participación social, regulando cuotas que igualen al ciudadano al participar en un partido como lo hace cualquier empresario que también recobraría su igualdad ciudadana en base a estos nuevos mecanismos. Con estas innovaciones se evitaría el desajuste que la selección de candidatos genera al interior de cada partido cuyos procesos se convierten en verdaderas guerras internas de grupos que abordan al poder a cualquier precio como principio de la democracia y los recursos por ventas de candidaturas llenan las potencialidades de bienestar de dirigentes también en forma ilegal. Se requiere mayor regulación del estado, que no del gobierno, y no asumir el nivel de neutralidad que limita a los órganos encargados de dirigir las elecciones.

Debemos pensar en una ingeniería electoral donde el actual IFE se dirija principalmente a organizar las elecciones y conducir los trabajos que den claridad al manejo del padrón electoral. Se le quitaría sus funciones de fiscalización y de control y, a la vez, se fortalecería el rol del tribunal electoral para que actúe con independencia.

Otro aspecto que se atiende en esta Iniciativa es el de las prerrogativas que gravitan en el sistema mexicano el cual está pensado de acuerdo a las características del viejo régimen de presidencialismo extremo con partido predominante que ahora cambió a otro más plural.

Antes, las prerrogativas servían para fortalecer al partido predominante en una fórmula compleja de distribución de recursos públicos para la elección. Siempre ganaba el partido en el poder, el partido del presidente hasta que Ernesto Zedillo planteó el cambio de relación por una disputa del poder donde fuerzas alternas al PRI o al presidente pudieron acomodarse y aliarse con otras incluso externas para competir con las grandes cantidades de dinero que el gobierno manejaba para su candidato que invariablemente ganaba la elección. Fueron las épocas del *Pemexgate* y los Amigos de Fox. Eran tiempos de la antigua sucesión presidencial con el notable procedimiento del tapadismo.

Estas formas de sucederse en el poder por parte de las elites posrevolucionarias parecía que se había terminado con el ascenso del Partido de Acción Nacional al poder presidencial. Pero ello no fue cierto y la democratización del país vuelve a estancarse en la sucesión presidencial donde el gobernante del PAN le entrega el poder a otro panista y ahora el actual presidente de la república pretende dejárselo a otro miembro de este partido para que por lo menos esta fuerza gobierne al país hasta 2012.

Son similares sueños a los que el grupo del ex presidente Salinas planteaba para mantenerse en el poder veinticinco años. Al parecer lo ha logrado con un modelo de democracia sustentado en la asociación con las grandes empresas que se fortalecieron durante el gobierno salinista y ahora se pretende emular al modelo español precisamente soportado

sobre la fuerza de las empresas hoy transnacionales que compiten en el sector financiero y en el energético.

Esto hace necesario definir con especial cuidado el método de financiamiento pues de ello depende, en gran medida, que se avance hacia una mayor democracia o se reafirmen en el poder los viejos grupos relacionados a las redes de ex presidentes y que impulsan ingenierías de readecuación de poder para preservar y acrecentar intereses no necesariamente vinculados con el interés general de la nación.

Por estos cambios de México, ahora se requiere un mecanismo que distribuya recursos públicos para financiar la actividad de los partidos con criterios de equidad y que no se soporte en la añeja fórmula de que el partido que gana se lleva los mayores recursos. Esa opción no respeta principios de la democracia que se crea en el respeto a las minorías incluso con el objeto de que lleguen a ser mayorías.

Además, el sistema de prerrogativas estaba diseñado para mantener al partido predominante donde coexistían las principales familias detentadoras del poder en México y los antiguos partidos satélites servían de una oposición leal o de comparsa para el bienestar de sus cúpulas dirigentes por las prebendas que recibía del régimen.

Ahora ya hay más personas con la suficiente preparación profesional como para cuestionar estas viejas formas del antiguo régimen. Entrar en un nuevo modelo de democracia en México tendrá que pasar por la modernización de la norma electoral vieja y caduca en la que navega el proceso político, sus actores y sus instituciones.

Ahora se requiere que los recursos públicos para candidaturas y partidos sean controlados por otro organismo distinto al gobierno y al IFE pero siempre de carácter público cuyos integrantes sean elegidos a la luz pública con la participación de los partidos pero no sólo por los partidos, incluso, ventilando públicamente las ligas de partido, de familia o de interés económico de tal manera que el proceso de selección sea abierto y sin relaciones que sean cuestionadas por sus tendencias hacia intereses. Los partidos perderían su opción de propuesta pues se comprobó que no funciona.

La profesionalización de la política sacándola de su empirismo extremo en que se manifiesta hoy y que es herencia del viejo caudillismo mexicano. Se trataría de quitarle a las elecciones el componente de control privado de los derechos políticos ya que ello únicamente preserva el empoderamiento de una pequeña parte de la sociedad evitando cualquier opción del desarrollo político de la ciudadanía. No hay, bajo este mecanismo de la democracia mexicana, la opción de la alternancia pues son las mismas elites las que han gobernado milenariamente en México.

Pasemos ahora al análisis de una **nueva institucionalidad** para los aspectos hasta este momento estudiados. Es obvio que parte del diagnóstico sobre la democracia en México se encuentra aquí esbozado aunque se requiere de reflexiones más cuidadosas en torno a teorías sobre la democracia en sociedades en cambio como la mexicana. Citamos sin embargo, los estudios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo "La Democracia en América Latina" Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos; del Banco Mundial

"Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social" y del Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea Banco "Una mirada de Europa hacia América Latina". Estos organismos multilaterales coinciden en los déficit de México en materia de gobernabilidad y gobernanza, incluso, criticando el papel que desempeñan las elites tradicionales en estos fenómenos.

El estudio promovido por el PNUD acepta que en esta materia política electoral todo está abierto para incorporar nuevas ideas de reconfiguración institucional que permita sacar del marasmo en que se encuentran las democracias latinoamericanas, en especial, México.

Coincidimos en la idea de explorar más a detalle el concepto de gobernanza más que en la gobernabilidad. La gobernanza requiere de una nueva red de instituciones para desarrollarse dentro de la sociedad hasta que en un futuro se convierta en la matriz de cultura política del mexicano. Se finca en ampliación de la participación como principio y ahora en México parecen existir condiciones para impulsar esta concepción que reformularía gran parte de las instituciones en función de los cambios que una sociedad más preparada está demandando.

Con este criterio veríamos la construcción de un modelo soportado en nuevos actores y mecanismos para sustituir esquemas del viejo régimen ahora tan cuestionados y caracterizados por la incredibilidad grave en la que se desenvuelven. Por algo hay que empezar en este esfuerzo.

La remodelación de instituciones pretende "reinventar gobierno y ciudadanía" ante las insuficiencias gubernamentales en una transición que necesitamos cuente con los procedimientos de decisión más adecuada para la solución de problemas políticos.

Entendemos que la consolidación de una nueva democracia en el país tendrá problemas pero existe la ventaja de una recirculación de generaciones que traen consigo nuevos pensadores e intelectuales que podrán aportar a la formación del político que requiere el pluralismo hoy ante la forma que la economía se globaliza lo cual no tiene parangón en lo político.

Lo más importante en esta etapa es que los mexicanos no pierdan la fe y replanteen los grandes proyectos de edificar una sociedad mejor que supere el ambiente de desconfianza ciudadana en las instituciones y liderazgos políticos y económicos. Para esto se requiere realizar reformas políticas electorales que le reconstruyan a la ciudadanía los escenarios democráticos adaptados para la participación política y así cimentar lazos de confiabilidad en el tránsito de democracia a la sociedad global y del conocimiento de tal manera que el fenómeno globalizador trabaje para la gente.

El cauce en tal sentido será instaurar la gobernanza en el país con nuevas reglas e instituciones y prácticas que incentiven el comportamiento de participación de partidos, individuos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y empresas bajo la convicción de que la eficiencia ya no sólo depende del gobierno.

Se trata de generar ambiente de sociedades interdependientes en sus necesidades y capacidades que serán tanto públicas como privadas referentes a las relaciones del Estado con la sociedad.

Entendemos que la gobernanza es un estilo de gobierno distinto al de control jerárquico y sobre esta base se debe modelar el nuevo edificio institucional de lo electoral y lo político sobre bases de reconocimiento de que la coordinación social es diferente no sólo a la jerarquía sino a los mercados.

Por tanto, ahora son necesarias instituciones que propicien acciones de individuos y organizaciones como formas refundadoras de la construcción del orden social que ahora será reinventado y evaluado en función de logros que contribuyan a las libertades particularmente las políticas. Reconozcamos que el Instituto Federal Electoral pervive en marcos de credibilidad en crisis permanente y pensemos que no sólo por el papel que desempeñó en la última elección presidencial de 2006.

Puede ser parte de un proceso donde era de esperarse que los acontecimientos le rebasaran dados los mecanismos institucionales que fueron planeados para transitar de una elección extremadamente autoritaria y dependiente del presidente en turno hacia otra que permitió dar cauce ciudadano y de mayor certeza a las elecciones aunque en forma limitada. Esta etapa del IFE ha concluido y entre sus evoluciones podemos observar aciertos y defectos como ya lo comentamos líneas arriba.

Tenemos que remarcar la disminución en su contribución al sistema de partidos donde el IFE aparece siempre confrontado con las fuerzas partidistas y la grave pérdida de credibilidad por los métodos que se utilizan para integrar a sus consejeros donde debemos incluir al mismo consejero presidente. Aquí ya tenemos una primera fórmula para la nueva institucionalización. Se necesita un IFE que organice las elecciones desde las personas que van a organizar el día de la jornada electoral y la actualización del padrón así como su resguardo.

La recepción de paquetes electorales sería también función de este nuevo IFE. A partir del conteo y las declaraciones sobre resultados pasarían a otro organismo que tendría como función regularizar todo el proceso desde su inicio incluyendo el establecimiento de normas que propicien entrar a la nueva interrelación entre actores, campañas, gastos públicos de partidos y candidatos así como el cuidado y control sobre recursos privados que sólo serían los de la militancia con periodos definidos y bajo el principio de un militante una cuota igual.

Este organismo regularía también la distribución de recursos públicos en forma equitativa a cada fuerza partidista que presente su propuesta que hará a la ciudadanía en campaña haciendo recomendaciones para fusiones y coaliciones cuando las ofertas de los partidos sean similares dadas las caracterizaciones de izquierda o de derecha en la que se mueven las fuerzas partidistas no obstante el pragmatismo en que ahora se despliegan por el modo de su surgimiento.

Todos estos nuevos organismos tendrían la autonomía de órgano de interés público o de estado sin depender de ninguno de los poderes. Sus miembros serían elegidos ya no por los partidos sino por sus cualidades profesionales y el congreso sólo refrendaría lo que dijera la opinión de académicos, universidades, investigadores nacionales y organizaciones civiles que integren recursos de alto nivel profesional de posgrado. El mismo patrón de selección se utilizaría para integrar la representatividad ciudadana en este organismo así como el de la unidad reguladora de elecciones que esta iniciativa propone.

Se trataría de que ya no fueran seleccionados los consejeros por los partidos políticos pues sólo se derivaría en trasladar el debate de las diferencias partidistas a estos órganos que deben estar permanente enriquecidos con los académicos que poseen la información y calidad de reflexión para ir perfeccionando cada una de estas instituciones.

Sobre estas bases, la iniciativa de reformas al artículo 41 constitucional que hoy propongo a esta soberanía incluye la desaparición del financiamiento privado a partidos y candidatos, modifica el sistema de prerrogativas para cuidar la equidad en el financiamiento en campañas electorales, crear el instituto federal para la organización de las elecciones y el Consejo Federal de Dirección de los procesos electorales. Se intenta iniciar un sistema de modernización del entramado institucional de aspectos políticos para separar el poder político del poder económico y sus efectos negativos que trae consigo.

Acudo a esta tribuna a presentar la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma las fracciones II, incisos a), b) y c), y III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

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

I. ...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los **recursos** y medios de comunicación, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. **Las actividades de los partidos políticos se financiarán con recursos públicos y cuotas de sus militantes bajo el principio de igualdad en las aportaciones. La ley señalará las**

reglas a que se sujetará al financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

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 y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y 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 aplicando **las normas que emita el Consejo Federal de Dirección de los Procesos Electorales con base a los costos mínimos de campaña y al número de senadores y diputados a elegir, número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. Para la campaña de presidente de la República, se calculará el porcentaje adicional que se entregará a cada partido contemplando en todo caso, los cálculos relativos a miembros del Congreso de la Unión. La cantidad total que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria.**

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a la erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de la militancia bajo el principio de cuota igual por militante. Así mismo, definirá los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

c) **Se proporcionará adicionalmente el 20% de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, tareas editoriales y tecnologización así como a mecanismos de evaluación de organizaciones no partidistas integradas por egresados de posgrado en ciencias políticas. La ley establecerá los indicadores necesarios para medir formación de nuevos liderazgos, actualización de plataformas políticas ideológicas y sistematización de posicionamientos partidistas en Congresos y en la vida pública y los impactos en integración de coaliciones y alianzas.**

III. La organización y regulación de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de los organismos públicos autónomos descentralizados denominados Instituto Federal para la Organización de las Elecciones y el Consejo Federal de Dirección de Procesos Electorales. Ambos

serán dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el poder legislativo, ciudadanos, organizaciones civiles, universidades así como investigadores y profesionistas de posgrado de la ciencia política. En el ejercicio de esa función estatal la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Ambas instituciones serán autoridad en la materia, con independencia en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contarán en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Integrarán un Consejo General que será su órgano superior de dirección formado por 7 consejeros con derecho a voz y voto, con el prestigio académico y/o de investigación en ciencia política. La presidencia de cada Consejo General será rotativa cada seis meses. Ningún consejero podrá durar en su encargo más de dos elecciones federales y no podrá ser elegido nuevamente para el cargo. Sus emolumentos serán iguales a los previstos para los ministros de la suprema Corte de Justicia. Cada organismo contará con un coordinador general quien fungirá como secretario técnico del Consejo General respectivo pero no tendrá voz ni voto, sus emolumentos serán iguales al nivel de subsecretario de estado. La ley determinará las reglas de organización y funcionamiento de los organismos así como los manuales administrativos que normen su funcionamiento, relaciones internas de mando y las relaciones institucionales entre ambos organismos. En todo caso, la ley establecerá las líneas y normas de regulación de las funciones del Instituto que serán ejercidas por el Consejo Federal de Dirección de procesos electorales.

El Instituto Federal para la Organización de las Elecciones prestará el servicio profesional electoral y del registro nacional de electores. Este documento se mantendrá bajo la custodia del Instituto en corresponsabilidad con los partidos políticos y el Consejo Federal de Dirección de procesos electorales. La ley dispondrá lo conducente con el objeto de salvaguardar los datos del padrón que será utilizado únicamente para fines electorales y señalará el procedimiento correspondiente para efectos jurisdiccionales que correspondan donde el representante legal será el instituto.

De igual manera, el Instituto tendrá a su cargo actividades de capacitación y educación cívica, la integración del padrón y lista de electores. Otorga reconocimientos a funcionarios de casilla y de comités distritales y municipales; bajo la supervisión del Consejo General coordina procedimientos de selección de éstos, diseña la distribución de casillas y la geografía electoral; actualiza domicilios de la ciudadanos y cuida en todas sus etapas la elaboración y distribución de la papelería electoral, estudia posibilidades e impulsa la modernización tecnológica de los procesos electorales. En estas funciones, el Instituto estará a lo dispuesto por los acuerdos y directrices que emita el Consejo General que tomará en cuenta siempre la opinión y acuerdos del Consejo Federal de Dirección de Procesos Electorales.

El Consejo Federal de Dirección de Procesos electorales tendrá a su cargo el enlace permanente con las dirigencias nacionales de los partidos políticos y sus fracciones parlamentarias para la modernización constante del sistema de partidos y las instituciones en las que éste se desenvuelve. Dirige el mecanismo de capacitación permanente en partidos políticos previendo lo conducente para su funcionamiento eficaz en materia de adecuación de plataformas, actualización de estatutos, cumplimiento de sus programas de acción, continuidad o cambio ideológico en el posicionamiento de fracciones parlamentarias por temática y en todo lo conducente a la modernización del proceso electoral en su integridad. Diseña y prevé el cumplimiento del sistema de prerrogativas sustentándose en criterios de equidad. Además, regula el sistema de cuotas de la militancia partidista bajo el principio de una cuota, un militante, evitando aportaciones distintivas; el uso de medios de comunicación con fines electorales garantizando la no intervención de funcionarios públicos en actos de propaganda y difusión en alguna etapa del proceso electoral; cuida que no se usen recursos públicos no autorizados y privados en campañas, o en imagen de precandidatos o candidatos; propicia el estudio de alternativas para el fortalecimiento institucional en las entidades federativas en lo que hace a elecciones federales; controla el gasto de publicidad en radio y Televisión y en medios de prensa con arreglo a principios de libertad de expresión y equidad; establece, al respecto, procedimientos que precisen tarifas y cuotas comerciales a los que se sujetarán las campañas y difusión de los partidos; determina anualmente los costos en campañas para diputados, senadores y presidente de la república con objeto de operar eficazmente el sistema de prerrogativas con criterios de equidad. Ejerce actividades de fiscalización sobre las finanzas y gastos partidistas. Prepara y conduce el proceso electoral en todas sus fases; emite el computo final de resultados electorales, declara la validez y otorga las constancias para senador y diputados; emite el computo de resultados para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales; conduce lo relacionado a la integración y funcionamiento de juntas locales y distritales; opera y moderniza el mecanismo de observación electoral; coordina y transparenta la realización de encuestas y sondeos de opinión con fines electorales; cuida la realización pública de las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección de la elección en términos que señale la ley. Impulsa estrategias para construir una cultura política sustentada en la claridad de las elecciones y el respeto ciudadano a través de la divulgación de propuestas y programas dirigidas a que el elector visualice y comprenda claramente la oferta por la que ha de emitir su voto; conoce y actúa en términos jurisdiccionales en lo conducente al inciso f de la fracción II del artículo 105 en lo relativo al recurso de inconstitucionalidad; atiende y dictamina en el ámbito de sus funciones los reclamos de inconformidad que interpongan los partidos sobre eventuales irregularidades en el manejo de financiamiento y el proceso electoral en su conjunto; envía al Tribunal federal electoral del poder judicial de la federación dictámenes emitidos en los reclamos de los partidos; difunde en el Diario Oficial de la Federación el dictamen o resolución que determine el Tribunal Federal Electoral del poder judicial de la federación respecto a demandas que interpongan los partidos en

contra de actos realizados dentro o afuera de los tiempos del proceso electoral; opera el instrumento de elección de mexicanos en el extranjero; coordina la sistematización de asuntos en curso y o pendientes por cada consejero para efectos de entrega del cargo; sistematiza asuntos y posicionamientos de cada fuerza partidista en los Congresos para dar continuidad a los trabajos legislativos sobre los problemas nacionales y hace el seguimiento respectivo y autoriza lo relacionado con alianzas y coaliciones partidistas; propicia acciones de concertación entre partidos en procesos electorales con el objeto de cumplir lo establecido en la ley en cuanto al inicio y término de las etapas del proceso electoral. Dictamina en lo que hace a comportamiento de miembros de partidos en tiempos previos y durante campaña para fines de aplicar las sanciones que procedan de acuerdo a la ley; conduce la etapa de registro de candidatos y partidos haciendo cumplir las reglas que al respecto se consideren en la ley; desarrolla el enlace con sectores académicos y de investigación vinculados a las ciencias políticas con el objeto de impulsar la modernización política del país. Opera el funcionamiento del Centro de Estudios de Estado y Sociedad para prever la modernización política permanente del marco institucional así como realiza análisis sobre las reconfiguraciones de la sociedad en sus relaciones con las instancias estatales en materia política electoral. Establece las sanciones que correspondan por violaciones u omisiones a lo estipulado en este artículo y acciones que vulneren la autonomía del Estado.

Las disposiciones de la ley electoral y del reglamento que con base en ella apruebe el Consejo General regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. El órgano de vigilancia de integrará por representantes de los partidos políticos nacionales, 2 o tres miembros distinguidos académicos y/o investigadores en ciencia política para cumplir con el miembro impar en función de votaciones del Consejo General así como tres especialistas de organizaciones civiles con grado de doctorado en ciencia política.

Los coordinadores generales y los consejeros que integren los organismos serán seleccionados sucesivamente. Tanto éstos como los miembros académicos de los órganos de vigilancia serán elegidos por mayoría simple de los miembros de la cámara de diputados. La propuesta de coordinadores, consejeros o investigadores surgirá de una convocatoria abierta, pública y publicitada a nivel nacional a través de tiempos oficiales de radio y televisión en horarios de mayor audiencia con el objeto de que la población pueda verter sus opiniones sobre cada prospecto a integrar los organismos. La ley establecerá indicadores de evaluación y formas de enlace con la ciudadanía. Se designarán siete consejeros por cada organismo con sus respectivos suplentes cuya evaluación se hará en el seno de la comisión de puntos constitucionales de la cámara de diputados, en sesiones públicas. En esta comisión ordinaria se elaborará el dictamen correspondiente que se presentará al pleno. Los partidos políticos se abstendrán de proponer candidatos a Consejeros y coordinadores.

Los coordinadores generales y los consejeros durarán en su cargo seis años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de

aquellos en que actúen en representación del consejo general del organismo correspondiente 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.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación los coordinadores generales y los consejeros así como los funcionarios que dirijan la organización de ambos, lo cuales estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el título cuarto de esta constitución.

Los representantes de los partidos políticos ante el órgano de vigilancia serán propuestos por el presidente del comité ejecutivo nacional respectivo dando a conocer los perfiles de los prospectos ante la opinión pública por lo menos con 30 días de anticipación a la instalación de la comisión del organismo y estableciendo los mecanismos de enlace que permitan conocer la opinión pública respecto a estos presuntos representantes.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de septiembre de 2007.

Diputado Joel Guerrero Juárez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 8, 30 Y 67 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA ELSA DE GUADALUPE CONDE RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

La suscrita, integrante del Grupo Parlamentario de Alternativa Socialdemócrata, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa de decreto, que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 8, 30 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 74, fracción IV, primer párrafo, confiere de manera exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la facultad de revisar la Cuenta Pública del año anterior. Esta revisión tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Sin embargo, la LIX Legislatura, por falta de un marco jurídico claro y por la ausencia de acuerdos entre los grupos parlamentarios, no dio cumplimiento en tiempo a esta obligación y por ello la LX Legislatura ha tenido la responsabilidad de analizar las Cuentas Públicas de 2002, 2003 y 2004.

Como integrante de la Comisión de Presupuesto y del grupo especial de análisis formado para realizar dicha revisión, considero importante dotarnos de mejores herramientas y de un marco jurídico adecuado en la materia. Por ello propongo la siguiente iniciativa de reforma de la Constitución Política y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El objetivo de esta iniciativa es contar con una nueva estructura de revisión de la Cuenta Pública y mejorar el sistema actual de fiscalización, la cual incluye acortar tanto los tiempos de presentación como de análisis.

En la normatividad vigente, entre la terminación del ejercicio fiscal y el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública media un plazo de 15 meses después de ejercido el Presupuesto.

Además, nos hemos podido dar cuenta de que las funciones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública dentro de este proceso no son muy claras y, por tanto, poco efectivas; por eso la necesidad también de fortalecer el marco jurídico en este sentido.

La revisión de la Cuenta Pública después del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación es la segunda facultad más importante de la Cámara de Diputados en materia de finanzas públicas, ya que tiene que ver con la evaluación del ejercicio de los recursos públicos. Tiene por objeto conocer los resultados que las entidades presupuestarias obtuvieron en su gestión financiera, al tiempo que se comprueba si sus erogaciones se ajustaron a los criterios señalados por el Presupuesto aprobado, y si los objetivos contenidos en los programas bajo la responsabilidad de las entidades fueron cumplidos, y en qué medida.

Además, tienen la responsabilidad de evaluar y con ello avalar el ejercicio de los recursos públicos, o fincar las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cámara de Diputados es con la Auditoría Superior de la Federación la responsable de llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública en tiempo y forma y conforme a los preceptos de legalidad e imparcialidad.

Por eso es necesario que el Congreso reasuma su función de vigilante del Ejecutivo, ya que los mecanismos de control han sido insuficientes para que éste se ajuste a las prioridades del gasto establecidas en el Presupuesto.

Es indispensable fortalecer en el país la cultura de rendición de cuentas. El gobierno debe explicar puntualmente a los habitantes la forma en que ha administrado los recursos que han sido puestos a su disposición y los resultados obtenidos a través de su ejercicio.

En ese contexto, para que se cuente con mayor oportunidad con la información sobre el resultado del ejercicio fiscal, con el propósito de retroalimentar el proceso presupuestario y tomar las decisiones para la asignación de los recursos públicos, considerando los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, es menester que los plazos de entrega de ambos documentos sean más breves.

Y es que, de conformidad con el artículo 74, fracción IV, constitucional, el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de PEF a más tardar el 8 de septiembre, y la Cámara de Diputados deberá aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre, salvo cuando inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 el Ejecutivo federal, caso en el cual hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de diciembre.

De tal modo, si logramos contar con mayor oportunidad con la información sobre el resultado del ejercicio fiscal, considerando los resultados de la revisión de la Cuenta Pública que se tuvieran, desde **septiembre**, se podría retroalimentar el proceso presupuestario y tomar las decisiones para la asignación de los recursos públicos en el PEF que se habrá de aprobar por la Cámara de Diputados, a más tardar el **15 de noviembre** de cada año.

En este orden de ideas, se proponen reformas de los artículos 74 y 79 constitucionales para fortalecer el proceso de revisión de la Cuenta Pública. En el artículo 74, para un mayor

orden y claridad se propone reubicar a la fracción VI, actualmente derogada, la regulación que actualmente prevé la fracción IV en esta materia. En la fracción IV permanecerá exclusivamente la regulación en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, en el artículo 79 se realizan propuestas acordes con la anterior para fortalecer la Auditoría Superior de la Federación y prever un proceso de fiscalización más eficiente.

En relación con la Cuenta Pública, en primer término se adelanta la fecha de su presentación a la Cámara de Diputados por parte del Ejecutivo federal. Así, se sugiere adelantar el plazo del 10 de junio al 31 de marzo del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente.

Asimismo, se adelanta la fecha de presentación del informe de resultados que elabora la Auditoría Superior de la Federación: del 31 de marzo del año siguiente a su presentación al 30 de septiembre del mismo año en que sea presentada.

Con lo anterior se logrará contar con mayor oportunidad con la información sobre el resultado del ejercicio fiscal, con el propósito de retroalimentar el proceso presupuestario y tomar las decisiones para la asignación de los recursos públicos, tomando en consideración los resultados que se desprendan de la Cuenta Pública, entre otros elementos.

También, se propone en el artículo 74 constitucional que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la de Vigilancia sean las responsables de elaborar el dictamen correspondiente de la Cuenta Pública.

Actualmente corresponde sólo a la Comisión de Presupuesto emitir su opinión sobre el informe de resultados de la Auditoría Superior de la Federación y elaborar el dictamen correspondiente; sin embargo, se observa un nulo intercambio de información entre el proceso de revisión de la Cuenta Pública a cargo de la Comisión de Vigilancia y el proceso de dictaminación de la propia Cuenta Pública a cargo de la Comisión de Presupuesto.

Por ello, con la idea de facilitar la elaboración del dictamen y fortalecer la participación de la Comisión de Presupuesto proponemos que ambas comisiones sean las encargadas de elaborar dicho dictamen.

En relación con el artículo 79 constitucional, se propone incluir en el texto de dicho artículo que todas las observaciones y recomendaciones que emita la Auditoría Superior de la Federación tengan carácter vinculatorio para los entes fiscalizados.

Esto, en razón de que la configuración de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, como órgano técnico de apoyo de la Cámara de Diputados en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, debe orientarse de manera que dicha entidad se constituya en una verdadera promotora de la transparencia en la rendición de cuentas del Estado, que garantice al poder legislativo, que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia. Y para ello, una

transformación prioritaria es la que radica en **dotar de carácter vinculatorio** –en el rango constitucional– las observaciones y recomendaciones de la ASF.

El ministro Genaro David Góngora Pimentel, en la sesión de la resolución de la controversia 91/2003, hizo un llamado para que el órgano reformador de la Constitución federal y el Congreso de la Unión realicen reformas constitucionales y legales a fin de dar verdadera viabilidad y funcionalidad a la ASF, dotándola de herramientas jurídicas claras e inobjetables para que desempeñe el papel que le corresponde en el control de la actividad financiera del Estado. Para ello, dijo, resulta indispensable la elevación a norma constitucional de las facultades más importantes de la ASF, en específico las que significan una **vinculación** de los poderes públicos hacia las resoluciones de la entidad de fiscalización superior.

De lo contrario, aseveró, la ASF –que debería ser uno de los puntos estructurales de la transición democrática– puede convertirse en otra expectativa frustrada de la ciudadanía.¹

En ese artículo, la iniciativa propone establecer que la función de fiscalización que ejerce la ASF esté regulada en su alcance por los principios rectores de legalidad e imparcialidad, como preceptos a los que deberá sujetarse la actuación del órgano técnico fiscalizador.

Por otro lado, la reforma también incluye cambios de los artículos 8, 30 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, acordes con las reformas constitucionales propuestas.

Por lo expuesto, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8, 30 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se derogan los párrafos V, VI y VII de la fracción IV y se modifica la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

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

I. a IV. ...

...

...

...

Párrafos V, VI y VII. Derogados. El párrafo V pasa a la fracción VI de este artículo, y el VI y VII se modifican.

...

V. ...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivos o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión **a más tardar el 31 de marzo del año siguiente. Una vez transcurrido dicho plazo la Auditoría Superior de la Federación llevará a cabo la revisión de la misma, entregando el 30 de septiembre de ese mismo año, el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, revisará dicho informe, y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública dará su opinión a la Comisión de Vigilancia. Ambas comisiones tendrán la responsabilidad de elaborar el dictamen correspondiente para su presentación en el pleno de la Cámara de Diputados, para su discusión y aprobación en su caso.**

La Cuenta Pública se dictaminará a más tardar el 30 de abril del año siguiente, con base en las conclusiones técnicas del informe de resultados de la entidad de fiscalización superior de la federación a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución.

VII. y VIII. ...

Artículo Segundo. Se modifican el segundo párrafo, la fracción II y el último párrafo de la fracción IV del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

De la Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. **Las observaciones y recomendaciones que emita la Auditoría Superior de la Federación tienen carácter vinculatorio para las entidades fiscalizadas.**

Esta entidad de fiscalización superior de la federación es **responsable de la revisión de la Cuenta Pública, su función será ejercida conforme a los principios de legalidad e imparcialidad** y tendrá a su cargo

I. ...

...

...

II. Entregar el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados **a más tardar el 30 de septiembre del mismo año de su presentación.** Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. y IV. ...

...

...

...

...

Artículo Tercero. Se modifican los artículos 8, 18 y 30. Además, se reforma la fracción XIV y se anexa la fracción XV al artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 8. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, **a más tardar el 31 de marzo del año siguiente.** Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo

suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.

...

Artículo 30. La Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el **30 de septiembre del mismo año** en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la comisión, el informe del resultado correspondiente, que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

Artículo 67. Son atribuciones de la comisión

I. a XIII. ...

XIV. Elaborar junto con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el dictamen correspondiente para su presentación en el pleno de la Cámara de Diputados, para su discusión y aprobación en su caso.

XV. Las demás que establezcan esta ley y demás disposiciones aplicables.

Transitorio

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

Nota

1 Vid., Góngora Pimentel, Genaro David, "Voto particular de la sentencia del tribunal pleno que resolvió la controversia constitucional 91/2003, promovida por el Poder Ejecutivo federal en contra de actos realizados por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos a través de la Auditoría Superior de la Federación", en *Lex*, tercera época, año VIII, diciembre de 2005, México, Distrito Federal, páginas 5 a 24.

Diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SANTIAGO GUSTAVO PEDRO CORTÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

El que suscribe, Santiago Gustavo Pedro Cortés, en su carácter de diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, 72 y 73 constitucionales; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la honorable Comisión Permanente la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona los artículos 50, 64 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer mecanismos de control institucional, de rendición de cuentas y transparencia, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Los orígenes de la identidad política mexicana, por lo que concierne a su organización funcional, deben ser buscados en las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII, con la creación de intendencias; y en la Constitución Política de la Monarquía Española para el Buen Gobierno y Recta Administración del Estado –mejor conocida como "Constitución de Cádiz", decretada por don Fernando Séptimo, el 18 de marzo de 1812–, que instaura la figura de representación denominada *diputaciones provinciales*.

"Cádiz representaba el triunfo liberal, la instauración de la diputación provisional, la libertad de imprenta, la imposición, en suma, de una nueva visión en la vida política de España y de sus colonias"¹

Al consumarse la independencia de España y como producto del debate legislativo en el seno del Congreso Constituyente, el 4 de octubre de 1824 la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue proclamada.

En ella adoptamos la forma federal –como estructura funcional viable– e integramos a las fuerzas locales que reclamaban su presencia en un proyecto de Estado-nación, que sellaba la línea política del Estado mexicano. En esta primera Constitución, la nación mexicana quedó definida como una república y se consignó que la forma de gobierno fuese representativa, federal y popular.

En la Sección I del Título III, el Constituyente de 1824 dispuso que el Poder Legislativo de la federación se depositara en un Congreso General y que éste, a su vez, se dividiera en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.²

Estableciendo un criterio que se reiteraría a lo largo de los esfuerzos constituyentes sucesivos, el Constituyente vinculó a los diputados con la ciudadanía y a los senadores con la representación territorial.

Ese primer esbozo constitucional sentó un precedente que con el transcurso del tiempo se ha ido agravando, siendo objeto de severas críticas en los ámbitos social y académico: los diputados y los senadores no tienen una obligación escrita en el sentido de rendir cuentas o informar, de alguna forma, a los ciudadanos que les confiaron su representación de las actividades que, en ejercicio de sus cargos, llevan a cabo. Esa "costumbre" habría de perpetuarse en las sucesivas refundiciones de la norma suprema.

La Constitución de 1857, orden jerárquico en el que fácilmente pueden encontrarse los cimientos de lo que hoy es derecho positivo, plasmó una buena parte de los elementos que dan identidad a nuestro sistema político: soberanía, una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero también fue omisa en dictar un mandato al Parlamento, obligándolo a rendir cuentas de sus actos.

Una circunstancia peculiar –cargada de connotaciones de clase y significativa de la expresión ciudadana de entonces– evidenció la distancia que se abría entre la población y sus representantes. En ese proyecto constitucional se excluyó a la Cámara de Senadores del esquema de representación. No los había.

La simiente de un compromiso de los funcionarios públicos con la nación se gestó ahí. El Constituyente de 1857 determinó –en el Título IV, denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos"– que "los diputados al Congreso de la Unión(...) son responsables por... los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas **u omisiones** en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo..."

No obstante, jamás se establecieron obligaciones determinadas en cuestión de rendir cuentas por el ejercicio de la representación popular.

El proyecto original de 1917 no mudó en lo fundamental de lo previsto y conservó las estructuras formales del poder. Así, se reiteró el modelo de una república representativa, democrática y federal; tres poderes –o uno solo, separado en tres–: un Legislativo, dividido en dos Cámaras –sin sentar prevalencia jerárquica de una sobre otra, vale aclarar–; con la Cámara de Diputados representando a la ciudadanía y la de Senadores a los estados de la federación.

Empero, ni un solo precepto que imponga responsabilidades a los miembros del Parlamento por cuanto a su deber de informar a sus representados se inscribió en la Carta Magna.

Mucho más tarde, las sonadas reformas "en materia de transparencia" fueron omisas en afectar, en lo sustantivo, las responsabilidades del Congreso en el sentido de rendir cuentas al pueblo por el desempeño del mandato que fue conferido a los legisladores.

Técnicamente, los diputados federales y los senadores integran uno de los tres poderes en que se divide el "Poder Supremo de la Federación" pero, curiosamente, pese a que la Constitución explica y determina cómo se designan dichos representantes populares, quiénes los suplen y muchas otras características operativas, poco aclara respecto de lo que debieran hacer.

Si bien es cierto que la Ley Orgánica del Congreso establece el compromiso de los diputados de "protestar" guardar y hacer guardar la Constitución, y –a quienes integran comisiones– de "acudir puntualmente a sus reuniones y sólo faltar por causa justificada y debidamente comunicada", también es cierto que no hay muchas obligaciones precisas.

Dice la ley que, en tanto que integrantes de comisiones, los diputados deberán aportar su esfuerzo para que éstas (i) elaboren un plan anual de trabajo, (ii) rindan informes semestrales, (iii) sesionen por lo menos una vez al mes y (iv) conserven en orden sus archivos. Sin embargo, ni la Ley Orgánica del Congreso ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establecen cargas, procedimientos de operación o deberes específicos a los diputados –que no formen parte de comisiones o de la dirigencia de la Cámara–, y eso es grave.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede al Congreso de Unión en lo general y a la Cámara de Diputados en lo particular derechos y facultades, pero únicamente como órganos colegiados. Poco, si algo, se concreta en lo que debe ser la función de un legislador federal.

Guastini³ –en su ensayo *Sobre el concepto de Constitución*– destaca la importancia de un control garantista, emanado de la norma suprema, que resguarda la libertad de los ciudadanos, en sus relaciones con el Estado, mediante técnicas de división del poder político.

Deberes específicos de los representantes populares integrados en un Poder Legislativo se encuentran dispersas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamento, pero ninguna aborda la rendición de cuentas.

En cumplimiento del artículo 71 constitucional, los legisladores tienen derecho de iniciar leyes y decretos.

En los artículos 39, 40 y 41 se cimienta la legitimidad para que los diputados representen a los ciudadanos:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo (...)

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática (...)

Y

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (...)

El artículo 73 previene el ámbito de facultades del Congreso General. En la fracción XXIV determina:

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

Derivando una facultad funcional de fiscalización a **los otros poderes**. Pero no dice nada de la fiscalización de sus actos.

En una concurrencia de vectores, encontramos que las facultades de representación y fiscalización –en sentido amplio– se fundan en la interpretación armónica de la fracción IV del artículo 74 constitucional, que reza:

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, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Cierto es que el Congreso tiene la facultad de ejercer otros tipos de control constitucional. Al efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diferentes mecanismos. Algunos son explícitos, como los que señala el artículo 73 ya referido. Otros son especiales, como los destinados exclusivamente a una de las Cámaras. Y todos tienen el mismo propósito esencial: servir de contrapeso a los restantes poderes de la federación.

Control económico. Es claro que, siendo facultad del Congreso discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las bases para la celebración de empréstitos, y la revisión de la Cuenta Pública anual, la función de control constitucional es expresa, en cualquier circunstancia.

Fiscalización. Es sabido que la Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual tiene "autonomía técnica y de gestión", y que así puede fiscalizar indirectamente y a posteriori los ingresos y los egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Ciertamente eso le convierte en un medio de control.

Investigación. Como titular de la ASF, y en términos de lo dispuesto en el artículo 79 constitucional, fracción III, la Cámara de Diputados también tiene facultades para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita. Pero la obligación de rendir cuentas no se precisa en nuestra norma básica.

Control sobre los nombramientos presidenciales. Los artículos 76 y 89 constitucionales conceden a la Cámara de Senadores la facultad de ratificar los nombramientos que, de determinados servidores públicos, haga el presidente de la república. Así, el procurador general de la República, los ministros de la Suprema Corte, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y

empleados superiores de Hacienda deberán contar con el beneplácito del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso.

Comparecencias de miembros del gabinete. Interrogar, cuestionar, confrontar, demandar que se le informe de las acciones de los titulares de las carteras y de altos funcionarios es incuestionablemente una importante facultad del Parlamento.

Por ello, el artículo 93 constitucional regula dos supuestos de informe. En el párrafo primero de dicho artículo se establece la obligación de los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos de dar cuenta al Congreso acerca del estado que guarden sus respectivos ramos.

Pero también el párrafo segundo del referido artículo 93 regula la facultad de cualquiera de las Cámaras para citar a (i) secretarios de Estado, (ii) al procurador general de la República, y (iii) a otros funcionarios, para que le informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Sin menoscabo de la trascendencia de esa facultad, con base en la experiencia, advertimos un fallo elemental en la legislación referida: No obstante que es obligación de los secretarios de Estado y altos funcionarios (a) informar a los legisladores, al menos una vez al año, "del estado que guarden sus respectivos despachos", y (b) comparecer cada que sean citados, **no existe sanción ante el incumplimiento de tal obligación.**

Control sobre las ausencias del presidente de la república. Otro de los elementos de control parlamentario –que no es tema menor– es la facultad del Congreso de dar, o denegar, el "permiso" para que el titular del Ejecutivo pueda ausentarse del territorio nacional, y la razón de que exista ese medio de control del Legislativo sobre el Ejecutivo tiene una explicación histórica y filosófica.

Comisiones de investigación. Es bien sabido que los años setenta del siglo pasado estuvieron marcados, en nuestro país, por un afán de reconciliación en materia de política social: desarrollo a cualquier precio, con un criterio eminentemente keynesiano, proliferación de organismos descentralizados, dispendio en el gasto y otras "generosidades" hicieron conveniente distribuir, junto a las cargas de trabajo, cargas de responsabilidad. A tal efecto, en 1977 se organizó una reforma constitucional que adicionaba un tercer párrafo al artículo 93:

Artículo 93. (...)

(...)

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

La exposición de motivos de la iniciativa que culminó con la adición del tercer párrafo al texto del artículo 93 constitucional referido subrayaba la importancia de encontrar "fórmulas más adecuadas para vigilar las actividades de los organismos descentralizados, dada su propagación". Empero, estas comisiones no fueron eficaces –no lo han sido–, en parte porque se les interpretó erróneamente, ya que se creía que para integrarlas se precisaba del permiso del Pleno, cuando no es así. Pero también fracasaron porque carecen de una reglamentación que les permita ser verdaderos instrumentos de control parlamentario; porque han sido víctimas de una burocracia lamentable; y porque no hay cultura de exigencia de responsabilidades políticas.

La doctora Cecilia Mora-Donatto⁴ señalaba al respecto lo siguiente:

Hoy parece claro el alcance de este tipo de comisiones debe ser más amplio, su objeto de investigación cada vez es menor, ya que los organismos descentralizados tienden a desaparecer (...); por ello nosotros proponemos que las comisiones de investigación deben ser órganos parlamentarios de carácter temporal instados preferentemente por los grupos parlamentarios minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria...⁵

En 2000, México vivió la ilusión de la democracia y de la alternancia, las expectativas eran altísimas, pero... ocho años después, es evidente que poco, si algo, ha cambiado. Las comisiones siguen inoperantes.

Desde 1982 a la fecha, como un proceso continuo y sostenido, el gobierno federal ha venido desmantelando y cancelando organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La visión actual parece ir en el sentido de acabarlas, sin que al legislador interese actualizar esta norma constitucional.

De seguir así, el tercer párrafo del artículo 93 constitucional llegará a ser tan obsoleto y absurdo como lo es hoy el artículo 47, que sigue disponiendo:

El estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic

Es pertinente acotar que, para la mayoría de la gente, el Congreso opera como un todo. Pero como un todo que no funciona. Un todo que no es grato a los ojos del ciudadano. Un todo que queda a deber al pueblo de México.

Esta inconformidad la refiere casi todo el mundo, casi todo el tiempo. La sociedad –en muchas latitudes– considera a los políticos con una mezcla de insatisfacción, crispación y descrédito.

Sartori apunta: "Los políticos son populares en tiempos heroicos, pero pocas veces lo son en tiempos rutinarios..."⁶ Y, ciertamente, hoy, en nuestro país, no lo son para nada.

Las minorías, que debían ejercer un control constitucional del quehacer de sus pares en el Congreso, y de los restantes dos poderes mediante los instrumentos a su alcance, apenas atienden a esa importante función, más preocupados por el fomento de sus cotos de poder o

la supervivencia de sus grupos que por llevar a cabo el ejercicio de una representación simulada.

Los mecanismos de control parlamentario contenidos en nuestra Carta Magna deben ser sin duda objeto de una revisión minuciosa para dotarlos de mayor relevancia, de mayor seriedad. El sistema político de pesos y contrapesos se antoja un andamiaje incierto y poco creíble, además de bastante ineficiente.

"El buen juez... por su casa empieza", reza un refrán popular. Y considerando la forma en que una importante franja de la sociedad nos considera, los legisladores deberíamos poner el ejemplo de preocupación por la rendición de cuentas y la transparencia.

Somos depositarios, se dice, de un mandato popular y encarnamos uno de los tres Poderes de la Unión.

Pero el mandato tiene condiciones muy claras por cuanto a su ejecución y cumplimiento, que no sólo no han sido cumplidas sino que ni siquiera han sido planteadas seriamente.

Refiere el Código Civil Federal:

El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga...

El contrato de mandato se reputa perfecto por la aceptación del mandatario⁷

Hemos aceptado **y ejercemos** el mandato de la ciudadanía. Como legisladores, proponemos, enmendamos o abrogamos normas jurídicas, fiscalizamos el actuar de otros poderes y gestionamos satisfactores para quienes nos favorecieron con su confianza. Pero no informamos de nuestro quehacer, ni rendimos cuentas del mismo al pueblo.

Pese a que las materias, técnicamente, son diversas, pese a que la teoría del Estado y la política discuten la naturaleza de la representación del Legislativo y pretenden convencernos de que no hay tal mandato como acuerdo entre ciudadano y sus representantes y que éste es una ficción jurídica o simple retórica, recuerdo fielmente lo que dispone, a la letra, el artículo 39 constitucional:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno...

¿Qué parte de "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..." no entendemos? Querámoslo aceptar o no, somos depositarios de un mandato, de la voluntad de un ente superior, el pueblo. En ese tenor, debemos atender a las reglas de esa figura jurídica.

Ordena el Código Civil Federal:

El mandatario, en el desempeño de su encargo, se sujetará a las instrucciones recibidas del mandante y en ningún caso podrá proceder contra disposiciones expresas del mismo⁸

De ahí, en un rápido examen de conciencia, que quizá sea procedente preguntarnos: ¿Hemos seguido las instrucciones de quienes nos situaron donde estamos? ¿Hemos ignorado disposiciones expresas del pueblo de México?

Previene el mismo cuerpo de leyes:

El mandatario está obligado a dar al mandante cuentas exactas de su administración, conforme al convenio, si lo hubiere; no habiéndolo, cuando el mandante lo pida, y en todo caso al fin del contrato...⁹

Dar cuentas exactas de nuestra administración, ése es el tema. No somos propietarios. Somos servidores.

No deja de llamar la atención el que, habiendo sido redactada, sancionada y ejercida por miles de diputados y de senadores durante 60 legislaturas... nuestra Constitución no establezca ninguna obligación precisa a cargo de los legisladores, en forma individual, y – desde luego– que ninguno de ellos tenga la obligación de rendir cuentas de su mandato a sus representados.

Por lo expuesto y fundado, proponemos una reforma constitucional destinada a fomentar la rendición de cuentas y la transparencia en el propio cuerpo parlamentario: elevar a obligación constitucional el deber de diputados y de senadores de (i) informar al fin de cada ejercicio a los ciudadanos de la jurisdicción a que corresponda el legislador de todos y cada uno de los actos que realizó en cumplimiento del mandato, (ii) rendir cuenta cabal de los dineros recibidos y erogados, con completo detalle, y (iii) publicitar y difundir los resultados en los medios de mayor circulación de la sede de representación.

No podemos cerrar los ojos a las condiciones, casi réplicas del absolutismo, que se están presentando en ciertas regiones de nuestra república por la desmedida concentración de poder que acumulan algunos presidentes municipales y otros funcionarios de ese orden de gobierno, que no responden ante nada y ante nadie de sus excesos, siempre que cuenten con la anuencia de los personajes debidos.

Por ello, la rendición de cuentas debe ser una obligación constitucional para todo servidor público electo. Debemos constituirnos como verdaderos servidores de la ciudadanía. Estamos obligados.

Con base en lo expuesto, se somete a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo obligaciones concretas a los diputados y a los senadores y a otros funcionarios designados mediante elección popular, en materia de rendición de cuentas y transparencia

Artículo Único. Se **reforma** el artículo 64; y se **adicionan** el 50, con un segundo párrafo, y el 115, con una fracción XI, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 50. (...)

Dentro de los 30 días siguientes a la clausura de sesiones ordinarias del segundo periodo del Congreso, los diputados y los senadores del Congreso de la Unión presentarán, ante la sociedad de su circunscripción, un informe por escrito, en el que manifiesten las actividades realizadas durante el ejercicio, en los términos de la legislación reglamentaria que al efecto se expida. Dicha información tendrá carácter público y no podrá ser reservada.

Artículo 64. Los diputados y los senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, **además de no tener** derecho a la dieta correspondiente al día en que falten, **deberán hacer constar ese hecho, y su justificación, en el texto del informe previsto en el artículo 50 constitucional.**

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

I. (...)

XI. Todos los funcionarios municipales designados mediante elección popular directa presentarán, ante la sociedad de su circunscripción, un informe por escrito, en el que manifiesten las actividades realizadas durante el ejercicio, en los términos de la legislación reglamentaria que al efecto se expida. Dicha información tendrá carácter público y no podrá ser reservada.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo de seis meses a partir de la publicación del presente decreto, expedirá la ley reglamentaria en la que se regularán las modalidades de la obligación de rendición de cuentas y transparencia de los servidores públicos electos.

Tercero. El Constituyente Permanente de las entidades federativas, en un plazo de un año a partir de la publicación del presente decreto, realizará las adecuaciones a la Constitución local para ponerla en concordancia con las adiciones contenidas en el presente decreto.

Notas

1 Meyer, Eugenia, et al., *Los sentimientos de la nación*, Museo Legislativo, Congreso de la Unión. LV Legislatura, México, 1994, editorial Clío, página 63.

2 Artículo 7o.

3 Guastini, Riccardo [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999 [citado 18 de agosto de 2007], *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, formato PDF, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/1/art/guastini.htm>

4 Mora-Donatto, Cecilia Judith, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario" [en línea], *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, 1999 [citado 21 de agosto de 2007], Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, formato PDF, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art4.htm>

5 Op. cit.

6 Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, segunda reimpresión, 2005, página 161.

7 Código Civil Federal, artículos 2546 y 2547 [en línea], Cámara de Diputados, México, 2007 [citado 22 de agosto de 2007], formato PDF, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2.pdf>

8 *Ibíd.*, artículo 2562.

9 *Ibíd.*, artículo 2569.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de septiembre de 2007.

Diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 1o., 9o. Y 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GILDARDO GUERRERO TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

José Gildardo Guerrero Torres, diputado federal a la Sexagésima Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad otorgada por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo previsto en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pongo a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1, 9, y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Los Estados del orbe, han conceptualizado los términos de derechos humanos y garantías individuales en sus distintos ordenamientos jurídicos, como los mecanismos legales para proteger el recurso más importante de sus países, es decir, al ser humano.

El reconocimiento de aquellos ha estado ligado a la historia de la humanidad desde la cultura Griega, en la que se puede vislumbrar una primera esfera jurídica de derechos políticos y civiles, a la Romana y posterior Edad Media con el predominio de la arbitrariedad y el despotismo sobre la libertad humana, pasando por el Renacimiento, hasta la Revolución Francesa, donde el ius-naturalismo fijara la bases que determinarían para siempre las relaciones entre el poder público y los gobernados.

La historia de los derechos y garantías humanos no ha sido ajena a nuestro país, pues desde el México prehispánico en el que es evidente que el gobernado no era titular de algún derecho frente al gobernante, a la etapa colonial en la que la actuación del gobernante estaba supedita a los principios morales y religiosos derivados de los postulados cristianos; hasta la emancipación política de España en la que adoptando los principios de la Revolución Francesa, se exaltaría la importancia del hombre, aboliendo la esclavitud, para posteriormente expedir por primera vez en la Constitución de Apatzingán un capítulo dedicado a las garantías individuales, considerándolas como elementos insuperables que debían ser respetados en toda su integridad; elementos que jamás abandonaríamos a la fecha, pues en todas las constituciones (1824, 1857, y 1917) han estado insertas.

En este andar del perfeccionamiento de los mecanismos de respeto de las garantías y derechos humanos la comunidad internacional incluyendo a México, ha establecido en instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que por la naturaleza inespacial e intemporal del humano como ser que ha sido y es la causa y el objeto del devenir histórico, debe ser protegido en su calidad de persona y de ente socio-político con independencia del estado al que pertenezca, sin diferencias de raza, sexo, idioma, religión para realizarse plenamente como ser humano.

O bien a través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José" de 1978, se reconocieron los derechos a la personalidad jurídica; a la vida; a un trato humano, a la libertad personal, entre otros en todo nuestro continente.

Los derechos humanos entendidos como ideas generales y abstractas, son la materia subjetiva de las garantías individuales entendidas como ideas individualizadas y concretas, pero indistintamente han sido definidas en nuestra doctrina como:

"Los imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona" (doctor Ignacio Burgoa Orihuela).

Imperativos, que se encuentran consagrados en la carta magna vigente por lo cual se encuentran investidos de los principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo, por lo tanto participan de la supremacía constitucional y en consecuencia tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria, estando encargada de vigilar su cumplimiento el organismo autónomo denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos logro indiscutible del proceso de democratización de este país.

No obstante lo anterior, aun cuando ninguna ley secundaria debe limitarlas bajo sanción de carecer de validez jurídica, ello no implica que puedan ser reglamentadas, puesto que la reglamentación sólo implica pormenorizar o detallar a fin de procurar su mejor aplicación u observancia, siendo competente para llevar a cabo dicha tarea el Congreso federal como se interpreta del artículo 16 constitucional.

Desde el contenido del derecho, hemos clasificado a las garantías constitucionales, en diversas ramas pudiendo ser de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica y garantías sociales, y en esta ocasión primeramente entraremos al estudio de las características y el ejercicio de las garantías: de igualdad en derechos fundamentales contemplado en el artículo primero; la libertad de asociación y reunión contemplada en el artículo noveno y finalmente la libertad de tránsito inserta en el artículo 11, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de proponer reformas en consideración de los ámbitos social, económica, político en el que vivimos actualmente.

Estudio de garantías:

De igualdad de los derechos fundamentales

El primer párrafo del artículo primero constitucional contiene el principio de igualdad de todos los seres humanos con respecto a las garantías que la misma Constitución establece. En este sentido, otorga de forma universal los derechos contenidos en su texto, los cuales no podrán ser restringidos ni suspendidos, salvo los casos expresamente previstos en las disposiciones constitucionales, es decir, el mismo texto de la carta magna contempla límites a los derechos fundamentales derivados de la necesidad de hacer que los derechos convivan unos con otros, de forma que algunos de ellos encuentren limitaciones para no invalidar a los demás.

Antecedentes constitucionales e históricos.

Primero.

Artículo 4o. de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812:

"La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y lo demás derechos legítimos de tos los individuos que la componen".

Segundo.

Punto 12 de los Sentimientos de la Nación, 0 23 puntos sugeridos por José María Morelos para la Constitución de 1814 suscritos en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813:

"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".

Tercero.

Artículos 19, 24 y 27 del decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Cuarto.

Artículos 6o. y 9 del Reglamento Provisional Político del imperio mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.

Quinto.

Artículo 30 del Acta Constitutiva de la Federación, fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824.

Sexto.

Mensaje del Congreso General Constituyente a los habitantes de la federación de fecha 4 de octubre de 1824.

Séptimo.

Artículo 45, fracción V, de la tercera de la Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

Octavo.

Artículos 4o., 6o., 7o., fracción II y artículo 81, fracción II del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha del 25 de agosto de 1842.

Noveno.

Artículos 3o. y 13 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 2 de noviembre de 1842.

Décimo.

Artículo 3o., 5o., 30, 73, 77, y 84 fracción III del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado por el Supremo Gobierno el 15 de mayo de 1856.

Undécimo.

Artículos 1o. y 2o. del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fechado el 16 de junio de 1856.

Duodécimo.

Artículo 1o. de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Decimotercero.

Artículos 58 y 59 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de fecha 10 de abril de 1865.

Decimocuarto.

Plan de San Luis Potosí, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910.

Decimoquinto.

Mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del 1 de diciembre de 1916.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Texto Actual

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

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

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

Limites Constitucionales

Como se desprende del texto de la Constitución, esta no autoriza otros límites a los derechos fundamentales que los que por ella establecidos se contengan en el propio texto. Es decir el legislador no puede inventar límites a los derechos; solamente puede llevar a

cabo su regulación legislativa a fin de precisar las modalidades para su ejercicio. No sería constitucional la regulación secundaria restrictiva de los derechos.

Aunque el artículo 1o., en su primer párrafo se refiere en exclusiva a la igualdad en derechos fundamentales, dicha igualdad se debe entender también referida a los demás derechos, que, sin estar directamente reconocidos en los primeros 29 artículos del texto constitucional, integran lo que la misma constitución denomina la "Ley Suprema de toda la Unión" en su artículo 133.

No obstante lo anterior, se presenta a continuación una Tesis del Poder Judicial en la que se observa claramente la premisa sobre la cual deben ser ejercidos las garantías constitucionales, es decir bajo límites internos de su cobertura en razón, precisamente, de los bienes tutelados; y con restricciones necesarias que permitan la vigencia efectiva de otros derechos fundamentales configurativos del orden público.

Registro número 179551

Localización: Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, enero de 2005

Página: 1793

Tesis: I.4o. A. 451 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

Libertad de trabajo y seguridad jurídica. son derechos fundamentales que junto con el desarrollo sustentable, deben concebirse en una relación de sinergia, equilibrio y armonía.

El artículo 25, párrafos primero, segundo y sexto, constitucional, refiere que el desarrollo nacional sustentable es de interés general, lo que determina la conexión funcional y dinámica con el marco de libertades constitucionales. Bajo estos presupuestos, resulta que los derechos sustantivos de carácter fundamental de libertad de trabajo, desarrollo integral y sustentable y seguridad jurídica que consagra la Constitución, deben concebirse actuando y funcionando de modo complementario, en una relación de sinergia, con equilibrio y armonía. En ese orden de ideas, el orden jurídico tiene la pretensión de ser hermenéutico, de ahí el principio de interpretación y aplicación sistemática orientado a conseguir la unidad, concordancia o coherencia, plenitud, eficacia y coexistencia inter-sistémica de los varios bienes jurídicos en tutela. Por tanto, los derechos sustantivos de nivel constitucional presentan: a) límites internos de su cobertura en razón, precisamente, de los bienes tutelados; y, b) restricciones necesarias que permitan la vigencia efectiva de otros derechos fundamentales, configurativos del orden público. Así, el ámbito de libertad de trabajo de los particulares, requiere la calidad de lícita de la pretendida conducta, sea expresa o implícita la determinación respectiva, tal como lo regula el artículo 5o., párrafo primero, constitucional.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 28/2004. Convimar, SA de CV 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

Derecho Comparado

Actualmente las constituciones de todos los Estados democráticos del mundo contienen al menos una disposición para garantizar la igualdad de derechos entre los hombres.

La libertad de expresión

La expresión es la forma por medio de la cual se exteriorizan pensamientos, en signos, palabras o gestos que tienen el propósito de comunicar algo. De acuerdo con J. Rivero el origen de la libertad de expresión, reside en "la posibilidad que tiene el hombre de elegir o elaborar por sí mismo las respuestas que quisiera dar a todas las cuestiones que le plantea la conducta de su vida personal y social para adecuar a aquéllas sus actos y comunicar a los demás lo que tenga de verdadero".

En tal virtud, el contenido de la libertad de expresión "puede consistir en reflexiones o comentarios sobre ideas generales, o referirse a comentarios sobre noticias relacionadas con acontecimientos concretos" o bien como lo han señalado algunos tribunales "...la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor".

La libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales del humano, porque representa la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad.

La libertad de expresión, salvo casos muy excepcionales, nunca tuvo consagración jurídica, sino hasta la Revolución Francesa, la manifestación del pensamiento se traducía en un mero fenómeno de facto, cuya existencia dependía de la tolerancia del gobernante, puesto si una dicha expresión afectaba directamente o indirectamente a la estabilidad del gobernante era acallada.

Antecedentes constitucionales e históricos

Primero.

Punto 29 de los Elementos Constitucionales, elaborados por Ignacio López Rayón en 1811:

"Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas.

Segundo.

Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

Artículo 371. Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.

Tercero.

Artículo 40 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814:

En consecuencia, la libertad de hablar, discurrir y manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.

Cuarto.

Artículo 1o. del Reglamento Adicional para la Libertad de Imprenta, aprobado por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, en la Ciudad de México el 13 de diciembre de 1821.

Se declaran por base fundamentales del Imperio:

Tercer: La estrecha unión de todos los actuales ciudadanos del Imperio, o perfecta igualdad de derechos, goces y opiniones, ya hayan nacido en él o ya del otro lado de los mares.

Quinto.

Artículos 17, 18 y 19 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822:

Artículo 17. Nada más conforme a los derechos del hombre que la libertad de pensar y manifestar sus ideas; por tanto, así como debe hacer una racional sacrificio de esta facultad no atacando directa ni indirectamente, ni haciendo, sin previa censura, uso de la pluma en materias de religión y disciplina eclesiástica, monarquía moderada, persona del Emperador, independencia y unión, como principios fundamentales admitidos y jurados por toda la nación desde el pronunciamiento del Plan de Iguala, así también en todo lo demás, el gobierno debe proteger y protegerá sin excepción la libertad de pensar, escribir y expresar por la imprenta cualquier conceptos o dictámenes, y empeña todo su poder y celo en alejar cuantos impedimentos pueden ofender este derecho que mira como sagrado.

Artículo 18. La censura en los escritos que traten de religión o disciplina eclesiástica toca al juez ordinario eclesiástico, que deberá darla dentro de veinticuatro horas, si el papel no llegare a tres pliegos, o dentro de seis días si pasare de ellos. Y si algún libro o papel sobre dichas materias se imprimiese sin la licencia indicada, podrá

dicho juez eclesiástico recogerla y castigar al autor e impresor con arreglo a las leyes canónicas. En los demás puntos del artículo anterior, la censura la hará cualquiera juez de letras a quien se pida licencia, en los mismos tiempos; pero bajo su responsabilidad, tanto al gobierno, si fuere aprobatoria, como a la parte si fuera condenatoria.

Artículo 19. Como quiera que el ocultar el nombre en un escrito, es ya una presunción contra él. Y las leyes han detestado siempre esta conducta, no se opone a la libertad de imprenta la obligación que tendrán todos los escritores de firmar sus producciones con expresión de fecha, lo que también es utilísimo a la nación, pues así no se darán a luz muchas inepcias que la deshonran a la faz de las naciones cultas.

Sexto.

Base primera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823:

La nación mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o Nueva España, que forman un todo político.

Los ciudadanos que la componen, tienen derechos y están sometidos a deberes.

Sus derechos son: 1o. El de libertad que es el pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otros.

Séptimo.

Artículo 31 del Acta Constitutiva de la Federación, fecha el 31 de enero de 1824:

Todo habitante de la federación, tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes.

Octavo.

Artículo 50, fracción III de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación.

Noveno.

Punto primero del Programa de la Administración de Valentín Gómez Farías de 1833.

El programa de la administración de Gómez Farías es el que abraza los principios siguientes:

Libertad absoluta de opiniones, y supresión de las leyes represivas de la prensa.

Décimo.

Artículo 2o. fracción VII, de la primera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas el 29 de diciembre de 1836:

Son derechos del mexicano:

VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará cualquiera que sea culpable en ellos, y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia,

Undécimo.

Artículo 9o. fracción XVII, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, del 30 de junio de 1940

Son derechos del mexicano:

XVII. Que pueda imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia ni censura previa, bajo las restricciones y responsabilidad que prescriban las leyes.

Duodécimo.

Artículo 7o. fracción III del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842.

La Constitución declara a todos los habitantes de la república el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, contenidos en las disposiciones siguientes:

III. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, y todos tienen derecho para publicarlas, imprimirlas y circularlas de la manera que mejor les convenga, Jamás podrá establecerse la censura, o calificación previa de los escritos, ni ponerse otras trabas a los escritores, editores o impresores, que las estrictamente necesarias para asegurarse de la responsabilidad de los escritores.

Decimotercero.

Artículo 13, fracción IX del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 2 de noviembre de 1842:

La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:

IX. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, y todo tienen derecho para publicarlas, imprimirlas y circularlas de la manera que mejor les convenga.

Decimocuarto.

Artículo 9 fracción II, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842:

Derechos de los habitantes de la República:

II. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones; todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores.

Decimoquinto.

Reglamento de la Libertad de Imprenta. Decreto del 14 de noviembre de 1846, sancionado por el Supremo Gobierno Provisional y publicado por bando nacional con la misma fecha.

Decimosexto.

Decreto sobre al Libertad de Imprenta del 28 de diciembre de 1855.

Decimoséptimo.

Circular número ocho sobre los Periódicos Oficiales, de 1856.

Decimooctavo.

Artículo 35 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado el 15 de mayo de 1856.

Decimonoveno.

Artículo 13 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 16 de julio de 1856.

Vigésimo.

Artículo 6 de la Constitución Política de la República Mexicana, del 5 de febrero de 1857.

Vigésimo primero.

Decreto sobre la Libertad de Imprenta del 2 de febrero de 1861.

Vigésimos segundo.

Artículo 58 y 76 del Estatuto Provisional Político del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865.

Vigésimo tercero.

Reforma del artículo 7o. de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 15 de mayo de 1883.

Vigésimos cuarto.

Artículo 5 del Programa del Partido Liberal Mexicano, del 1 de julio de 1906 de San Luis Missouri.

Vigésimo quinto.

Artículo 6 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza del 1 de diciembre de 1916:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito , o perturbe el orden público.

Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos de 1917

Artículo 6, texto actual vigente:

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 a la información será garantizado por el Estado.

Límites constitucionales de la libertad de expresión.

El texto del artículo 6 de la Constitución, establece límites a libertad de expresión, fuera de los cuales no debe existir ningún otro, y de acuerdo con estos se establece que la libertad de expresión, será únicamente objeto de inquisición judicial o administrativa cuando: ataque a la moral; ataque los derechos de terceros; perturbe el orden público; o provoque algún delito.

Con respecto a las tres primeras limitaciones, cabe destacar, que la Constitución, la legislación secundaria, y la jurisprudencia, no han establecido criterios fijos o seguros para establecer en que casos la libre expresión ataca la moral, los derechos de terceros o perturba el orden público, por lo tanto ante esta situación vaga e imprecisa, estas limitaciones, han quedado al arbitrio de las autoridades judiciales o administrativas, situación que ha degenerado en la negación o el abuso de la garantía individual.

Dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de la comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijadas en materia de moralidad pública, tiene el juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entiende por obsceno y ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación,

que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas. Es el concepto medio moral el que debe servir de norma y guía al juez en la decisión de estos problemas jurídicos y no existe, en tan delicada cuestión, un medio técnico preciso que lleve a resolver, sin posibilidad de error, lo que legalmente debe conceptuarse como obsceno.

Por tanto no es la opinión de unos peritos, que no los puede haber en esta materia, la que debe servir de sostén a un fallo judicial, ni es la simple interpretación lexicológica, el único medio de que se puede disponer para llegar a un conclusión; debe acudirse a la vez, a la interpretación jurídica de las expresiones usadas por el legislador y a la doctrina como auxiliares en el ejercicio del arbitrio judicial que la ley otorga a los jueces y tribunales.

En suma, a pesar de que no existe una base o punto de partida invariable para juzgar en un momento dado, sobre lo que es moral o inmoral, contrario a las buenas costumbres o afín a ellas, sí se cuenta con un procedimientos apropiado para aplicar la ley y satisfacer el propósito que ha presidido la institución de esta clase de delitos. Esto no significa que se atribuya a los jueces la facultad omnímoda y arbitraria. Como toda función judicial, la de aplicar las penas debe sujetarse a determinadas reglas y el juzgador no debe perder de vista que sus decisiones se han de pronunciar de acuerdo con el principio ya enunciado de la moralidad media que impera en un momento en la sociedad y en relación con las constancias de autos, pues de otra manera incurriría en violaciones de garantías constitucionales en perjuicio del acusado.

Semanario Judicial de la Federación, Primera época, tomo LVI, página 133

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido casos concretos en los que no se perturba el orden público.

Registro número 313328.
Tesis aislada.
Materia: Penal.
Quinta Época.
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
XXXVIII
Tesis
Página 224.
Libertad de expresión.

La manifestación de las ideas y la libertad de exponerlas, haciendo propaganda para que lleguen a ser estimadas por la comunidad, no tiene otras restricción constitucional que los ataques a la moral o la provocación a la comisión de un delito, así como la perturbación del orden público, por lo que aquellas manifestaciones que tienden a hacer prosélitos para determinada bandería política o ideológica, no pueden constituir, entre tanto no alteren realmente el orden público, delito alguno, y reprimirlos constituye una violación a la garantías individuales.

Amparo penal directo 4709/31. Cams Trujillo Federico y coagraviados. 10 de mayo de 1933. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Derecho Comparado

La garantía constitucional que nos atañe, se encuentra plenamente codificada en las normas jurídicas del derecho público. En algunos países la protección de la libertad individual de expresión reproduce la hipótesis normativa del artículo 6 constitucional de México, como en los siguientes casos:

En el caso de El Salvador, su Constitución Política establece en su artículo 6 que:

Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público ni lesione la moral, el honor ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero lo que haciendo uso de él infrinjan las leyes responderán por el delito que cometan. ...

De igual forma la Constitución de Panamá en su artículo 37 dispone que:

Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otros medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público.

Así como el artículo 8, numeral 6 de la Carta Fundamental de la República Dominicana se establece que:

Toda persona podrá sin sujeción a censura previa, emitir libremente su pensamiento mediante palabras escritas o por cualquier otro medio de expresión, gráfico u oral. Cuando el pensamiento expresado sea atentatorio de la dignidad y a la moral de las personas, al orden público o a la buenas costumbres de las sociedad, se impondrán las sanciones dictadas por las leyes ...

Por su parte en otros países las libertad de expresión ha sido tutelada sin restricciones de ninguna especie como en el caso de Nicaragua, que en el artículo 30 establece:

Los nicaragüenses tienen derecho a expresar libremente su pensamiento en público o en privado, individual o colectivamente, en forma oral, escrita o por cualquier otro medio.

Otro ejemplo es la Constitución de Paraguay que en el artículo 26 constitucional, prohíbe en forma expresa que se introduzcan restricciones a la libertad de expresión, ya que asimila los delitos de prensa a los delitos comunes tipificados en el Código Penal.

Se garantizaran la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

Libertad de Reunión y Asociación

La libertad de asociación y de reunión, ha seguido en la historia la misma suerte que cupo a la libertad genérica, es decir haber sido hasta la Revolución Francesa, un mero fenómeno fáctico sin consagración jurídica. El ejercicio de la libertad de asociación y de reunión podía desenvolverse por la tolerancia o condescendencia del poder público, pero este no estaba obligado a respetarlo.

En el devenir de la historia humana descubrimos la existencia de asociaciones y sociedades culturales, comerciales políticas, entre otras, puesto que su formación no era impedida por lo gobiernos, los cuales tenían la potestad de hacerlo.

No obstante en el ejemplo, en la época medieval, encontramos a diversas corporaciones fabriles y comerciales, que lejos de implicar estas corporaciones muestra de un derecho subjetivo público, dichos organismos se perfilaban como obstáculos al desempeño de la facultad jurídica, puesto que fuera de estas ninguna otra asociación podía formarse, lo que evidencia una negación de derecho libre de asociación.

Por su parte durante el reinado de Luís XVI en Francia, se observa que estas corporaciones se consideran como un obstáculo para el desenvolvimiento industrial y comercial de Francia, por lo que se hizo votar una ley que prohibía la formación de asociaciones profesionales pues estimaba a estas como un valladar al desempeño de la libertad de trabajo.

En cuanto a estas libertades, en Inglaterra esta continua siendo una excepción puesto que el *common law* contemplaba su inserción legal, En España, existieron diversas ordenanzas reales que prohibieron el derecho de reunión y asociación sin que la Constitución de Cádiz consagrara esta libertad como potestad jurídica del gobernado.

Antecedentes constitucionales e históricos

Primero.

Artículos 5, 12, y 13 del Bando de José de la Cruz, encargado interinamente de la comandancia general de la Nueva Galicia, de la presidencia de su Real Audiencia y del gobierno e intendencia de la Providencia, dado en Guadalajara el 23 de febrero de 1811.

Artículo 5. Las patrullas de infantería y caballería del Ejército de mi cargo tienen orden de hacer retirar en la calle a toda reunión que pase de seis personas.

Artículo 12. En el pueblo hacienda o rancho que viere o supiere que se forma alguna reunión de rebeldes, o bien que lleguen emisario de éstos para inducir a la rebelión, y no diere aviso inmediatamente al jefe militar, o pueblo más inmediato, serán sus habitantes reputados como enemigos del patria.

Artículo 13. En ninguna casa se tendrán asambleas secretas, pues la persona que lo supiere, y no dé inmediatamente cuenta, será tratada como rebelde, aunque no asista a ella.

Segundo.

Artículo 56 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 18 de marzo de 1812:

En la Junta Parroquial ningún ciudadano se presentará con armas.

Tercero.

Artículo 2o. del voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, de fecha 5 de abril del mismo año.

Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.

Cuarto.

Artículo 2o. del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847:

Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.

Quinto.

Artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado el 15 de mayo de 1856:

Son derechos de los ciudadanos; ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquiera clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultades de votar en las elecciones populares.

Sexto.

Artículo 22 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 16 de junio de 1856:

A nadie puede coartarse el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto; pero solamente los ciudadanos de la república pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Séptimo.

Artículo 9 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

Octavo.

Artículo 9 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del 1 de diciembre de 1916.

Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Sólo podrá considerarse como ilegal un reunión convocada con objeto ilícito y ser, en consecuencia, disuelta inmediatamente por la autoridad, cuando en ella, se cometieren desórdenes que alteren o amenacen alterar en orden público por medio de la fuerza o violencia contra las personas o propiedades, o por amenazas de cometer atentados, que puedan fácilmente ser seguidas de ejecución inmediata, o se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes; o se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares, si la persona que preside la reunión o las que de ella formaren parte no redujeran al orden al responsable o lo expulsaran inmediatamente; o cuando hubiere en ella individuos armados, si requeridos por la autoridad no dejaren las armas o no se ausentaren de la reunión.

No se considerará ilegal una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición a una autoridad o presentar una protesta por algún acto, si no se profieren injurias contra ella, no se hiciere uso de violencia o de amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desea.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Texto Actual

Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se

profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Como se puede observar del texto actual de artículo 9o., su texto contempla dos especies de libertades: la de reunión y la de asociación.

Por derecho de asociación, se entiende la potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociantes y que tiende a la consecución de objetivos determinados, cuya realización es constante y permanente. La libertad de Asociación, engendra, la creación de una entidad con personalidad y substantividad jurídicas propias y distintas de las que corresponden a cada uno de sus miembros individuales y la persecución de fines u objetivos permanentes y constantes.

El derecho de reunión, se revela cuando varias personas se reúnen, este acto no importa la producción de una entidad moral en los términos arriba mencionados, simplemente se trata de un grupo de individuos que tienen lugar en un sitio determinado para realizar un punto fin concreto y determinado.

Límites Constitucionales

Respecto a la libertad de asociación, la primera limitación que establece la constitución, es que solamente los ciudadanos de la república, podrán ejercerla para tomar parte en los asuntos políticos del país, privando a los extranjeros del derecho de libertad de reunirse o asociarse con fines políticos, evitando de esta forma la posibilidad de que individuos no mexicanos se inmiscuyan en asuntos nacionales.

Al la libertad de reunión: la Constitución establece que no tiene derecho a deliberar una reunión armada, puesto que el legislador estimó la conveniencia de evitar la violencia que pudiera suscitarse entre varias personas armadas.

A ambas libertades, establece la obligación de tener que ejercitarse de manera pacífica, por ende una reunión que no se forme pacíficamente o que los objetivos que persigan tengan extrínsecamente un carácter de violencia o delictuoso, no estarán protegidas por el artículo 9o. constitucional.

Otra limitación constitucional a la libertad de asociación o reunión se establece en el artículo 130 párrafo noveno que establece: los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, y de las autoridades en particular o, en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Por su parte el párrafo XIV del artículo 130, limita al derecho de asociación en el sentido de prohibirse: la formación de toda clase de agrupaciones políticas, cuyo título tenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna confesión religiosa.

Y finalmente el párrafo XIV del artículo 130, limita a la libertad de reunión, en el sentido que en los templos no podrán celebrarse reuniones o juntas de carácter político estando la autoridad facultada para disolverlas en caso de que se efectúen.

Por su parte en el ejercicio de estos derechos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido entre otros el siguiente criterio.

Tesis aislada
Materia: Constitucional
Séptima Época.
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo 48, Segunda Parte.
Tesis
Página 49.

Los artículos 6o. 7o., 9o., y 39 constitucionales consagran con el rango de las garantías individuales la libre manifestación de ideas, la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y el inalienable derecho que tiene el pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno; **sin embargo estas garantías no pueden ni deben entenderse sino dentro del marco de la legalidad, o sea que pueden organizarse grupos políticos de las más diversas ideologías siempre y cuando su actuación la realicen dentro de las normas fijadas por el sistema jurídico que nos rige, sin emplear la violencia ni atentar contra el orden establecido, porque en el momento, en que los integrantes de un grupo político organizado al amparo de la las garantías que establece la Constitución Política Mexicana, actúan en contravención a los principios de la misma, se hacen acreedores a las sanciones que corresponde a la ilicitud de su conducta, ya que aun cuando en estricta lógica debe admitirse que cualquier grupo o partido político tiene a llegar al fondo para implantar un gobierno acorde a su ideología, su actuación tendiente a esa finalidad, tendrá que encuadrarla forzosa y necesariamente dentro de los cánones legales, o sea la obtención del poder a través del proceso que señalan las leyes.**

Séptima época, segunda parte:

Volumen 39, página 51. Amparo directo 622/70. Adán Nieto Castillo, 1 de marzo de 1972. Cinco Votos. Ponente Ezequiel Burguete Farrera.

Derecho Comparado

En el país, respecto al ejercicio del derecho de reunión, las reuniones que se llevan a cabo en lugares públicos, no requieren ningún tipo de autorización no obstante en el derecho comparado se encuentra suficiente evidencia para sugerir que la realización de reuniones en lugares públicos puede suponer para los que las convocan la obligación simplemente de avisar a las autoridades que dicha reunión se llevara a cabo para el efecto de que éstas

puedan a su vez hacerlo del conocimiento del resto de los ciudadanos y tomar las precauciones necesarias para conservar el orden público.

Párrafo 2, del artículo 21 de la Constitución Española:

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

Así, la legislación que desarrolla este precepto se encarga de señalar que:

La celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo... cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación... podrá hacerse con una antelación mínima de 24 horas.

Sobre el tema, el Tribunal Constitucional Español ha sostenido que:

El derecho de reunión, como todo derecho fundamental, tiene sus límites por no ser un derecho absoluto e ilimitado, Es, indudablemente, un derecho subjetivo de ejercicio colectivo, que al ser realizado incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva de bienes públicos; posibilitando, a veces, la alteración de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público. El valor preeminente de estos valores afectados exige, en una sociedad democrática, que la Constitución conceda poderes a la autoridad para imponer al ciudadano el deber de comunicar con antelación razonable, como requisito indispensable de la proyectada reunión, para poder conocer su alcance y determinar la procedencia de previas averiguaciones, facilitar el uso del lugar o modificar su emplazamiento y tomar las medidas de seguridad que fueran precisas, otorgándole, además, la facultad de prohibirla si concurren las circunstancias que constitucionalmente así lo determinan (sentencia 36/1982)

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas de 1966, reconoce que el derecho de reunión debe ejercerse sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Libertad de tránsito

El ejercicio de la libertad de tránsito ha estado sujeto a las condiciones políticas de los Estados. Durante la Edad Media feudal en la que los principales países europeos estaban constituidos por el régimen feudal, las personas, no podían entrar o salir de determinada circunscripción sin permiso otorgado por la autoridad, por lo que se puede decir que durante esta época, la libertad de tránsito no era un derecho pues estaba limitada como derecho fáctico, situación que subsistió hasta la Revolución Francesa.

En el derecho colonial, se consignaron importantes limitaciones a la libertad de tránsito respecto de los indios, pues se ordenó que estos no fueran llevados a España, imponiéndose penas pecuniarias al que violara esta norma. No obstante dentro del territorio de la Nueva España, los naturales podría desplazarse libremente y cambiar de residencia.

A partir de 1789, la Revolución Francesa, consideró la libertad de tránsito como derecho público, puesto que se conceptuó como tal a la libertad genérica: facultad de hacer todo aquello que no dañe a otro.

Antecedentes constitucionales e históricos

Primero.

Artículo del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814:

Los transeúntes serán protegidos por la sociedad, pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la nación, y respeten la religión católica, apostólica, romana.

Segundo.

Artículos 15 y 16 de los Tratos de Córdoba suscritos en la Villa de Córdoba en 24 de agosto de 1821:

Tercero.

Aclaraciones quinta y séptima al Acta de Casa Mata del 1 de febrero de 1823:

Quinta. Los extranjeros transeúntes, tendrán una generosa acogida en el gobierno, protegiéndose en sus personas y propiedades.

El Congreso señalará los requisitos necesarios, para que puedan radicarse en el país.

Séptima. Se permitirá el libre y franco comercio y demás tráfico de intereses en lo interior, sin que nadie sea molestado en sus giros y tránsitos.

Cuarto.

Artículo 2o. de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.

A todos los transeúntes, estantes y habitantes del territorio mexicano, mientras respeten la religión y las leyes del país, la nación les guardará y hará guardar los derechos que legítimamente les correspondan: el derecho de gentes y el internacional designan cuáles son los de los extranjeros: una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano.

Quinto.

Artículo 6 del Tratado entre México y España por medio del cual esta nación reconoció la Independencia mexicana, firmado por la reina María Cristina de España el 28 de diciembre de 1836.

Sexto.

Artículo 2o. fFracción VI, de la primera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas el 29 de diciembre de 1836.

VI. No podrásele impedir la traslación de sus personas y bienes a otros país cuando le convenga, con tal de que no deje descubierta en la República responsabilidad de ningún género, y satisfaga, por la extracción de los segundos, la cuota que establezcan las leyes.

Séptimo.

Artículo 9o. fracción XVI, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, del 30 de junio de 1840:

Son derechos del mexicano:

XVI. Que no se le pueda impedir la traslación de su persona y bienes a otro país, con tal de que no deje descubierta en la república responsabilidad de ningún género y satisfaga por la extracción de aquellos la cuota que establezcan las leyes.

Octavo.

Artículo 7o. fracción V, del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842:

La Constitución declara a todos los habitantes de la República, el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, contenidos en las disposiciones siguientes:

V. Cualquier habitante de la república puede transitar libremente por su territorio, y salir de él sin otras restricciones, que las que expresamente le impongan las leyes.

Noveno.

Artículo 5o. fracción IV del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842.

Décimo.

Artículo 13, fracción XI, del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 2 de noviembre de 1842.

La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencias, las siguientes garantías.

Libertad.

XI. Cualquiera habitante de la república tiene derecho de viajar por su territorio, de mudar su residencia cuando le convenga, y transportar fuera de ella su persona y sus bienes, salvo en todo caso el derecho de tercero.

Undécimo.

Artículo 9., fracción XIV de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, con arreglo a los mismos decretos el día 15 de junio de año de 1843.

Duodécimo.

Artículo 34 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado por el Supremo Gobierno el 15 de mayo de 1856:

A nadie puede privarse del derecho de escoger el lugar de su residencia, de mudarlo cuando le convenga, y de salir de la república y transportar fuera de ella sus bienes, salvo el derecho de tercer y el cumplimiento de los deberes del empleo o encargo que se ejerza.

Decimotercero.

Artículo 16 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 16 de junio de 1856:

Todo hombre tiene derecho de entrar y salir de la república, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no podrá perjudicar las legítimas facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil.

Decimocuarto.

Artículo 11 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la república, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante, El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil.

Decimoquinto.

Reforma al artículo 11 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 del 12 de noviembre de 1908.

Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la república, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte salvoconducto, u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Decimosexto.

Artículo 11 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del 1 de diciembre de 1916.

Todo hombre tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que imponga la ley sobre inmigración, emigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

Artículo 11 texto actual vigente.

Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la república, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la república, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Como podemos observar del texto vigente del artículo 11, la libertad de tránsito comprende 4 libertades especiales: la de entrar al territorio de la república, la de salir del mismo, la de viajar dentro del Estado mexicano, y la de mudar de residencia o domicilio. Asimismo, se hace evidente, que la garantía individual de libertad de tránsito, es absoluta e incondicional, puesto que no requiere de carta de seguridad, salvoconducto, pasaporte u otros requisitos para su ejercicio.

Del contenido del derecho constituido por la libertad de tránsito, la obligación de las autoridades se traduce en no impedir, en no entorpecer la entrada y salida de una persona al y desde el territorio nacional, el viaje dentro de éste, o el cambio de residencia y domicilio, y en no exigir, además condición o requisito alguno.

Límites Constitucionales

Por lo que toca a las autoridades judiciales, están autorizadas por la Constitución para prohibir a una persona, por ejemplo, que salga de determinado lugar o para condenar a una persona a purgar una pena privativa de libertad dentro de cierto sitio.

Por su parte, las autoridades administrativas pueden impedir a una persona que penetre al territorio nacional y radique en él, cuando no cumpla con las disposiciones que la Ley General de Población exige, así como expulsar del país a extranjeros perniciosos de acuerdo con el artículo 33 constitucional, o por razones de salud, prohibir que la internación, salida o permanencia en un sitio en el cual se localice un peligro para la higiene pública.

Respecto al ejercicio de esta garantía cabe resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en la cual establece que la libertad de tránsito debe entenderse como libertad para los desplazamientos estrictamente corporales, sin que la protección del artículo 11 pueda extenderse a algún medio de locomoción como puede observarse en el siguiente criterio:

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
III, Febrero de 1996
Página: 173
Tesis: P. V/96
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional, administrativa

Vehículos automotores que circulan en el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada. Los artículos 7o., fracción VIII, 32, fracciones I y II, Y 34, del Reglamento de la Ley Ecológica para la prevención y control de la contaminación generada por aquellos, y los artículos 48 y 49, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, no son violatorios de la garantía de libertad de tránsito.

Los ordenamientos legales invocados no vulneran la garantía de libre tránsito contenida en el artículo 11 constitucional, pues aun cuando establecen restricciones a la circulación de vehículos automotores en el Distrito Federal y su zona conurbada, ello no implica que se esté coartando al gobernado la posibilidad de transitar libremente por el territorio nacional, incluyendo el área especificada, habida cuenta que la garantía individual que consagra la norma constitucional multicitada no consiste en el derecho al libre tránsito en automóvil, sino en el derecho que tiene "todo hombre", es decir, toda persona en cuanto ente individual, para entrar, salir, viajar y mudar su residencia en la república sin que para ello requiera de documentación alguna que así lo autorice, pero siempre refiriéndose al desplazamiento o movilización del individuo, sin hacer alusión en lo absoluto al

medio de transporte, por tanto, ha de considerarse que la garantía del libre tránsito protege al individuo únicamente, no a los objetos o bienes en general, del mismo.

Amparo en revisión 4512/90. Gilberto Luna Hernández. 14 de noviembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número V/1996 la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis.

No obstante lo anterior aun cuando el criterio de la corte antes transcrito establece que la libertad de tránsito debe ser *intuitu personae*, sin abarcar la traslación de cualquier medio de locomoción, los criterios se han emitido respecto a la facultad de la autoridad de prohibir a alguna persona se movilice en vehículos que no reúnan las condiciones que establezcan diversos ordenamientos, como aquellas relativas a su grado contaminante.

O bien, respecto al hecho de que la autoridad fiscal haya ordenado y efectuado el embargo precautorio sobre el vehículo automotor que defiende el quejoso, en virtud, que con el embargo no se restringe la garantía de libre tránsito, como se evidencia en el siguiente criterio:

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Enero de 2002

Página: 1293

Tesis: II.3o.A.3 A

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, administrativa

Garantía de libre tránsito prevista en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No se vulnera con el embargo precautorio de vehículo automotor.

La garantía de libertad de tránsito que se prevé en el artículo 11 constitucional comprende el derecho que goza todo individuo para desplazarse por el territorio nacional, sin necesidad de autorización o permiso previo de la autoridad, pasaporte o salvoconducto, carta de seguridad o cualquier otro requisito semejante; así como la libertad para entrar y salir del país, sin autorización o permiso previo, no puede

estimarse transgredida, por el hecho de que la autoridad fiscal haya ordenado y efectuado el embargo precautorio sobre el vehículo automotor que defiende el quejoso, en virtud de que con dicho embargo no se restringe la garantía de libre tránsito.

Tercer Tribunal colegiado en materia administrativa del segundo circuito. Amparo directo 110/2001. Modesto Merino Cruz. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel de Jesús Rosales Suárez. Secretario: Marco Quintana Vargas.

Sin embargo, el Poder Judicial no ha emitido criterio alguno tomando en consideración el derecho de uso de las vías públicas ya sea por propio pie, o vehículos automotores, que tienen los ciudadanos en ejercicio de la libertad de tránsito, y trabajo en relación al derecho de otros de manifestarse en ejercicio de la libertad de expresión, reunión y manifestación.

Puesto que al interpretarse a la libertad de tránsito de forma tan restrictiva y literalista, nos situamos en el absurdo de no poder utilizar objeto alguno para su ejercicio, sin atender a los medios para que la garantía se ejerza en la práctica. Lo que sería como decir: que el derecho a decidir libremente el espaciamiento de los hijos debe hacerse sin tener acceso a medios anticonceptivos, con lo cual el derecho se convierte prácticamente en una declaración retórica: o bien decir que la libertad de expresión consiste solamente en la posibilidad de hablar en el desierto, ya que en su ejercicio no están protegidos los medios para hacer llegar nuestras expresiones a los demás.

Resulta por tanto obvio que el ejercicio concreto de los derechos requiere de la utilización de objetos exteriores al cuerpo humano, sin los cuales el derecho se nulifica; la posibilidad de transitar libremente por toda la República se reduce a nada (o cuando más a unos kilómetros), si para ejercerlo no contamos con medios de transporte que efectivamente nos lleven de un lugar a otro.

Situación que quedaría todavía más clara en el supuesto de aquellas personas incapacitadas para trasladarse por medio de sus extremidades, quienes se encontrarían impedidas de ejercer la garantía de libre tránsito, quedando esta claramente nulificada; o bien en el caso de los habitantes del centro de la República quienes tendrían nulificado en la práctica el derecho de salir del país, pues las respectivas fronteras se encuentran a miles de kilómetros de donde viven, distancia que es prácticamente imposible recorrer para personas normales y corrientes.

Lo anterior, cabe mencionar no es en contra de lo que establece la doctrina, en cuanto a que la libertad de circulación tiene por objeto las personas, y no las cosas, ni tampoco respecto a la facultad de la autoridad para regular el tránsito automotor puesto que esto sería válido de conformidad con el contenido del mismo artículo 11.

En consideración de la referido, se hace evidente la necesidad de que el Congreso de la Unión, redefina los alcances de la garantía de libertad de tránsito en consideración del uso de las vías públicas con vehículos automotores.

Derecho Comparado

En el derecho internacional de los derechos humanos, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, contiene prerrogativas parecidas a las del artículo 11 de nuestra Constitución.

Artículo 12.

Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso el propio.

Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente pacto.

Respecto al anterior, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, precisa que la condición de legalidad de la estancia de una persona en el territorio nacional es un tema que los Estados pueden y deben regular en su derecho interno, respetando siempre las obligaciones internacionales que tienen suscritas, pero las regulaciones pueden afectar solamente a los extranjeros, pues a los nacionales de un Estado no se les puede considerar como ilegales, dentro de su territorio.

Asimismo, el referido comité ha establecido que el derecho de tránsito debe prevalecer no solamente frente a las autoridades u órganos del Estado, sino también frente a particulares, por lo tanto los Estados, deben vigilar que no se impida a los ciudadanos, ejercer la libertad de tránsito o residencia.

Descripción de los ámbitos social, económico jurídico y político del México actual respecto al ejercicio de las garantías individuales

Como hemos podido observar, el proceso para el perfeccionamiento de la implantación de las garantías individuales en nuestro marco jurídico es resultado de un arduo proceso histórico, el cual se ha consolidado a través de la naciente democracia en la que vivimos. Hoy hemos accedido a un modo de gobierno, donde el sistema político jurídico y social nos brindan diferentes bondades y dificultades.

Hoy cuando el pueblo ejerce sus garantías, es necesario cuestionarnos, ¿Cómo las estamos ejerciendo? y ¿Cuáles son las premisas bajo las que debemos hacerlo? en lo general, aún cuando en esta ocasión, nos referiremos específicamente al ejercicio de las garantías de igualdad de derechos, libertad de expresión; de reunión y asociación, frente al ejercicio de la garantía de libre tránsito en las cuales se puede observar una relación compleja, puesto que el abuso en el ejercicio de las primeras puede ir en detrimento de las segundas y finalmente de la sociedad.

Para resolver las anteriores interrogantes primero realizo un análisis desde diversos ámbitos de la sociedad mexicana, y con respecto a la segunda parte de las premisas que la Suprema Corte de Justicia ha emitido al respecto es decir: A) Las autoridades deben generar las condiciones para hacer posible el ejercicio de todas las garantías individuales; y B) las garantías individuales, están limitadas a límites internos de su cobertura en razón, precisamente de los bienes tutelados y restricciones necesarias que permitan la vigencia efectiva de otros derechos fundamentales, configurativos del orden público. (Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta Tomo XXI, enero de 2005, p.1793, Tesis I.4oA.451 A, aislada, administrativa).

Ámbito social

La sociedad es la unión moral de seres inteligentes de acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos, es unión porque requiere del acuerdo libre e inteligente de varios hombres para conseguirlo.

Los hombres que integran la sociedad, no son simplemente individuos que, pudiendo vivir asiladamente, se unen para la defensa común frente a las fuerzas naturales u otros enemigos, pues estos necesitan de la vida social para poder subsistir y perfeccionarse dándose a los demás.

La sociedad, no se compone de hombres aislados, sino de hombres previamente agrupados en familias, comunidades vecinales, comunidades profesionales, entre otras.

El Estado es la organización política de la sociedad civil, y comprende a todo el conjunto de relaciones que se dan en un espacio geográfico determinado, pero su fin es menos amplio que el de la sociedad civil. No obstante este busca el bien temporal que comprende la conservación del orden público, la defensa exterior e interior, y la promoción de actividades tendentes al bien común.

Un elemento esencial de toda Sociedad y Estado, es en sentido general el orden público, el cual designa al estado, de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Está asociado a una idea de paz pública, objetivo primordial, de las medidas de gobierno y policía.

El orden público constituye las ideas fundamentales sobre las cuales reposa la constitución social, puesto a través de leyes de "orden público" funciona como un límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de cierto actos, a favor del bien común.

Ahora bien, es cierto que con fundamento en el derecho al ejercicio de las garantías individuales de libertad de expresión; reunión y asociación, diversos grupos de la sociedad mexicana, han vulnerado el orden público, pues no han establecido límites al ejercicio de las mismas, como se ha podido observar en aquellas manifestaciones en vía pública que han degenerado en violencia y daños tangibles contra intereses de terceros; en perjuicio de las garantías de igualdad, de libertad de tránsito; seguridad, etc. y obstaculizado la libertad para realizar ciertas actividades de carácter económico.

Pero aún más grave, pues desde el punto de vista social los grupos mencionados han atentado en contra de la misma sociedad de la que forman parte, y por consiguiente en contra de ellos mismos, pues las generaciones más jóvenes aprenden del ejemplo. Lo anterior también ha generado la separación y desgaste de la sociedad mexicana en perjuicio de la paz social, con lo cual se hace imposible alcanzar el fin común al que hacíamos referencia.

Desde esta perspectiva, debemos dar la prioridad e importancia que merece, el fortalecimiento y protección de nuestra sociedad, pues al día de hoy, hay en las estadísticas, datos que ponen en evidencia la existencia síntomas de su deterioro, lo que nos deja un futuro incierto.

Ámbito económico

Como ha sido mencionado, una manifestación aún cuando no se extralimite en el ejercicio de las garantías constitucionales, afecta la actividad económica de terceros y el de una comunidad en general, pues si bien no hay datos precisos al respecto, una manifestación en el centro del Distrito Federal por ejemplo puede tener las siguientes consecuencias de carácter económico:

Considerando que en el centro de la ciudad, existe un total aproximado de 32 mil establecimientos comerciales formales, con un total de ingresos anuales aproximados de 87 mil 461 millones 881 mil pesos, el ingreso promedio de dichos establecimientos por día asciende a 239 millones 621 mil 591 pesos. Considerando que las empresas pueden disminuir sus ventas hasta en un 70 por ciento por ciento cuando sucede una manifestación la pérdida diaria se estimaría en 167 millones 735 mil 114.25/100 pesos. (Datos de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo)

Total de Establecimientos Empresariales: 32 000

Total de Ingresos Anuales derivados de la Actividad Empresarial: \$87 461 881 000

Ingreso Diario Promedio: \$239 621 591

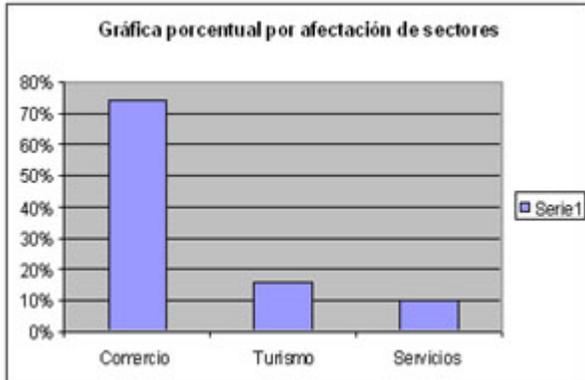
Las Empresas disminuyeron sus ventas en un 70 por ciento en promedio.

Por lo que la pérdida diaria estimada asciende a: \$167 735 114.25

La disminución de las ventas obviamente da lugar al despido y pérdida de empleos, se estima que cuando se realizó el plantón en la avenida Reforma, cada unidad productiva prescindió de una plaza.

Evidentemente, el sector comercial es el que más daños sufre cuando sucede una manifestación, sin embargo no quiere decir que sea el único, pues sectores como el turismo y los servicios, también se ven gravemente afectados. Se presenta gráfica porcentual de

afectación por sector. (Datos de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo)



Otro dato es el que se desprende de los costos de operación del tráfico, pues en promedio por hora el costo social se ha promediado en \$31.10 pesos luego entonces si en la capital se trasladan diariamente 5 millones de personas, el tráfico que puede generar una manifestación incrementa dicho costo, volviéndola poco competitiva. (Centro de Evaluación de Proyectos de la Secretaría de Hacienda)

Pero adicionalmente se han estimado costos por combustible por frenaje y por espera, en las siguientes cantidades para vehículos ligeros 0.0174 Lt/frenaje y 1.5 lt/hr y en 0.0916 lt/frenaje y 2.46 lt/ hr para vehículos pesados, este gasto no se realizaría si las vías no estuvieran congestionadas.

Cabe destacar que aunque no existen cifras exactas, las manifestaciones incrementan evidentemente el ambulante en perjuicio de los comercios establecidos.

Por su parte a las pérdidas económicas referidas, habrá que adicionar los gastos del erario federal que ocasiona una manifestación, pues en algunas manifestaciones se ha llegado a dañar el mobiliario público, pero además hay que realizar gastos para asegurar protección civil, seguridad pública, sanitarios y brigadas médicas.

Ámbito Jurídico

Las garantías individuales, contempladas en la Constitución Política, son derechos universales, inalienables e imprescriptibles que pueden ser ampliados o complementados por las constituciones de los estados, por las leyes reglamentarias y sobre todo por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, siempre y cuando no contravengan ni restrinjan los derechos consagrados en la misma.

Para tal efecto, el país ha ratificado diversos instrumentos internacionales al respecto, en toda clase de materias como Derechos Civiles y Políticos, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, erradicación de la tortura, la esclavitud, la servidumbre, el trabajo forzado, entre otros. Y en concordancia con los mismos, desde el 13 de septiembre de 1999,

concibió como Institución Autónoma a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo encargado del resguardo y cumplimiento de aquellos.

No obstante lo anterior, a la fecha no existe legislación concreta que regule las garantías referidas, aún cuando en diversas entidades federativas, se han hecho esfuerzos para regular su ejercicio como en el caso del Bando 13 emitido por el Gobierno del Distrito Federal que la letra establece:

Bando informativo número trece

Con fundamento en las facultades que me confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, La Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Justicia Cívica, **a los habitantes del Distrito Federal hago saber:**

Que es relevante la polémica acerca de las causas y efectos de las marchas, mítines, plantones y bloqueos que se realizan en el Distrito Federal.

Que es nuestro deber conciliar el derecho constitucional a la libertad de expresión con el de libre tránsito.

Que son graves de por sí los problemas de vialidad por causas estructurales y por la magnitud de la ciudad.

Que cualquier decisión que tomemos no sólo debe ser legal sino también legítima; es decir, debe contar con el apoyo y el respaldo de la ciudadanía.

Que el método democrático es el mejor procedimiento para resolver las diferencias; ello implica consultar y utilizar las herramientas del diálogo y el acuerdo para dar solución a demandas y controversias de los ciudadanos, de los grupos sociales y del propio gobierno.

Que la opinión pública es una fuerza muy poderosa, y el Jefe de Gobierno debe escucharla para normar sus actos y tomar sus decisiones.

En este marco damos a conocer los siguientes lineamientos de política:

1. En todo lo relacionado con el asunto de las manifestaciones que se expresan en la ciudad, el gobierno actuará bajo los siguientes criterios:

- a) Garantizaremos el derecho constitucional a la libertad de expresión y podrán realizarse en la ciudad diversas formas de manifestación a favor o en contra de lo que deseen quienes las organicen y celebren.
- b) Actuaremos anticipadamente ante los problemas y las contradicciones que puedan convertirse en conflictos para evitar que estallen.

c) Atenderemos peticiones, quejas y propuestas de los habitantes del Distrito Federal con prontitud y mantendremos el diálogo con compromisos para reducir lo más posible los actos de protesta.

d) Mediante el acuerdo con la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión para utilizar el tiempo oficial, con la Cámara de Diputados para contar con el apoyo del canal de televisión del Congreso y con espacios y tiempos adicionales sufragados por el gobierno, en horarios adecuados, garantiremos, sin cortapisas o censura a, quienes deseen, en prensa escrita, radio y televisión, dar a conocer sus planteamientos derivados de necesidades económicas, políticas y sociales o por incumplimientos o abusos de autoridad.

e) Daremos inmediata atención a quienes se congreguen en plazas públicas y respetaremos escrupulosamente sus derechos humanos.

f) Vamos a establecer una estrecha coordinación con el gobierno federal para atender las demandas provenientes del resto del país que sean de su competencia, con el fin de que puedan ser resueltas, se eviten conflictos en la ciudad y la gente pueda regresar a su lugar de origen con el compromiso de ser atendidos en sus peticiones, demandas y necesidades.

g) No permitiremos el bloqueo de avenidas o vialidades primarias que desquicien el tráfico, eleven la contaminación y afecten el libre tránsito de terceros.

2. Estos lineamientos de política serán puestos a consideración de los ciudadanos y se someterán a una encuesta para su aprobación o, en su caso, desaprobación.

3. Este sondeo de opinión se llevará a cabo durante el mes de enero por una empresa profesional.

4. Tres personajes con reconocido prestigio y de inobjetable vocación democrática serán los responsables de organizar este proceso de consulta y de elegir a la empresa que practicará el estudio de opinión pública. Con este propósito han aceptado participar Rosario Ibarra, Ángeles Mastreta y Luis Rubio.

5. El gobierno difundirá ampliamente este bando para que se conozca lo más posible la determinación que tomamos.

6. Los resultados se darán a conocer, a más tardar, el 5 de febrero del 2001.

Solicito la confianza, el respaldo y el apoyo de los ciudadanos y de los medios de comunicación.

Del análisis del texto anterior, podemos observar que este reconcilia el ejercicio de las garantías individuales, con la vida de la ciudad pues sin restringir la libertad de expresión le establece lineamientos, para no afectar derechos de terceros. Sin embargo a la fecha requerimos fortalecer nuestro marco legal desde el máximo nivel jurídico, a efecto de dotar de mayor validez a la reglamentación emitida por los gobiernos locales.

Político

El hombre además de encontrarse investido de las garantías individuales, es titular de un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político económico y social, también denominados derechos de segunda generación, pues son noción de una categoría distinta más reciente.

En tal virtud, el Estado que antes representaba la autoridad responsable de la protección y del mantenimiento del orden público y de la seguridad de todos, ahora, es un instrumento al servicio de todas las personas que dependan de su jurisdicción, que les permita el pleno desarrollo de sus facultades tanto a nivel individual como colectivo.

Uno de los medios por los cuales se ejercen los derechos políticos de los ciudadanos, son los partidos políticos, testigos de la historia de la democracia representativa y extensiones de las prerrogativas parlamentarias y del sufragio, pues aquellos hacen posible el acceso de los ciudadanos al poder público y sus integrantes procuran agruparse para canalizar la intención del pueblo en el bien común, teniendo como principal objetivo conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer las garantías ciudadanas.

En el mismo orden de ideas, corresponde a los partidos políticos, reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad para materializar su acción en la estructura del Estado contribuyendo a integrar la voluntad general.

Respecto a los partidos políticos, nuestro máximo ordenamiento contempla en su artículo 41:

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

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. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

...

Luego entonces, los partidos políticos como entidades representativas del pueblo y por ende de poder, tienen el deber de constituir un verdadero sistema de partidos de forma que existan canales de representación ciudadana en los que la gente pueda ver reflejadas sus inquietudes y aspiraciones.

Siendo responsables los partidos, de atender la lección imperecedera del Benemérito de las Américas, como norma insoslayable en cualquiera de sus acciones, pues es vigente el espíritu de la máxima que pronunciara aquel en el Triunfo de la República:

"Mexicanos: encaminemos ahora todos nuestros esfuerzos a obtener y a consolidar los beneficios de la paz. Bajo sus auspicios, será eficaz la protección de las leyes y de las autoridades para los derechos de todos los habitantes de la República. Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz.

Confiemos en que todos los mexicanos, aleccionados por la prolongada y dolorosa experiencia de las comunidades de la guerra, cooperaremos en el bienestar y la prosperidad de la nación que sólo pueden conseguirse con un inviolable respeto a las leyes, y con la obediencia a las autoridades elegidas por el pueblo".

Espíritu de la más alta concepción de Temis, que se ha arraigado en nuestra nación como uno de sus más profundos ideales, pues más fuerte pero no más claro, puede decirse y entenderse que el respeto en la cohabitación del derecho propio y el ajeno son requisitos indispensables para la armonía entre los individuos y las naciones que buscan la paz.

Del pensamiento vivo y vigente de Juárez, "prócer de nuestra historia", una parte se ha cumplido, no obstante, aún quedan saldos por alcanzar, pues su genio e ideas siempre avante del tiempo, serán siempre tierra fértil de inspiración para esta y las futuras generaciones de nuestro país.

Por ello, más que un legado es un mandato entender y interpretar su pensamiento para concebir como aquel lo hiciera, al significado del respeto y la convivencia de los principios de libertad, igualdad y fraternidad, hoy materializados en las garantías individuales contempladas en nuestra Constitución Federal, como la batalla por alcanzar la democracia, aspiración suprema de la cultura política de los hombres y de los pueblos libres.

Actualmente la nación reclama pertinencia y prestancia para construir el México igualitario, libre y fraterno, unido en el sentimiento sublime del amor a la patria, por eso desde el cobijo del ideario y mandato que nos han sido legados, es necesario y es nuestro deber, establecer las bases para romper con la cadena de abusos, arbitrariedades y usurpaciones que se han sucedido en nuestra vida cotidiana por los maximalismos de unos y la inercia de otros, pero es aún más importante que en nuestro encargo como diputados federales a esta LX Legislatura del Congreso de la Unión, atendamos la principal causa de esa cadena estableciendo lineamientos claros por medio de los cuales pueda concebirse un inviolable respeto al derecho ajeno y a las leyes, con la obediencia de las autoridades y partidos representantes del pueblo para tener una pertinente y oportuna la aplicación del derecho

para dirimir controversias que sirvan en el encauzamiento del camino hacia la prosperidad y bienestar de la nación.

Premisas con las que deben ejercerse las garantías individuales

Con respecto a las premisas sobre las cuales debemos ejercer las garantías individuales que establece nuestra Constitución Fundamental, consideramos que la Suprema Corte de Justicia ha sido acertada en su definición, pues es verdad que las autoridades deben generar las condiciones para hacer posibles el ejercicio de todas u cada una de ellas, así como es necesario reconocer límites internos de su cobertura, en razón de los bienes tutelados y restricciones necesarias que permitan la vigencia efectiva de otros derechos fundamentales, por lo cual a través de esta iniciativa se propone insertar dichas premisas a nuestro máximo ordenamiento.

Consideraciones al proyecto

- El hombre ha acotado su libertad para vivir con las ventajas del grupo, enrolándonos en el tránsito de diversas etapas culturales, en las cuales la figura del hombre tuvo diversa importancia.
- Si bien las garantías individuales, están investidas de los principios fundamentales de supremacía constitucional, prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria y el principio de rigidez, estas pueden ser reglamentadas con el espíritu de mejorar su ejercicio.
- Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido: que la autoridad debe generar las condiciones para hacer posible el ejercicio de todas las garantías individuales; y que los derechos sustantivos de nivel constitucional presentan tanto límites internos de su cobertura en razón precisamente de los bienes tutelados y la restricciones necesarias que permitan la vigencia efectiva de otros derechos fundamentales configurativos del orden público. Opinión que se comparte en otras latitudes
- Que como se ha desprendido del Análisis que se inserta, el ejercicio de las garantías de libertad de expresión y reunión- asociación ha ido en detrimento de otras especialmente la libertad de tránsito. De igual forma hemos identificado que nuestra sociedad se ha visto gravemente desgastada por el abuso del ejercicio de aquellas en todos los ámbitos.
- Luego entonces se hace evidente la necesidad de fortalecer nuestro marco jurídico con respecto a la reglamentación del ejercicio de las garantías individuales, toda vez que la sociedad reclama paz y orden para lograr sus fines.
- Para lo cual se propone, la reforma del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregando un nuevo párrafo segundo a efecto de fortalecer la validez de la leyes reglamentarias del ejercicio de las garantías

individuales, párrafo que insertaría el espíritu de los criterios que la Suprema Corte de Justicia al respecto a emitido.

- Con el propósito de reafirmar dejando más en claro que se consideran ilegales, aquellas asambleas o reuniones que ataquen la moral, el orden público y los derechos de tercero, se establece la reforma del artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas.
- Finalmente se propone redefinir el alcance del derecho de libertad de tránsito contemplando medio de locomoción para su ejercicio, para lo cual se propone la reforma al artículo 11 de la Constitución Política del país.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se por el que se reforman los artículos 1, 9, y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los artículos 1, 9, y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1. ...

Las autoridades deben generar las condiciones para hacer posible el ejercicio de todas las garantías individuales, las que deben sujetarse a la cobertura de los bienes que tutelan y restricciones necesarias que permitan la vigencia de otros derechos fundamentales, configurativos del orden público.

...

...

Artículo 9. ...

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, **siempre que no se perturbe el orden público, la moral y no se vulneren los derechos de terceros.**

Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio **por propio pie o vehículo de locomoción** y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa por lo que

toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre los extranjeros perniciosos residentes en el país.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2007

Diputado José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS VELASCO PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Juan Carlos Velasco Pérez, diputado federal a la LX Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, 72 ,inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56, 62, 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción X del artículo 73, se reforma la fracción VIII y se adiciona una fracción IX al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforma y adiciona la fracción II del artículo 15, se reforman y adicionan los artículos 91, 92, 93, se deroga el artículo 96, se reforman y adicionan los artículos 144 y 486, se reforma la fracción I del artículo 554, se reforma y adiciona la fracción III del artículo 557, se reforma y adiciona la fracción I del artículo 561 y se deroga la fracción II del mismo artículo, se reforman y adicionan las fracciones I, II, III y V del artículo 571, se reforma y adiciona la fracción III del artículo 574, se reforman y adicionan las fracciones I, II y III del artículo 1004, todos ellos de la Ley Federal del Trabajo y se adiciona un numeral 8 al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Es a mediados del siglo XX, cuando los mexicanos iniciamos un proceso de consolidación de las instituciones que permitieron garantizar el derecho al trabajo y, consecuentemente, la remuneración justa por el trabajo realizado y el acceso a la seguridad social.

Con la reforma en el año de 1962 al artículo 123 constitucional en su fracción VI, se crearon los instrumentos institucionales para garantizar a los trabajadores un pago mínimo regulado por la ley, el cual tiende a realizar una función eminentemente social y humana para que los trabajadores puedan cubrir sus necesidades e interactuar con el conglomerado social con dignidad y prestancia, acotando de esta manera los abusos y la discriminación. La naciente Nueva Ley Federal del Trabajo en 1970, asimiló los profundos cambios del artículo 123, adoptando en su articulado estos beneficios para el trabajador.

La instauración de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos en su esencia, fue la de integrar en forma tripartita al organismo, con el fin de tener la representación de Patrones, Trabajadores y Gobierno, y mantener un equilibrio de los factores de la producción, implementando los procedimientos que permitieran conocer la realidad económica del país, a través de los estudios y elementos estadísticos y económicos suficientes para medir los alcances y la eficacia del salario.

En este marco de referencia, se incluían los salarios mínimos profesionales de las distintas actividades económicas, así como la definición de las áreas geográficas; es decir, las zonas económicas con sus respectivas clasificaciones y niveles económicos.

Actualmente, el acceso del país a una economía mundial, los avances tecnológicos, el avance de los sistemas de comunicación terrestre y aérea, la instalación de empresas transnacionales y grandes centros comerciales, han convertido a la República Mexicana en una sola región económica, y es preciso buscar la adecuación y el nivel de los salarios exigidos por el fenómeno globalizador que garanticen una justa distribución de la riqueza y la reactivación económica, al permitir mayor poder adquisitivo de los trabajadores y traducirlo en bienes de consumo.

Desafortunadamente, para establecer el valor del salario se debe llevar a cabo con base en la inflación, cuyo pronóstico generalmente suele ser fallido de acuerdo con lo que pronostican el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, organismos internacionales rectores, lo que genera que dicho aumento no resulte significativo ni tampoco beneficie en nada al trabajador.

Ahora bien, el cálculo del Índice Nacional de Precios al Consumidor, el cual es un indicador económico que contiene la información sobre los cambios y el costo de la vida en el país para medir el cambio promedio de los precios en el tiempo, utiliza como sustento una canasta ponderada de bienes y servicios, representativo del consumo de las familias de México, y que toman como base, entre otros, el siguiente elemento:

- La representación de la población urbana de todo el país a través del cotejo de 46 ciudades distribuidas en toda la República Mexicana, procurando que cada entidad esté representada por lo menos con una ciudad.

Esto representa que el índice es Nacional, al igual que los precios, y que su aplicación no se concreta a regiones o zonas económicas, como pasa con el salario mínimo.

La existencia de tres áreas geográficas en el país para delimitar el salario mínimo, trae consigo que los precios de muchos satisfactores, particularmente de productos de la canasta básica, se fijen de acuerdo con los salarios mínimos de la zona más cara, y cuando llegan estos a la zona "B" y "C", que son de menor percepción, incluyen incrementos adicionales por los costos de embalaje, traslado, almacenamiento, lo que propicia la paradoja de que los precios más altos los paguen aquellos que menos reciben por su trabajo, generando una asimetría en el desarrollo económico.

Se debe considerar asimismo, el precepto constitucional contenido en el inciso VII del artículo 123, el cual manifiesta la igualdad de salario para todos los trabajadores, incluidas las mujeres y los no nacionales; esto es, que su propia esencia contiene la igualdad y la negativa a la discriminación. Es por este razonamiento, que no parece coherente que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos maneje la diferencia de salarios para los habitantes de un área geográfica con otra, lo cual ha originado la contención de los salarios, radicalizándose a tal extremo que actualmente tenemos trabajadores con las mismas actividades y con diferentes salarios, unos de primera, otros de segunda, y otros más de

tercera. El esfuerzo físico y mental que realiza un trabajador con salario mínimo o salario profesional, es el mismo en cualquier zona del país.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, en el informe de su Dirección Técnica de noviembre de 2006, contempla la convergencia de las áreas geográficas, en el que se muestra que el proceso de convergencia ha permitido que en el curso de la presente administración la diferencia entre las áreas geográficas "A" y "C" se redujera en 9.66 puntos porcentuales, al pasar de 15.90 por ciento en el año 2000, a 6.24 por ciento en 2006; en tanto, que la reducción entre las áreas "A" y "B" fue de 4.78 puntos porcentuales, ya que en 2000 era de 7.98, y para 2006 disminuyó a 3.20 por ciento.

Esto en pesos se traduce que la diferencia mínima que existe entre el área geográfica con mejor salario "A", y la de más bajo salario "C", es de \$ 2.97 pesos, teniendo un promedio general el salario mínimo entre todas sus área de \$ 48.88 pesos.

De acuerdo con la información contenida en este informe, se desprende y justifica la tendencia de consolidarse un solo salario mínimo para toda la República Mexicana.

Para nadie resulta desconocida la drástica caída del poder adquisitivo del salario mínimo en las últimas décadas; es la remuneración que ha sufrido el más grave y drástico deterioro, El último aumento al salario mínimo registrado para 2007, ha sido pulverizado con el sólo aumento de la tortilla, que fue de 40 %, ¿Cómo concebir entonces, que los trabajadores logren pagar alimentación, transporte, vestido, vivienda y esparcimiento? Es decir, todos aquellos elementos que deberían garantizar un salario digno y suficiente en el orden material, social y cultural, y que permita la educación de los hijos, como lo señala la Constitución.

Por los bajos salarios se han tenido que incorporar más miembros de una familia a la fuerza productiva; se ha incrementado el número de niños y menores de edad al mercado laboral, y se ha dado un incontrolable incremento del subempleo.

Ahora bien, en este nuevo milenio la búsqueda de la equidad entre los empresarios, que son quienes aportan y arriesgan su capital y los trabajadores, que aportan la fuerza de trabajo en busca de bienestar, nos obliga a ser creativos y buscar, dentro del marco de respeto y espíritu constitucionalista, las formas idóneas, donde la responsabilidad de la fijación de los salarios mínimos recaiga directamente en los involucrados.

Esto es, que patrones y trabajadores deben ponerse de acuerdo, otorgando un voto de confianza a su capacidad negociadora, manteniendo el tripartismo y el auxilio técnico de las Instituciones del Trabajo, para que en un ambiente de democracia, apertura y conciliación, se llegue a acuerdos sustanciales para elevar la productividad, la competitividad y la calidad de vida.

Asimismo, es importante que el Congreso de la Unión tome su responsabilidad en las decisiones en materia salarial, lo cual permita crear el ambiente de certidumbre necesario para el desarrollo del país, a través de la fijación de plazos y atribuciones ineludibles en esta materia.

Por lo anteriormente expuesto, presento a la consideración de la honorable Asamblea el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción X del artículo 73, se reforma la fracción VIII y se adiciona una fracción IX al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforma y adiciona la fracción II del artículo 15, se reforman y adicionan los artículos 91, 92, 93, se deroga el artículo 96, se reforman y adicionan los artículos 144 y 486, se reforma la fracción I del artículo 554, se reforma y adiciona la fracción III del artículo 557, se reforma y adiciona la fracción I del artículo 561 y se deroga la fracción II del mismo artículo, se reforman y adicionan las fracciones I, II, III y V del artículo 571, se reforma y adiciona la fracción III del artículo 574, se reforman y adicionan las fracciones I, II y III del artículo 1004, todos ellos de la Ley Federal del Trabajo y se adiciona un numeral 8 al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Primero. Se reforma y adiciona la fracción X del artículo 73, se reforma la fracción VIII y se adiciona una fracción IX al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a III. ...

IV. Derogada.

V. ...

VI. Derogada;

VII. a IX. ...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, **y para conocer y dictaminar resolución en materia de salarios mínimos.**

XI. a XIII. ...

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

I. a II. ...

III. Derogada.

IV. a V. ...

VI. (Se deroga).

VII. (Se deroga).

VIII. Conocer y dictaminar resolución en materia de salarios mínimos, para lo cual se llevará el procedimiento siguiente:

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, a través de su Presidente, hará llegar a la Cámara de Diputados, en un plazo máximo de dos días hábiles contados a partir del último día hábil de noviembre, el informe de las investigaciones y estudios que hubiese efectuado la Comisión, y de los presentados por los trabajadores y los patrones para someterlo a su consideración.

La Cámara de Diputados, previo estudio y análisis, dictaminará resolución sobre los salarios mínimos que habrán de entrar en vigor el primero de enero del año siguiente.

IX. Los demás que le confiera expresamente la ley.

Segundo. Se reforma y adiciona la fracción II del artículo 15, se reforman y adicionan los artículos 91, 92, 93; se deroga el artículo 96, se reforman y adicionan los artículos 144 y 486, se reforma la fracción I del artículo 554, se reforma y adiciona la fracción III del artículo 557, se reforma y adiciona la fracción I del artículo 561 y se deroga la fracción II del mismo artículo, se reforman y adicionan las fracciones I, II, III y V del artículo 571; se reforma y adiciona la fracción III del artículo 574; se reforman y adicionan las fracciones I, II y III del artículo 1004, todos ellos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue.

Artículo 15. En las empresas que ejecuten obras o servicios en forma exclusiva o principal para otra, y que no disponga de elementos propios suficientes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, se observaran las normas siguientes:

I. ...

II. Los trabajadores empleados en la ejecución de las obras o servicios, tendrán derecho a disfrutar de condiciones de trabajo proporcionadas a las que disfruten los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa beneficiaria. **Para lo cual se tomará en consideración el salario mínimo vigente en el territorio nacional** y las demás circunstancias que puedan influir en las condiciones de trabajo.

Artículo 91. Los salarios mínimos **regirán en todo el territorio nacional**, podrán ser generales o profesionales, para una rama determinada de la actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales

Artículo 92. Los salarios mínimos generales regirán **en todo el territorio nacional** para todos los trabajadores, independientemente de las ramas de la actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales.

Artículo 93. Los salarios mínimos profesionales regirán **en todo el territorio nacional** para todos los trabajadores de las ramas de actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales.

Artículo 96. (Se deroga)

Artículo 144. Se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones, el equivalente a diez veces el salario mínimo general **vigente en el territorio nacional**.

Artículo 486. Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este título, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo **vigente en el territorio nacional**, se considerará esa cantidad como salario máximo.

Artículo 554. El Consejo de Representantes se integrará:

I. Con la representación del gobierno, compuesta del Presidente de la Comisión, que será también el Presidente del Consejo, y de dos asesores, **los cuales tendrán únicamente** voz informativa y **serán** designados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social;

II. a III. ...

Artículo 557. El Consejo de Representantes tiene los deberes y atribuciones siguientes:

I. a II. ...

III. Conocer el dictamen formulado por la Dirección Técnica y dictar resolución **sobre los salarios mínimos que regirán en todo el Territorio Nacional**. La resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación

IV. a IX. ...

Artículo 561. La Dirección Técnica tiene los deberes y atribuciones siguientes:

I. Realizar los estudios técnicos necesarios y apropiados para determinar **los salarios mínimos que regirán en todo el Territorio Nacional**, formular un dictamen y proponerlo al Consejo de Representantes;

II. (se deroga)

III. a VIII. ...

Artículo 571. En la fijación de los salarios mínimos a que se refiere el primer párrafo del artículo 570, se observarán las normas siguientes:

I. Los trabajadores y los patrones dispondrán de un término que vencerá el último día de **septiembre** para presentar los estudios que juzguen convenientes;

II. La Dirección Técnica presentará a la consideración del Consejo de Representantes, a más tarde el último día de **octubre**, el Informe al que se refiere la fracción V del artículo 562 de esta Ley;

III. El Consejo de Representantes, durante el mes de **noviembre** y antes del último día hábil del mismo mes, dictará resolución en la que fije los salarios mínimos, después de estudiar el informe de la Dirección Técnica, y las opiniones, estudios e investigaciones presentadas por los trabajadores y los patrones. Para tal efecto, podrá realizar directamente las investigaciones y estudios que juzgue convenientes y solicitar a la Dirección Técnica información complementaria;

IV. La Comisión Nacional expresará en su resolución los fundamentos que la justifiquen; y

V. Dictada la resolución, el Presidente de la Comisión ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la que deberá hacerse a más tardar **el último día hábil de noviembre**.

Artículo 574. En los procedimientos a que se refiere este Capítulo se observarán las normas siguientes:

I. a II. ...

III. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos **de los patrones y trabajadores** miembros del Consejo de Representantes. En caso de empate **o no dictarse la resolución, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, a través de su Presidente, hará llegar a la Cámara de Diputados, en un plazo máximo de dos días hábiles contados a partir del último día hábil de noviembre, el informe de las investigaciones y estudios que hubiese efectuado la Comisión, y de los presentados por los trabajadores y los patrones para someterlo a su consideración.**

La Cámara de Diputados, previo estudio y análisis, dictaminará resolución sobre los salarios mínimos que habrán de entrar en vigor el primero de enero del año siguiente.

IV. ...

Artículo 1004. ...

I. Con prisión de seis meses a tres años y multa que equivalga hasta 50 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, cuando el monto de la omisión no exceda del importe de un mes de salario mínimo general **vigente en el territorio nacional;**

II. Con prisión de seis meses a tres años y multa que equivalga hasta 100 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, cuando el monto de la omisión sea mayor al importe de un mes, pero no exceda de tres meses de salario mínimo general **vigente en el territorio nacional;** y

III. Con prisión de seis meses a cuatro años y multa que equivalga hasta 200 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido por el artículo 992, si la omisión excede a los tres meses de salario mínimo general **vigente en el territorio nacional.**

Tercero. Se adiciona un numeral 8 al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue.

Artículo 45.

1. a 6. ...

a) a g) ...

7. ...

8. Para conocer y dictaminar resolución en materia de salarios mínimos generales y profesionales, el Presidente de la Mesa Directiva, al recibir el comunicado del Presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, el cual deberá contener el Informe de las investigaciones y estudios que hubiese efectuado la Comisión, y de los presentados por los trabajadores y los patrones, turnará a la Comisión de Trabajo y Previsión Social dicho Informe, para que se dictamine resolución en un término de cinco días hábiles. El Presidente de esta Comisión, una vez dictaminada la resolución, procederá para que la misma sea publicada en el Diario Oficial de la Federación el siguiente día hábil después de terminado el plazo de dictamen. Esta resolución sobre salarios mínimos y generales entrará en vigor a partir del primero de enero del año siguiente.

Artículos Transitorios

Primero. Las presentes reformas entrarán en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los organismos de la Administración Pública Federal y locales, adecuarán sus ordenamientos conforme al presente decreto, a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. Todas las disposiciones administrativas y de orden económico que contravengan el presente decreto, quedarán sin efecto a partir del día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Cuarto. Para efectos de la homologación, se considerará como base al salario mínimo del área geográfica más alta.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, 6 de septiembre de 2007.

Diputado Juan Carlos Velasco Pérez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 118 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO APOLONIO MÉNDEZ MENESES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Apolonio Méndez Meneses, diputado federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en uso de la facultad que me confiere la fracción II del artículo 71, así como el inciso a) del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presento a la consideración de ésta Cámara, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 118, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en razón de la siguiente

Exposición de Motivos

Durante los últimos años en casi todos los países del mundo, nació el espíritu de lucha para conservar el medio ambiente. Esto fue por la exagerada contaminación de la tierra, el aire y los cuerpos de agua, así como por la sobre explotación de los recursos naturales, de la flora y la fauna. Ante esta alerta, los países con mayores recursos culturales y económicos, avanzaron en forma sustancial logrando, hasta la fecha, grandes avances.

El tema que hoy nos ocupa se refiere a la sobreexplotación de los mantos acuíferos en México. El agua dulce con la que nos mantenemos vivos los seres humanos representa el 3% de las aguas del planeta y una gran parte de ellas se encuentra en los mantos acuíferos.

Las aguas subterráneas son las aguas que se encuentran bajo la superficie terrestre en el interior de poros entre partículas sedimentarias y en las fisuras de las rocas más sólidas, es decir, en los acuíferos. El agua subterránea más profunda puede permanecer oculta durante miles o millones de años. No obstante, la mayor parte de los yacimientos están a poca profundidad y desempeñan un papel discreto pero constante dentro del ciclo hidrológico. A nivel global, el agua subterránea representa cerca de un tercio de un 1% del agua de la tierra, es decir, unas 20 veces más que el total de las aguas superficiales de todos los continentes e islas.

El agua subterránea es de esencial importancia para la civilización porque supone la mayor reserva de agua potable en las regiones habitadas por los seres humanos. En tiempos de sequía, sirve para mantener el flujo de agua superficial, pero incluso cuando no hay escasez, el agua subterránea es preferible porque no tiende a estar contaminada por residuos o microorganismos.

El agua subterránea puede aparecer en la superficie en forma de manantiales, o es extraída mediante pozos. En México, se han perforado gran número de pozos, que van de una profundidad de 50 hasta 350 metros, lo que ha originado que los niveles de agua, se hayan ido abatiendo poco a poco, ya que al no haber lluvias suficientes, no hay infiltración al subsuelo, esto es, se está extrayendo más agua de la que se infiltra.

Los acuíferos reciben apreciables cantidades de agua por filtración, es así como vuelven a recargarse. Se podría pensar que si el agua usada para riego, vuelve a quedar en las mismas áreas donde se extrae, no habría ningún problema, pero no es así, debido a que una gran parte del agua se evapora, otra se va con los productos del campo y otra en menor medida se infiltra al subsuelo.

El agua para consumo humano, es extraída por los sistemas operadores de agua potable, ésta agua es usada en los hogares e industrias y se desecha por los drenajes; en algunos casos es tratada y vuelta a usar en la agricultura o es desechada a los ríos y llevada al mar.

Con las aguas industriales, ocurre lo mismo que con las aguas domésticas, con la diferencia, de que un buen número de las industrias cuentan con plantas tratadoras, pero al no haber redes de agua limpia, éstas se van a mezclar con las aguas que vienen en los drenajes de uso común o son arrojadas a arroyos, canales, ríos o lagos.

En los tres casos descritos, el agua se extrae en un lugar y se va a depositar en otro. Esto no sería problemático, si el agua extraída, se recuperara por medio de la infiltración en época de lluvia, ya que existiría un equilibrio y la cuenca respectiva no sufrirá agotamiento.

La repercusiones más evidentes son los graves hundimientos de la tierra, ya que al extraer el agua del subsuelo se van quedando huecos que al no ser cubiertos nuevamente por el agua provocan un reacomodo en la tierra que dejan importantes hundimientos que dañan las estructuras urbanas.

Pero los hundimientos no es el único, en México la crisis del agua no es un tema a futuro, sino se convirtió ya que en un obstáculo para el crecimiento del país y amenaza con causar una ola mayor de migración interna. El deterioro de los mantos acuíferos comenzó a afectar la producción en el norte del país, donde se concentra el mayor dinamismo de la economía. A la tasa actual de deterioro, el crecimiento –y por tanto la reducción de la pobreza– "ya no es sostenible".

El Banco Mundial aseguró en un documento que "México tiene críticos y urgentes problemas relacionados con el agua, que incluyen la sobreexplotación y contaminación de mantos acuíferos, tanto en la superficie como subterráneos en las más importantes regiones del país, en términos de población y contribución al producto interno bruto (PIB)". Afirmó que la situación actual de pérdida y contaminación de recursos hidráulicos en el país "claramente no es sostenible" a mediano y largo plazos; la merma de estos recursos, junto con la de bosques y biodiversidad, asociada a los problemas del crecimiento, cuesta cada año a México 67 mil millones de dólares.

Finalmente el Banco Mundial alertó que si rápidamente no son emprendidas acciones para revertir la crisis del agua, "la situación actual se convertirá en un obstáculo para continuar el desarrollo de la economía y tendrá grave impacto social, incluyendo el posible abandono de importantes partes del país por un número significativo de mexicanos."

El problema de la deshidratación y la recarga de los mantos acuíferos no solo ha sido observado por el Banco Mundial es un asunto que nos afecta a todos, ello lo demuestra el intento de resolverlo por los diferentes grupos parlamentarios:

Con fecha 11 de septiembre de 2003 el senador Fernando Gómez Esparza, del grupo parlamentario del PRI propuso un punto de acuerdo en relación a los daños causados por la aparición creciente de grietas en la ciudad de Aguascalientes.

El 11 de diciembre 2003 la senadora Leticia Burgos Ochoa, solicitó mediante punto de acuerdo que se informara sobre la situación ambiental que prevalece en la localidad de Lechería, municipio de Tultitlán, estado de México.

El diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera, junto con el diputado Quintín Vázquez García, presentaron el 2 de junio de 2004 en punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal a realizar las transferencias de recursos económicos por un monto de 10 millones de pesos para la elaboración de estudios técnicos necesarios para el problema de hundimientos en la ciudad de Ameca, Jalisco.

De igual forma el senador Carlos Manuel Villalobos Organista, presentó el 21 de septiembre de 2004 en punto de acuerdo por la que se solicita al Ejecutivo federal disponga lo necesario para atender la crisis agrícola que se vive en el sur de Sonora, en relación a los acuíferos de los valles del Yaqui y Mayo.

Hasta ahora los intentos han sido planteados de manera individual, pero siendo éste un problema que afecta a todos los estados de la Federación debería ser atendido de forma general.

Al analizar la legislación en la materia, esto es, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Equilibrio Ecológico, la Ley de la Reforma Agraria y la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, observamos que no existe un ordenamiento que obligue a ejercer políticas públicas destinadas a mantener y conservar los mantos acuíferos. Reconoce a los acuíferos como de utilidad pública pero no detalla una definición clara de competencias en lo que se refiere a recarga de mantos acuíferos.

La Ley de Aguas Nacionales menciona lo siguiente:

Artículo 7°. Se declara de utilidad pública:

II. La protección, mejoramiento y conservación de cuencas, acuíferos, cauces vasos y demás depósitos de propiedad nacional, así como la infiltración de aguas para

reabastecer mantos acuíferos y derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras:

IV. Reestablecer el equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción, las vedas, las reservas y cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico;

V. La instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales y la ejecución de medidas para el re-uso de dichas aguas, así como la construcción de obras de prevención y control de la contaminación del agua;

El artículo 81 dice: "la infiltración de aguas residuales para recargar acuíferos requiere permiso de la Comisión y deberá ajustarse a las normas oficiales mexicanas que al efecto se emitan".

La Ley de la Reforma Agraria en sus artículos 52, 53, 54, 55 sólo menciona algo sobre los usos, aprovechamiento y distribución del agua lo cual estará regido por la ley en la materia y no responsabiliza al ejidatario de recargar o hacer obras de infraestructura para conservar los acuíferos.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, menciona los siguientes:

En el capítulo 11, artículos 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132 y 133, sólo se refieren a la calidad de que debe tener el agua para poder ser infiltrada, pero no responsabiliza a nadie para recargar los acuíferos con agua simple, esto es agua de lluvia, de deshielo o de desborde.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el título quinto, referente a los estados de la Federación y del Distrito Federal en el artículo 115 en su fracción III dice:

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

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

b) ...

c) ..."

Aquí cabe la misma observación que en las otras leyes, se responsabiliza al municipio de ofrecer el servicio de agua potable, pero no hay ningún responsable de recarga del acuífero. Esto es, puede extraerse el agua y brindarla a la población, pero ¿quién cuida que el agua de

lluvia, deshielo, desborde, etcétera, se quede en el mismo acuífero como reserva, para el uso cotidiano?

Las leyes analizadas no contemplan la recarga de acuíferos con agua excedente, sin embargo, en varios estados y desde hace varios años los gobiernos estatales han promovido y desarrollado proyectos de recarga, por ejemplo, en el estado de Oaxaca, Guanajuato, Durango, Coahuila entre otros, pero estos esfuerzos han sido aislados y la prueba es que tenemos un país cada vez más seco y con grandes problemas de escasez de agua.

Los estados que ya trabajan en estos proyectos lo hacen por medio de pozos y presas de infiltración, bordos, zanjas, etcétera. Todo de acuerdo a las características propias de cada estado. Sin embargo, si esta disposición fuese de orden general, estaríamos ante la posibilidad de hacer un cambio positivo para México.

Por tanto para que la reforma constitucional sea operativa, cada dueño en su predio, tendría que retener el agua, que llueva o pase por su propiedad o ejido; el municipio, estado o Federación en los suyos.

El municipio vigilará la aplicación del mandato, para lo que expedirá cada uno su reglamento sobre el tema, facultad que le confiere la ley orgánica municipal.

La infraestructura necesaria la determinará cada municipio, según sus propias características. Se sugiere, que se luche para que el gobierno federal destine fondos especiales, para que cada municipio logre cumplir éste fin.

En el caso particular del Distrito Federal se requiere modificar el Estatuto de Gobierno, para que dicha ley confiera facultad a las delegaciones y de esta forma quede cubierto el territorio nacional en lo que se refiere al mantenimiento, conservación y recarga de los mantos acuíferos.

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71, así como en el inciso a) del artículo 122 constitucional, me permito poner a consideración del Congreso de la Unión, conducto de la Cámara de Senadores la siguiente iniciativa con:

Proyecto de decreto por el que se adiciona texto al inciso a), fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al artículo 118 fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Decreto

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 115. ...

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

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, **recarga de acuíferos con agua de lluvia limpia.**

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Artículo 118. Para el desarrollo y bienestar social en la ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

I. a VII. ...

VIII. Agua potable, drenaje, tratamiento de aguas residuales, **recarga de acuíferos con agua de lluvia limpia.**

Transitorios

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

Diputado Apolonio Méndez Meneses (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 80, 108, 110 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EFRAÍN MORALES SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, diputado Efraín Morales Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II; 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 80, 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En diversos ámbitos, comúnmente y como parte de lo cotidiano, se habla del estado de derecho. En la política, economía, cultura, etcétera, los distintos protagonistas utilizan este concepto como pilar de una sociedad moderna y democrática, pues de acuerdo a los teóricos, sin estado de derecho, no existe democracia.

Estado de derecho es aquel Estado en el que autoridades e individuos se rigen por el derecho, éste incorpora los derechos y libertades fundamentales, y es aplicado por instituciones imparciales y accesibles que generan certidumbre¹. Es decir, el estado de derecho se materializa en el sistema jurídico, en el quehacer institucional, y en la práctica política.

Es menester señalar, que el estado de derecho se funda en el reconocimiento de los derechos individuales y en el poder gubernamental limitado, ambos aspectos plasmados en el pensamiento político de John Locke, de cuya obra se desprende la idea de que la legitimidad de un gobierno radica en el control que el ciudadano ejerce sobre él. Se trata, entonces, del gobierno del Estado autorizado y vigilado por la sociedad, cuyo Poder Supremo se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, destacando la supremacía del primero, toda vez que de éste emanan las leyes justas que el Ejecutivo debe acatar y que el Judicial debe defender, con la finalidad de salvaguardar y preservar la libertad y derechos fundamentales de todos los individuos.

En este tenor, no podemos dejar de mencionar las ideas de Rosseau, de cuya obra destaca la Soberanía del Pueblo, y no del gobernante. Para este pensador, hablar de estado de derecho, significa hablar de la continuidad absoluta entre la libertad individual y la voluntad general; y los intereses públicos sólo pueden ser expresados a través de las leyes que representan la voluntad general y velan por el bien común.

Es así, que el estado de derecho descansa sobre dos principios fundamentales interrelacionados: el reconocimiento de derechos y libertades fundamentales de los

gobernados por medio de leyes; y la separación de los poderes para ejercer el supremo poder del Estado.

El imperio de la ley, es decir, la ley como expresión de la voluntad general; la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la legalidad en la administración, y la efectiva realización de derechos y libertades fundamentales, son en conjunto características esenciales o indispensables de un estado de derecho.²

Entonces, podemos reiterar que el estado de derecho se visualiza a través de su Constitución Política y su división de poderes públicos. De hecho, la separación de poderes es la columna vertebral de un Estado constitucional. En la Constitución se inscribe el valor de la libertad como la expresión del ordenamiento jurídico que regula las actividades de los particulares y de los órganos públicos de poder. Es en este documento, y ordenamiento máximo, donde se plasman los derechos fundamentales de los gobernados, tales como igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica; se establece la estructura de los diversos órganos del poder público, y la competencia para el desarrollo de sus funciones. Es decir, es la norma que articula, estructura y regula los poderes del Estado y los derechos fundamentales que sirven de base a todo el orden jurídico³. Respecto a la división de poderes, ésta significa, de acuerdo al pensamiento de Montesquieu, reconocer que el Estado debe cumplir funciones específicas a través de órganos públicos diferentes.

La división de poderes es un principio histórico que reconoce, primero, diferentes funciones del Estado (legislativas, ejecutivas y judiciales), y segundo, que cada una de ellas debe ser conducida por titulares diferentes, a fin de garantizar el eficaz funcionamiento de los órganos del poder público, y evitar la concentración del poder en cualquiera de ellos.

Es Montesquieu, en cuya obra destaca que todo está perdido si el mismo hombre hace leyes, ejecuta las resoluciones públicas y juzga a los criminales. Por ello, la división de poderes responde a la necesidad histórica de libertad, y a la necesidad de distribuir, controlar y equilibrar el ejercicio del poder público. En términos de Maquiavelo, la división de poderes concilia la gobernabilidad y el control del poder.

En este mismo orden de ideas, debemos insistir que hay dos momentos relevantes que le dan vida al estado de derecho. El primero, corresponde a la creación de las leyes que representan los derechos de cada individuo y la colectividad, y el segundo, corresponde a la ejecución de las mismas. Esto denota, sin lugar a dudas, la relevancia del Poder Legislativo respecto a los demás Poderes, que no supremacía o superioridad, sino únicamente se trata de situar en su justa dimensión el papel del hacedor de las leyes en representación, y para garantizar, los intereses nacionales; lo que indudablemente conlleva a reconocer en el Poder Legislativo el contrapeso, principalmente, del Poder Ejecutivo. Contrapeso, cuya finalidad es evitar el quebrantamiento de las normas, es decir, la transgresión de la voluntad del pueblo y su soberanía.

Este principio histórico y fundamental de la división de poderes, como elemento constitutivo e inherente del estado de derecho, categóricamente, se encuentra establecido en la Constitución Política de nuestro país. Y resulta lógico que nuestra Carta Magna haya recogido este principio, influida por los principios de las constituciones revolucionarias

francesas, que a su vez se apoyaron ideológicamente en el pensamiento de Locke y Montesquieu, por ello, la separación de poderes se estipuló en las constituciones políticas mexicanas de 1824, 1857, y la vigente de 1917.

Así pues, en la Ley Suprema queda plasmado, a través del artículo 39, que **la soberanía reside en el pueblo, que todo poder público dimana de él y se instituye para beneficio de éste, por lo que el pueblo tiene en todo momento el derecho a modificar la forma de su gobierno.** Así también, a través del artículo 41, se establece que **el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.** Y en el artículo 49, se consigna que **el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no pueden reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.** La supremacía constitucional, tácitamente, se reconoce a través del artículo 133 del mismo ordenamiento, donde se establece que **gobernados y gobernantes están obligados a acatar sus preceptos.** Todos estos aspectos fincan, de manera general, el estado de derecho en nuestro país.

Por todo lo anterior, la pregunta que corresponde hacer entonces, es si el ejercicio político en nuestro país, a través de su larga historia, nos ha permitido lograr operar y hacer efectivo este fundamental principio del estado de derecho, que es la división de poderes, esto es, si se ha logrado un real equilibrio y colaboración entre los Poderes del Estado. Y al tratar de dar respuesta a tal cuestionamiento, necesariamente, debemos decir que han sido los propios hechos que refiere la historia, los que han destacado la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los demás Poderes de la Unión, toda vez que han sido diversas las reformas en las etapas históricas en México que han acrecentado las facultades formales o informales del Presidente de la República, y con ello cimentado el régimen presidencialista. Encontramos un presidencialismo adoptado por las Constituciones de 1824, la de 1917 y en las reformas de 1935, y las de 1977. También han sido muchas las atribuciones extrajurídicas que han permitido al titular del Ejecutivo invadir esferas de competencia de los otros poderes, para así ejercer un control directo, y casi absoluto, sobre la vida política, económica y social del país, violando la soberanía del pueblo.

El hecho, de que por muchas décadas, el Presidente de la República fuera jefe del partido en el poder; tuviera importancia relevante en la economía del país; controlara los medios de comunicación, etcétera, son tan sólo algunos datos que refieren atribuciones extraconstitucionales, y que como señala Jorge Carpizo, han hecho predominar el poder del Ejecutivo respecto del Legislativo y Judicial.

Actualmente, explícita e implícitamente (y esto último, lo más grave), son numerosas las facultades del Presidente de la República: atribuciones administrativas (nombramiento del Gabinete, nombramiento de diplomáticos, disposición de las Fuerzas Armadas, nombramiento del procurador general de la República, aprobación de tratados internacionales); facultades para la creación de normas (emisión de reglamentos); intervención en el procedimiento legislativo (iniciación de leyes y su publicación, y vetar proyectos aprobados por las Cámaras del Congreso); lo cual le ha permitido, en su calidad de titular de la administración pública federal, en muchas ocasiones, abusar de ellas, violando los preceptos constitucionales, sin ser sometido a juicio, en virtud de que el propio

artículo 108 de ese ordenamiento restringe sólo a **delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común**, como causales de enjuiciamiento al Presidente de la República.

Esto, inevitablemente se inscribe en un marco de incipiente, lenta y elemental democracia en nuestro país, toda vez, que como refiere Diego Valadés, en México sólo podemos elegir Presidente de la República, pero no podemos controlar su ejercicio, pues los otros Poderes de la Unión, Legislativo y Judicial, no han logrado avanzar de forma importante en materia de control político.

Hoy, ya no tendríamos que hablar sólo de estado de derecho, sino de estado democrático de derecho, en el que la pluralidad política, entre otros signos, debiera reforzar el control y vigilancia ciudadana hacia el poder. Hoy día, el Presidente de la República no es el jefe del partido hegemónico, como antaño, y el Poder Legislativo ahora está representado por una pluralidad partidista. Sin embargo, aún prevalecen normas constitucionales y conductas extraconstitucionales que permiten la violación del Presidente de la República a los preceptos jurídicos fundamentales, y que en la práctica limitan el eficaz ejercicio del poder supremo, es decir, transgreden el principio histórico necesario de vigilancia, control del poder por los poderes, e igualdad ante la ley.

Si consideramos lo establecido en el artículo 87 constitucional, respecto a que **el Presidente de la República, al tomar posesión de su cargo, debe protestar guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan, así como desempeñar leal y patrióticamente su cargo**; formalmente se asume que él mismo debe sujetarse al principio de legalidad, de manera tal, que antes de hacer valer las disposiciones normativas a los gobernados que le otorgaron su representación, debe ser él, primeramente, quien debe asumir y respetar los principios constitucionales. A este respecto, el artículo 126 constitucional reconoce que el Presidente de la República es un servidor público; y más adelante, en el artículo 128 del mismo ordenamiento, queda establecido que todo funcionario público, sin excepción, antes de tomar posesión de su cargo, debe protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

En este sentido, vale apuntar que un efectivo sistema de responsabilidades de los servidores públicos es crucial para el funcionamiento de un estado de derecho, pues de aquél depende que institucionalmente se hagan valer, de forma efectiva, derechos y obligaciones de los mismos.

Este es precisamente el argumento que le da sentido a la presente iniciativa, es decir, la necesidad de hacer efectivo el estado de derecho, división de poderes, supremacía constitucional e igualdad ante la ley, y con ello representados y gobernantes, sin excepción, sean respetuosos de los instrumentos normativos, por lo que el Ejecutivo, obviamente, no debe quedar excluido o ser privilegiado. Razones éstas por las que se propone la reforma al artículo 80 constitucional, a objeto de eliminar la frase **Supremo Poder Ejecutivo**, en virtud de que el Supremo Poder es de la Federación, no el Ejecutivo, y además, porque la propia Constitución define a los Poderes Legislativo y Judicial, no empleando el término supremo, por lo que no debe haber diferencia de éstos con el Poder Ejecutivo. También se propone derogar el segundo párrafo del artículo 108, con el objeto de dar trato igualitario a los servidores públicos y no hacer distinciones especiales entre ellos. Asimismo, se propone

una reforma al artículo 110 del mismo ordenamiento, a fin de que, en el caso que hubiere lugar, el Presidente de la República deba ser sujeto de juicio político, tal y como se establece para los restantes servidores públicos de la nación; y por último, se propone la reforma al artículo 111, con el propósito de derogar el párrafo cuarto, por resultar incongruente e innecesario con la reforma aquí planteada.

Finalmente, debemos reconocer que es necesario pugnar por una real división de poderes, que permita a cada uno ejercer autónomamente sus funciones, pero no por ello en discrepancia y discordancia, sino por el contrario, en colaboración y equilibrio, apegados invariablemente a la ley. Sólo a través de un equilibrio real podrá materializarse el control y vigilancia del pueblo hacia sus gobernantes, y sólo así podrá ejecutarse la voluntad de los ciudadanos expresada en sus normas. El equilibrio, distribución y control del poder es requisito de un Estado moderno, donde indiscutiblemente, los tres poderes del Estado juegan un papel importante. En este sentido, debemos todos fortalecerlo y solidificarlo, toda vez que el pensamiento liberal nos heredó la idea de controlar el Poder del Estado, mediante la división de poderes, así como la observancia y aplicación de las leyes para todos los actores. Por tanto, a nosotros nos corresponde darle continuidad y hacer operable dichos principios.

Por lo anteriormente expuesto y fundado someto a la consideración de esta honorable Asamblea, la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 80, 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el artículo 80; se deroga el segundo párrafo del artículo 108; se reforma el primer párrafo del artículo 110; se reforma el primer párrafo y se deroga el cuarto párrafo del artículo 111, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Tercero

**Capítulo III
Del Poder Ejecutivo**

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

**Título Cuarto
De las responsabilidades de los servidores • públicos y patrimonial del Estado**

Artículo 108. ...

Se deroga.

...

...

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, **el Presidente de la República**, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, **el Presidente de la República**, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la Comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculgado.

...

...

Se deroga.

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Notas:

1 Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC).

2 Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Editorial Taurus, 1998.

3 Caballero, Ángel, *Constitución y Realidad Constitucional*, Porrúa, México 2005.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de septiembre de 2007.

Diputado Efraín Morales Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO ALFREDO BARBA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 52, 53, párrafo segundo, y 54, párrafos IV y V, y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 11, numeral 1, se adiciona un numeral 2, recorriéndose los numerales subsecuentes, y 13, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El México actual vive una reconfiguración social, económica y política, con un gran dinamismo. Las reglas del juego en materia político-electoral se van modificando de acuerdo con las circunstancias imperantes; la geografía política ha registrado cambios con la alternancia y la incursión de nuevos partidos políticos y, desde luego, con la participación ciudadana cada vez más participativa y resuelta a seguir haciendo de los procesos electorales uno de los más importantes instrumentos de la democracia, y claro está, con instituciones fortalecidas que sean garantes de unos procesos transparentes, imparciales, propiciando con ello credibilidad en los gobernados.

Todos queremos un México más libre, más democrático y más justo. Si hay diferencias políticas, éstas son acerca de los medios y los tiempos, y por ello son legítimas. Debemos asegurar su libre expresión, para que quienes las sustentan lo hagan en igualdad de condiciones; sin ventajas, sin prejuicios ni imprudencias.

En una sociedad democrática como la nuestra, el derecho se transforma dentro del mismo derecho. Las instituciones se deben renovar y los procesos electorales se deben innovar y perfeccionar, manteniéndose como la única vía legal para acceder al ejercicio del poder público.

En los últimos años los diversos actores políticos que convergen en los procesos electorales se han preocupado y ocupado de estar al nivel de las demandas ciudadanas, por lo que han incorporado elementos tendientes a proponer, a analizar y discutir los procedimientos electorales que den certidumbre en las elecciones, que permitan consolidar las reformas que reflejen las preferencias electorales ciudadanas, esto en un marco de libertad y justicia, toda

vez que en los pasados procesos electorales las diferencias en los resultados entre los contendientes a ocupar un cargo de elección popular han sido muy estrechos, generando gran desconfianza entre el electorado: primero por la carencia de credibilidad, según la percepción del votante, en la actuación de las autoridades en la materia, aún cuando existen en la ley los procedimientos que dan certidumbre y legalidad con respecto del resultado (representación por parte del propio ciudadano y de los partidos políticos en todo el proceso previo, durante y después de la jornada electoral), realizando cada quien funciones específicas; y segundo, porque no se cuenta con una cultura de legalidad por parte del ciudadano.

Desde el año de 1963 se han implantado diversos sistemas para la integración de la Cámara de Diputados, con respecto a la conformación exclusivamente mayoritaria que predominaba hasta entonces, es en ese año cuando se reforma la Constitución para instrumentar un sistema de diputados por partido, lo cuál permitió la representación formal de los partidos políticos diversos en un contexto de pluralidad, mediante un sistema emergente de partidos políticos nacionales, acotando a tener derecho a los que hubiesen tenido la mayoría en 20 o más distritos electorales.

El cambio del sistema exclusivo de mayoría por uno mixto, no sólo permite a los partidos políticos tener representación formal, sino que incide en la composición de la Cámara de Diputados, ya que impide, por la vía de la ley, que una formación política pueda por sí sola dar la mayoría calificada, supuesto que hasta hoy en día se mantiene vigente.

Es hasta 1977 que se incorpora el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, y el número de diputados que sería elegido bajo esta modalidad, con lo que la Cámara de Diputados se conformaría por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales, y 100 diputados por el de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, estableciendo que el partido mayoritario no tendría acceso a diputados de representación proporcional.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1982 estableció el incremento de 100 a 200 del número de diputados electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales; asimismo, se modificó el criterio de asignación de diputados de representación proporcional, otorgando al partido mayoritario la posibilidad de tener, de manera acotada, diputados por este principio.

Otra reforma, no menos trascendental, es la que da origen a la figura jurídica de primera minoría, la cual es implantada en la Cámara de Senadores, que tiene como propósito incorporar senadores de minoría; esto tiene la finalidad de que le sea asignada la senaduría de primera minoría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por si mismo haya ocupado el segundo lugar en la elección, respetando el principio de paridad en la representación de los estados.

En esta materia se han registrado avances significativos por parte de las entidades federativas; a saber, los estados de Coahuila, Jalisco, México y Nuevo León, que cuentan con esquemas o modalidades de asignación de diputaciones plurinominales muy semejantes, con variables de forma y no de fondo, que han incorporado la figura jurídica de porcentajes mayores de la votación válida distrital; es decir, los candidatos que contendieron en las fórmulas de mayoría y no alcanzaron la votación mayoritaria en sus respectivos distritos electorales, pero si la votación mas alta de sus partidos, cumpliendo los requisitos establecidos por la ley en la materia.

Debe entregarse una lista que para tal efecto deben presentar los partidos políticos para la circunscripción plurinomial y la de porcentajes mayores de la votación válida distrital. Lo anterior conforme a las fórmulas de porcentaje específico, cociente electoral o cociente natural (denominado solamente así en el estado de Jalisco) y resto mayor.

1. Por porcentaje mínimo se entiende el de la votación total emitida;
2. Por cociente electoral o cociente natural se entiende el resultado de dividir la votación efectiva, menos los votos utilizados por efecto del porcentaje mínimo, entre el número de curules que falten por repartir.
3. Por resto mayor se entiende el remanente de votación más alto de cada partido político o coalición después de deducir la que utilizó para la asignación de diputados o el remanente más alto después de haber participado en la distribución del cociente electoral.

Para el caso de Coahuila, esta asignación se hará preferentemente entre los candidatos que contendieron en las fórmulas de mayoría y no alcanzaron la votación mayoritaria en sus respectivos distritos electorales (porcentajes mayores de votación válida distrital). Asimismo, los partidos políticos o coaliciones podrán optar por incluir en la lista de preferencias o fórmula de asignación que presenten para la asignación de diputados de representación proporcional, una fórmula que comprenda a ciudadanos que no figuren como candidatos en las fórmulas de mayoría relativa, por cada diez candidatos de mayoría registrados en igual número de distritos del estado (lista de preferencias), o presentarlas ambas en un esquema mixto.

En el estado de Jalisco se realiza la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, mediante las modalidades siguientes:

1. Lista de representación proporcional (la que para tal efecto presenten los partidos políticos de la circunscripción plurinomial).
2. Porcentajes mayores de votación válida distrital (se lleva a cabo entre los candidatos que no hubieren sido electos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa; en este caso, la asignación procederá de acuerdo con la lista que se elabore en forma descendente a favor de quienes hubieren obtenido el mayor porcentaje de votación válida distrital con relación a los demás candidatos de su propio partido).

Por lo que respecta al estado de México cuenta con las mismas modalidades, pero con diferente aplicación en las fórmulas de asignación, ya que se hará alternando el orden de los candidatos que aparezcan en la lista presentada por los partidos políticos y el orden de los candidatos que, no habiendo obtenido la mayoría relativa, hayan alcanzado el porcentaje más alto de votación minoritaria de su partido por distrito.

Es de señalarse que tanto en el ámbito Federal como en el local se han hecho reformas que permiten el fortalecimiento de la representación partidista en la conformación de las Cámaras.

Se reforma para cambiar, pero se deben mantener vivos los principios fundamentales. Lo que hoy es válido en la competencia por el poder público, mañana puede ya no serlo pues las circunstancias y los entornos y el propio clima político da el matiz a seguir dentro de las prácticas para contender.

La propuesta de esta iniciativa estriba en incorporar la figura jurídica de primera minoría aplicable a la Cámara de Senadores, en la Cámara de Diputados, en su primer sentido, que es orientado hacia la asignación de la primera minoría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos, con la variante de que la asignación de la primera minoría será para las primeras veinte fórmulas de candidatos a diputados que encabecen las listas del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en cada una de las circunscripciones previamente establecidas por la ley, observando el cumplimiento por lo establecido en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 54 constitucional.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la amable consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 52, 53, párrafo segundo, 54, párrafos IV y V, y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 11, numeral 1, se adiciona un numeral 2, recorriéndose los subsecuentes, y 13, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo Único. Se reforman y adicionan los artículos 52, 53, párrafo segundo, 54, párrafos IV y V, y 63, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 11, numeral 1, se adiciona un numeral 2, recorriéndose los subsecuentes, y 13, numeral 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 51. (...)

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y **100** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales; y **100** diputados asignados a la primera minoría, electos según el principio de votación mayoritaria relativa.

Artículo 53. (...)

Para la elección de los **100** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones, **y para la elección de los 100 diputados asignados a la primera minoría, según el principio de votación de mayoría relativa, corresponderán a cada una de las circunscripciones electorales previstas por la ley, veinte diputados que hayan obtenido el porcentaje de votación más alto dentro de cada una de las mismas.**

Artículo 54. Para la elección de los **100** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación de listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley, **y para la elección de los 100 diputados asignados a la primera minoría, electos según el principio de votación mayoritaria relativa, lo dispuesto en las fracciones I, IV y V posteriores.**

I. (...) a III. (...)

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por los tres principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por los tres principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8 %, y

VI. (...)

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; **la vacante de los diputados asignados a la primera minoría, electos según el principio de votación mayoritaria relativa, será**

cubierta por el diputado siguiente que haya obtenido el porcentaje de votación más alto dentro de la circunscripción que corresponda al o los diputados vacantes; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

(...)

(...)

(...)

Artículo 10. (...)

Artículo 11.

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales; y 100 diputados asignados a la primera minoría, electos según el principio de votación mayoritaria relativa.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

2. Para la elección de los 100 diputados asignados a la primera minoría, según el principio de votación de mayoritaria relativa, corresponderá a cada una de las circunscripciones electorales previstas por la ley, veinte diputados que hayan obtenido el porcentaje de votación más alto dentro de cada una de las mismas, sujetándose a lo dispuesto en las fracciones I, VI y V del artículo 54 Constitucional.

3. a 5. (...)

Artículo 13.

1. (...)

a) (...)

b) (...)

2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 100 diputados de representación nacional.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 5 de septiembre de 2007.

Diputado Alfredo Barba Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO NEFTALÍ GARZÓN CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito diputado federal de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 62, 63 y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de decreto que adiciona un segundo párrafo a la fracción IX del artículo 73 Constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene por objeto que a nivel constitucional se cree un organismo descentralizado encargado de coordinar la seguridad social en México.

La seguridad social vive un momento crucial, ya que los detentadores del poder económico y social en México pretenden atesorar para su exclusivo beneficio personal hasta el último centavo de las instituciones que la operaran. Es decir, apuestan por su involución hasta su total extinción. Contrariamente, el pueblo trabajador, en general el pueblo de México de cuya lucha y sangre la seguridad social se ha originado aumentando para sus integrantes la libertad, dignificación, bienestar y poder, no sólo luchan por la preservación de la seguridad social sino por su expansión y fortalecimiento.

En este sentido, la llamada nueva Ley del ISSSTE, uniforma y entrelaza el funcionamiento de las dos principales instituciones de seguridad social en el México como lo son el IMSS e ISSSTE, borrando diferencias legales y orgánicas artificiales, que pasa por dividir a la clase trabajadora y pretender establecer tutelas de primera y de segunda.

Por esta vía va el planteamiento central de la presente iniciativa, concretar el planteamiento ya lejano de los especialistas y los trabajadores, de acabar con duplicidades en materia de seguridad social, para impulsar su fortalecimiento, eficiencia y unidad de la clase trabajadora.

Argumentos que dan base a nuestra iniciativa.

Si vamos a sus orígenes, la seguridad social, como construcción jurídico-histórica ha sido la respuesta a la inseguridad en la que por naturaleza vive el ser humano, agravada por fenómenos sociales como las guerras, la Revolución Industrial y la aplicación de los principios del liberalismo económico. Esto provocó que las personas que vivían de su trabajo estuvieran expuestas a riesgos que hacían peligrar de manera permanente su

subsistencia económica y su integridad física. Situación injusta que reducía a los trabajadores a un simple artículo desechable en manos del capital, a un objeto, a una nueva versión de la esclavitud. Los obreros comenzaron su organización y lucha, lo que fue arrancando en su favor derechos mínimos en materia de jornada, salario, seguridad e higiene.

Igualmente como una ampliación de lo laboral, comenzaron a establecerse por los Estados a nivel internacional diversos seguros sociales que fueron tutelando a las personas que vivían de su esfuerzo frente a los riesgos derivados del desempeño de su trabajo, su salud, estados de retiro por edad e invalidez.

Otras personas que igualmente se sostenían con base en su esfuerzo sin estar sujetos a una relación laboral, fueron y se han ido integrándose a los beneficios de estos seguros sociales bajo diversas modalidades.

En estos momentos en México, por un lado, los grupos que detentan el poder, político y financiero, buscan el desmantelamiento de las distintas instituciones que operan la red de seguros sociales en beneficio del pueblo de México, para volver a etapas de desprotección total de los trabajadores y sus familias conforme a los principios del llamado neoliberalismo, buscando una acumulación inconstitucional y monstruosa de la riqueza.

Por otro, la mayoría del pueblo de México que vive de su trabajo, por el contrario, lucha por preservar a las instituciones que administran estos seguros, y propugna por la extensión de la seguridad social hacia la tutela de otros riesgos y en bien de toda la población necesitada de esta protección. Es decir, propone continuar la lucha hacia la llamada seguridad social integral.

Sin embargo, para hacer realidad esta seguridad social integral, se hace necesario impulsar transformaciones igualmente en lo orgánico, en general en la esfera administrativa.

Desde tiempo atrás, en México y en el resto del mundo, va cobrando fuerza el enfoque hacia la unidad de gestión y administración y a la simplificación de leyes y procedimientos en materia de seguridad social. Las prestaciones de seguridad social a cargo de una pluralidad de instituciones provoca aparte de una basta existencia de instrumentos legales, el incremento de los gastos de operación, el rompimiento de una sola dirección actuarial para tener una visión de conjunto de las instituciones de seguridad social, entre otros. Esta problemática llama necesariamente a un proceso de integración. El futuro de la seguridad social marcha hacia servicios nacionales, integrada a los servicios de salud pública que abarque a la totalidad de la población.

Para ampliar y fortalecer los beneficios de la seguridad social, se exige la coordinación de los servicios que prestan las instituciones de seguridad social con los otros organismos responsables de la política social. Es preciso instrumentar de manera unitaria y programada todos los esfuerzos que se están realizando en nuestro país para proteger a la población de los estados de necesidad, para mejorar su nivel de vida. La tarea de bienestar es una sola y deben aprovecharse de manera óptima los medios de que dispone el país, evitándose duplicidades.

Lo anterior se hace indispensable, toda vez que la implantación de los seguros sociales en los diversos países y, concretamente en México, se realizó sin partir de un plan general y de conjunto, con independencia unos de otros. Situación que ha provocado el surgimiento de diversas leyes y regímenes administrativos diferentes, sin responder a un sistema. Pero en la actualidad para seguir expandiendo y fortaleciendo a la seguridad social es necesario dar pasos firmes para suprimir estas disparidades.

Lo ideal será llegar a una fusión legislativa y orgánica, lo que será central para alcanzar la seguridad social integral. Pero esto sólo será resultado de un proceso más o menos largo, que es preciso iniciar impulsando medidas mínimas de coordinación entre las diversas instituciones de seguridad social en México. Es decir, la necesidad de esta unificación de los seguros sociales y demás servicios sociales a cargo del gobierno, como un todo sistemático y coordinado, formando un cuerpo único, para alcanzar mayores niveles de eficacia.

Para el caso, en primera se crearía una entidad federal que coordinará a los distintos organismos de seguros y servicios sociales, sin que en una primera etapa pierdan su propio carácter jurídico, con el tiempo se unificaría la legislación y se fusionarían algunas de estas instituciones. Para ser más precisos, se llegaría a un solo órgano estatal encargado de dictar las normas, ejercer el mando general y control, pero sin llegarse a una estructura centralizada directa que obstaculice la atención al público.

Dentro de esta unidad quedarían el IMSS, el ISSSTE, ISSFAM, la Secretaría de Salud, los servicios médicos de los gobiernos estatales y municipales, las prestaciones de seguridad social otorgados por la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, programas sociales como solidaridad, progreso y oportunidades, banca de desarrollo, Infonavit y demás organismos públicos de vivienda, 30 organismos estatales de seguridad social y, las demás instituciones en la materia que en lo futuro se integren. La coordinación se realizaría en el marco de la Ley General de Seguridad Social que deberá expedirse. De esta manera además de reducir costos, se romperían inequidades entre las personas que viven de su trabajo, permitiéndose abarcar sectores cada vez más amplios de la sociedad, abriéndose brecha, insisto, hacia la seguridad social integral. Proponemos sólo una Ley General, para que las entidades federativas puedan converger con la federación en la tarea de legislar en materia de seguridad social.

Con esto se volverá al espíritu que inspiró al artículo 123 Constitucional, igualmente al Plan Beveridge, que señalaba que la seguridad social debía ser única y con un solo órgano director "sin repartir obligaciones que diluyen la responsabilidad y dificulten la demanda de las prestaciones y su cumplimiento".

Esta coordinación además permitirá que se acabe con divisiones artificiales entre la clase trabajadora, impulsando una mayor conciencia de unidad entre sus integrantes, y, accediendo a iguales servicios y prestaciones.

En suma, sin renunciar a una futura fusión legal y orgánica, lo que en esta iniciativa proponemos es llegar por el momento a una indispensable coordinación efectiva y eficiente entre todas las instituciones de seguridad social en el país, en base a convergencias en

materias de planificación, integración y control, por lo que no se busca que el Estado absorba estas funciones en una sola entidad.

Por todo lo expuesto y fundado someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la adición de un segundo párrafo a la fracción IX del artículo 73 constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 73 constitucional. Fracción IX. Para expedir una Ley General de Seguridad Social. Constituyendo en el marco de la misma un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios encargado de coordinar la seguridad social en el país;

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 11 de septiembre de 2007.

Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR GABRIEL VARELA LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, legisladores federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en uso de la facultad que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos al Pleno de la honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Desarrollo Social, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión un paquete de iniciativas de reformas de diversas disposiciones legales en materia de evaluación de las políticas públicas, que son inaceptables para nuestro grupo parlamentario, toda vez que significan un serio retroceso en la materia.

Con estas iniciativas, el órgano descentralizado, con autonomía técnica, funcional y presupuestal que actualmente establece la Ley General de Desarrollo Social queda absolutamente desnaturalizado y sujeto al control absoluto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se establece la **autoevaluación** (por parte de las dependencias ejecutoras de los programas) como regla general y se deja como una excepción la evaluación independiente.

Se deja en manos de las dependencias y las entidades el control de procesos normativos fundamentales de la evaluación y con ello se transforman en juez y parte.

Se elimina la autonomía del órgano responsable de la evaluación y se coloca en situación de minoría absoluta a los consejeros académicos en el órgano de gobierno del nuevo consejo; se transfiere al ámbito de responsabilidades del Ejecutivo el nombramiento de los consejeros.

Se faculta a las SHCP y a la SFP para tutelar, supervisar, autorizar y, por supuesto, censurar las acciones del consejo y se conceden poderes absolutos al presidente del organismo para ejercer las facultades de un órgano colegiado.

Se diluye la autoridad del consejo en materia de medición de la pobreza y, con esto, el propósito establecido en la Ley General de Desarrollo Social de establecer un mecanismo legal, público, transparente, objetivo, auditable y obligatorio para las dependencias y entidades de la administración pública federal para medir la evolución de la pobreza en México y con ello acabar con autocomplacencia y generar una base única para la planeación y concertación de las acciones del Estado orientadas a combatir los rezagos estructurales de millones de mexicanos.

Se pierde rigor técnico, ya que al más puro estilo neoliberal, se pretende generar un nuevo mercado, al flexibilizar los requisitos que deberán reunir los evaluadores independientes y abrir prácticamente a cualquier persona la posibilidad de realizar evaluación de los programas federales.

Es evidente que esta la propuesta legislativa del Ejecutivo, se encuentra orientada a darle soporte jurídico a un sistema de evaluación de desempeño, rechazado por la Cámara de Diputados y con serios cuestionamientos en torno a su legalidad.

Dicho sistema, basado en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, contradice de forma clara y explícita la ley, ya que ahora no sólo le conceden a las dependencias y entidades de la administración pública federal indebidamente facultades para autoevaluarse, también dejan en manos de ellas y de la SHCP y de la SFP un conjunto de atribuciones normativas, que corresponden al "Consejo Nacional en su carácter de órgano normativo y coordinador de la evaluación de la política de desarrollo social".

En contraposición con disposiciones expresas de la ley, se genera un sistema de autoevaluación a cargo de las dependencias ejecutoras de las políticas y los programas, quienes serán responsables tanto de la elaboración y emisión de normas como de la contratación de las evaluaciones y seguimiento de sus resultados.

En contraste con esta postura del Ejecutivo, asumimos la evaluación como un mecanismo público, independiente, multidisciplinario cuyo objeto fundamental es conocer el impacto y resultados de los programas y acciones del Ejecutivo federal.

Para que este ejercicio trascienda el ámbito académico, debe tener expresiones concretas en los aspectos normativos y presupuestales orientados a corregir, fortalecer o cancelar de dichos programas. Es decir, los resultados y recomendaciones de las evaluaciones deben tener impacto específico en las normas de operación y en los presupuestos de las políticas públicas evaluadas.

También es preciso señalar que un atributo que por sí mismo define la calidad de la evaluación, es justamente la independencia del evaluador respecto al evaluado, toda vez

que no es posible confiar en los ejercicios autoevaluatorios, o surgidos de procesos donde el ejecutor contrata, paga y controla a quien habrá de observarlo.

Por otra parte, es necesario fortalecer la autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, toda vez que nació muerto y sujeto a la voluntad de la secretaría. El decreto por el que se regula¹ diluyó la autonomía técnica y funcional que la ley le otorga; impuso límites fundamentales al ejercicio de funciones legales; instauró la autoevaluación como regla; cercenó su autoridad en materia de medición de la pobreza; desnaturalizó su carácter colegiado y dejó sin atribuciones específicas a los consejeros académicos y en su lugar reforzó al secretario ejecutivo como autoridad máxima y única del organismo.

Por ello presentamos esta iniciativa, mediante la cual damos expresión jurídica y operacional a la facultad que tiene la Cámara de Diputados para monitorear y evaluar las actividades de la administración pública federal derivada del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultándola expresamente para evaluar los programas, proyectos y acciones a cargo del Ejecutivo federal.

Con esto mantenemos la facultad que tiene la ASF para realizar *auditorías de desempeño* y emitir recomendaciones vinculatorias sobre el diseño, operación, resultados, impacto y calidad de las políticas públicas del ejecutivo federal y, por el otro, avanzamos en la creación de un diseño institucional que permita el cabal cumplimiento de las atribuciones que tiene la Cámara de Diputados en materia de evaluación, seguimiento y monitoreo de las políticas públicas.

Asimismo, proponemos adecuaciones legales para garantizar que la evaluación que hace el ejecutivo –a través del Coneval o de los ejecutores de los programas– sea independiente y autónoma.

En consecuencia con estos principios, se propone reformar diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para establecer de forma clara y explícita las facultades normativas y operacionales de la Cámara de Diputados en materia de evaluación; las obligaciones del Ejecutivo en la materia, los mecanismos de coordinación entre este órgano legislativo y otros entes evaluadores; las cualidades de las evaluaciones y la transparencia y publicidad de éstas.

En este sentido se proponen modificaciones de la Ley Orgánica del Congreso General para crear el centro de evaluación de las políticas públicas de la Cámara de Diputados como un órgano especializado, con autonomía técnica y funcional, que tendrá a cargo la evaluación de las políticas públicas a cargo de la administración pública federal.

Dicho centro será dirigido por un órgano colegiado integrado por expertos en la materia electos con el voto de las dos terceras partes del Pleno de la Cámara de Diputados.

En sentido, se establece un mecanismo de coordinación entre las comisiones legislativas y el centro para determinar el programa anual de evaluación y elaborar los instrumentos necesarios para la evaluación.

Por último, se proponen adecuaciones legales para garantizar la autonomía e independencia del órgano evaluador de la política de desarrollo social dependiente del Poder Ejecutivo; se le otorga claramente un carácter colegiado; se elimina la indebida intromisión de las dependencias y entidades en las determinaciones sustantivas y operacionales de este órgano; se le otorga un trato excepcional con respecto a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para garantizar autonomía necesaria para el desarrollo de sus funciones y se define el estatus jurídico de los consejeros.

Con estas reformas creamos un sistema de evaluación del Poder Legislativo, que respeta y fortalece el órgano evaluador existente, avanza en la objetividad, transparencia, independencia y rigor técnico de la evaluación de las políticas públicas.

Por lo antes expuesto y fundado, se somete a consideración la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Desarrollo Social

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

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

I. y II. ...

III. Evaluar los programas, proyectos y acciones a cargo del Ejecutivo federal;

IV. a VIII. ...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 6, se reforman las fracciones III y IX y adiciona un párrafo a la fracción VIII del artículo 25, y se reforman y adicionan los artículos 78, 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 6. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán **a la Cámara de Diputados, la Secretaría, a la Función Pública y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto.

...

Artículo 25. La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en

I. y II. ...

III. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales **con base en los lineamientos, criterios e indicadores que para el efecto emita la Cámara de Diputados** y el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente;

IV. a VI. ...

Artículo 42. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. a VII. ...

VIII. ...

Asimismo, emitirá los lineamientos, criterios e indicadores para la evaluación de las políticas públicas a cargo de las entidades y dependencias de la administración pública federal.

VIII. ...

IX. ...

En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y **el Centro de Evaluación de las Políticas Públicas** de la Cámara de Diputados **apoyarán** técnicamente las funciones de la misma, en materia de la elaboración, aprobación, **seguimiento y evaluación** de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 78. **El Centro de Evaluación de las Políticas Públicas de la Cámara de Diputados y el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, en el ámbito de sus competencias,** deberán realizar una evaluación de resultados **de los programas a cargo de la administración pública federal, por sí mismos** o través de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

...

Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado **de los ejercicios internos de evaluación** en los informes trimestrales que correspondan.

Artículo 110. La Secretaría realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública, la Cámara de Diputados a través de su órgano especializado en evaluación de las políticas públicas y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines tendrán las dependencias respecto de sus entidades coordinadas.

El Sistema de Evaluación del Desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto, quienes llevarán a cabo las acciones procedentes para mejorar sus resultados, con base en las recomendaciones que se desprendan de las evaluaciones. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta ley. La Cámara de Diputados y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social emitirán las disposiciones para la concertación, aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

Artículo 111. La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

Los resultados de las evaluaciones realizadas por órganos distintos de la Cámara de Diputados serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y enviados a la Cámara de Diputados en el informe trimestral que corresponda, para el análisis respectivo de las comisiones ordinarias de dicha Cámara.

Las dependencias y entidades deberán incluir en sus respectivas páginas electrónicas de Internet, la información sobre sus objetivos, metas e indicadores, así como las evaluaciones efectuadas y sus resultados. La Secretaría, la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán publicar en sus respectivas páginas electrónicas de Internet la información relativa al sistema de evaluación del desempeño y dicho Consejo deberá presentar, adicionalmente, la

información sobre las evaluaciones y sus resultados de manera accesible para la sociedad.

Las instancias públicas de evaluación distintas de la Cámara de Diputados y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social deberán observar lo dispuesto en este artículo y deberán coordinarse con dicho Consejo en sus actividades de evaluación.

Artículo Tercero. Se adiciona un párrafo segundo al numeral 4 del artículo 45 y 3 del artículo 49; y se adicionan los artículos 55 Bis 1, 55 Bis 2 y 55 Bis 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 45.

1. a 3. ...

4. ...

También aprobarán y remitirán al Centro de Evaluación de las Políticas Públicas, las propuestas para incorporar en los lineamientos para la evaluación de los programas de su competencia y una relación programas que prioritariamente deban ser incorporados al programa anual de evaluaciones. Igualmente, darán seguimiento a los resultados y recomendaciones de las evaluaciones y propondrán los ajustes presupuestarios a que haya lugar con base en dichos estudios.

5. a 7. ...

Artículo 49. ...

1. y 2. ...

3. La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; de Estudios Sociales y de Opinión Pública; de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria; de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género; y de Evaluación de las Políticas Públicas.

Artículo 55 Bis. La Cámara contará con un Centro de Evaluación de las políticas públicas, que tendrá a su cargo la evaluación de las políticas públicas a cargo de la administración pública federal, los programas y proyectos correspondientes y las instituciones encargadas de llevarlos a cabo.

Dicho órgano contará con autonomía técnica y funcional para el desarrollo de sus funciones.

Artículo 55 Bis 1. El Centro de Evaluación de las Políticas Públicas contará con un órgano de dirección, integrado por cinco expertos en la materia, por acuerdo de las dos terceras partes del pleno de la Cámara de Diputados.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos será la responsable de emitir una convocatoria pública para selección de las personas referidas en el párrafo anterior y de presentar un dictamen ante el Pleno.

Artículo 55 Bis 2. El Centro de Evaluación de las Políticas Públicas tendrá las siguientes atribuciones:

I. Elaborar y someter a consideración del Pleno, a través de la Junta de Coordinación Política, los criterios, lineamientos, indicadores y disposiciones para la evaluación de las políticas públicas;

II. Elaborar y someter a consideración del Pleno, con opinión de las comisiones, el programa anual de evaluaciones;

III. Revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo de las políticas públicas, los programas y proyectos correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo;

IV. Proponer al pleno de la Cámara de Diputados los indicadores estratégicos y de gestión, por parte de las dependencias y entidades, y aplicarlos para medir la cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones y verificar que dichos indicadores reflejen el cumplimiento de sus objetivos y metas;

V. Establecer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación;

VI. Definir los requisitos que deberán cumplir los evaluadores independientes, de conformidad con las disposiciones aplicables y emitir las convocatorias correspondientes;

VII. Convocar y designar a los evaluadores independientes, con base en mecanismos públicos y auditables;

VIII. Solicitar a quienes sean sujetos de las evaluaciones, la información necesaria para este fin;

IX. Con base en las evaluaciones entregar recomendaciones las comisiones legislativas;

X. Publicar en el Diario Oficial de la Federación los resultados de las evaluaciones y en su página de Internet tanto los resultados como toda la información referida a las evaluaciones que realice por sí mismo o través de

organismos independientes, incluyendo los aspectos metodológicos, presupuesta les y contractuales;

XI. Coordinarse con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con las dependencias y entidades y, en su caso, proponer la celebración de acuerdos con las autoridades de las entidades federativas y los municipios para el cumplimiento de sus fines;

XII. Las demás que se establezcan en las disposiciones legales aplicables;

Artículo Cuarto. Se deroga la fracción IX del artículo 43 y se reforman los artículos 81, 82, 83, 84 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 43. Corresponden al gobierno federal, por conducto de la Secretaría, las siguientes atribuciones:

I. a VIII. ...

IX. Se deroga.

X. a XI. ...

Artículo 81. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un órgano de la administración pública federal, con personalidad jurídica, autonomía operativa, presupuestaria y de decisión que tiene por objeto normar y realizar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Artículo 82. El Consejo estará integrado por seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, nombrados por el titular del Poder Ejecutivo federal a propuesta de la Cámara de Diputados.

Los consejeros sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Consejo, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

El Consejo, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Artículo 83. Los consejeros que refiere el artículo anterior durarán en su encargo cinco años, con posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

Artículo 84. Para ser consejero se requiere

I Ser ciudadano mexicano;

II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

III. Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;

IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta ley; y

V. No haber sido secretario de Estado, procurador general de la República, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o asociación política, gobernador de algún estado o jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Artículo 85. El Consejo será presidido por un consejero, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los consejeros.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Segundo. Las reformas y adiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contenidas en el presente decreto entrarán en vigor el 1 de enero de 2008.

A partir de su entrada en vigor, la Cámara de Diputados tendrá sesenta días naturales para integrar el Centro de Evaluación de las Políticas Públicas.

Tercero. Una vez integrado el órgano aludido en el artículo anterior y en un plazo que no exceda los ciento veinte días naturales, elaborará y presentará los proyectos de lineamientos, criterios e indicadores para la evaluación de las políticas públicas.

Dichos proyectos serán sometidos a consideración del pleno, por la Junta de Coordinación Política, para su aprobación y en su caso inclusión como un anexo especial en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

Cuarto. Los consejeros a que alude el artículo 82 de la Ley General de Desarrollo Social, seguirán en sus cargos hasta concluir el periodo por el que fueron nombrados.

A más tardar treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor de este decreto, se integrará el Consejo de conformidad con el presente decreto.

El presidente del organismo será electo por periodos de un año.

Quinto. El Consejo contará con un plazo de 60 días naturales para emitir los instrumentos normativos de su competencia.

Nota

1 Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, 24 de agosto de 2005.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de septiembre de 2007.

Diputados: Víctor Gabriel Varela López (rúbrica), Carlos Altamirano Toledo.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CARLOS RENÉ SÁNCHEZ GIL Y ANTONIO VALLADOLID RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, Carlos René Sánchez Gil y Antonio Valladolid Rodríguez, diputados federales de la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona un último y un penúltimo párrafos de la fracción II del artículo 116 constitucional, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.

Licenciado Benito Juárez García

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y **todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste**, señala el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que incuestionablemente supone, que todo poder de gobierno deriva en esencia del pueblo y de que la razón de existencia de un gobierno, es el de procurar en todo momento el bienestar de todos los mexicanos, considerando además, el que los gobernantes no actúan en nombre propio sino en representación del pueblo, al ser nuestra forma de gobierno representativa y democrática como lo dispone el artículo 40 constitucional.

Estas disposiciones constitucionales reiteran la titularidad y autoridad del pueblo, incontrovertible, irrevocable, inalienable, imprescriptible, exclusiva, intransferible y absoluta de la soberanía nacional, por tanto, el pueblo es la parte fundamental en la construcción y consolidación de las instituciones públicas para el ejercicio de su poder soberano. Así, la soberanía del pueblo se ejerce a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en sus tres niveles de gobierno, el federal, de los estados y municipios.

Los recursos públicos que se ejercen por los tres niveles de gobierno deben aplicarse con responsabilidad social, con transparencia y rendición de cuentas como consecuencia

fundamental de nuestro sistema de gobierno representativo y como reclamo legítimo de nuestra sociedad mexicana, quien tiene en todo momento el legítimo derecho de saber como y en que se gasta el dinero de sus impuestos, constatando que los recursos públicos sean destinados en obras y servicios que satisfagan sus necesidades requeridas.

La supervisión, el control y la fiscalización de los recursos públicos constituyen premisa incuestionable para verificar su correcto ejercicio y destino, que en el caso de la federación, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación conforme a la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, institución que depende directamente del Congreso de la Unión, dotada de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, para determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o al patrimonio federal y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

La Cámara de Diputados designa al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la duración de ocho años en el encargo y las causas de remoción con la misma votación requerida para su nombramiento, además de precisar los requisitos para la elección de su titular, que son los mismos requeridos para ser ministro de la Suprema Corte Justicia de la Nación.

Por lo que corresponde a las entidades federativas y municipios, el artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso c), párrafo segundo, otorga a las legislaturas de los estados la facultad de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios, y por exclusión o a contrario sensu, se entiende que corresponde igual atribución para revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Poder Ejecutivo del estado; Sin embargo, los artículos 115, 116 y 117 de nuestra Constitución Política federal no precisan a que órgano corresponderá la facultad de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Estados y municipios, como acontece a nivel federal, con la Auditoría Superior de la Federación.

En los estados de la federación no existe uniformidad de criterios en la denominación, estructura orgánica, funciones, designación de titulares y reglamentación de esta Institución fiscalizadora, lo que redundará en perjuicio directo de su objetivo y misión encomendada.

Con relación a los recursos federales transferidos a los estados y a los municipios para ejercerse en rubros específicos, son recursos que tienen como misión fortalecer la capacidad de respuesta de estos gobiernos para elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas sociales; recursos cuya fiscalización corresponde directamente a la federación por conducto de su entidad superior de fiscalización, como señala la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, los recursos federales ejercidos por los estados y los municipios deben ser supervisados, controlados y fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación, y en consecuencia, el artículo 33 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece, **que para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, la Auditoría Superior de la Federación**

propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los estados y de la Asamblea del Distrito Federal, para que en el ejercicio de sus atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

A su vez, la Ley de Coordinación Fiscal señala que esta colaboración de las legislaturas de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal, en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por estados y municipios, se realiza mediante "convenios de coordinación fiscal", cuyo propósito consiste esencialmente en establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas de los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración y disposición de los mismos y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar la bases de su organización, funcionamiento y fiscalización, tal como lo señalan los artículos 1o., 25, 33 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Conforme a estos "convenios de coordinación fiscal", a las legislaturas de los estados se les delega esta potestad federal de coadyuvar en la correcta aplicación de los recursos federales entregados a los estados y municipios, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme lo establezcan sus propias leyes (artículo 49, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal).

Sin embargo, en la realidad los entes fiscalizadores de las legislaturas de los estados, en su mayoría no cuentan con las facultades y atribuciones legales para garantizar su autonomía técnica y de gestión, para decidir sobre su organización interna y funcionamiento que aseguren la validez de sus determinaciones técnicas y de que éstas respondan a la legalidad, objetividad y eficacia; en no pocos casos, sus determinaciones se encuentran subordinadas o supeditadas a cuestiones de carácter político o de mayorites legislativos, respondiendo más a intereses particulares o revanchistas que ha intereses públicos legítimos, de transparencia y rendición de cuentas como dispone la Constitución Política nacional y como la sociedad hoy día nos exige.

A partir de 2000, la fiscalización superior de la federación transitó hacia una consolidación de un esquema de control y supervisión de la gestión pública, la cual implementa instrumentos más efectivos de eficiencia y fiscalización de los recursos que utiliza el gobierno para la consecución de los fines de interés público.

En efecto, el sistema de control y evaluación de la gestión administrativa del gobierno federal, sufrieron una revisión y reorganización, de tal forma que se sustituyó la antigua Contaduría Mayor de Hacienda por la Auditoría Superior de la Federación, que se vino a constituir como un órgano dependiente de la Cámara de Diputados de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión y técnica para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones.

Cabe destacar que no obstante el gran esfuerzo que se ha llevado a cabo a nivel federal respecto de esta encrucijada contra la corrupción y el desvío de recursos, lo cual se refleja en la acciones comentadas en párrafos anteriores; la mayoría de los órganos encargados de

la fiscalización a nivel local no se han sumado a este esfuerzo, por el contrario han permanecido en un ámbito que ha quedado desfasado en cuanto a la modernización y adecuación de sus marcos jurídicos en materia de fiscalización.

En este sentido, la iniciativa que hoy presentamos va dirigida precisamente a respaldar la tendencia que se ha venido siguiendo, y que se refleja tanto en las reformas indicadas, como en las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y en la Colegisladora tendentes, entre otras cosas, a elevar la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y a fortalecer a los órganos de fiscalización en toda la República Mexicana, para que de esta manera no quede un solo recurso público, ya sea local o federal, sin fiscalizarse en los términos que la modernidad y las nuevas realidades políticas y económicas lo exigen.

Es de subrayarse que en la legislatura anterior el entonces diputado Rafael Sánchez Pérez, promovió una reforma integral que contemplaba el fortalecimiento y plena autonomía a la Auditoría Superior de la Federación haciéndola extensiva a los Estados; asimismo, en la legislatura actual el diputado Obdulio Ávila Mayo, ha presentado ante esta soberanía, el 14 de noviembre de 2006 y el 22 de febrero de 2007, dos iniciativas mediante las cuales se fortalece la Auditoría Superior de la Federación para efectos de otorgarle, plena autonomía y a su vez homologar la fiscalización de los recursos públicos en el Distrito Federal, mediante la creación de un órgano superior de fiscalización del Distrito Federal con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Siguiendo la postura que ha planteado Acción Nacional en estos antecedentes, la iniciativa que hoy presentamos pretende elevar al resto del país a un ámbito que va más allá de la rendición de cuentas, nos lleva a perfeccionar un estado de coordinación en tratándose de la fiscalización de todos y cada uno de los recursos públicos en los tres ámbitos de gobierno, en efecto solamente mediante la perfecta homologación de las facultades con las que cuenten los órganos de fiscalización podremos contar con organismos mas confiables y profesionales, ajenos a las vaivenes políticos, problemática que hasta la fecha ha sido imposible de atacar, entre otras cosas, precisamente por esa falta de independencia y autonomía técnica con la que cuentan los órganos de fiscalización local.

De aprobar la moción que hoy presentamos al pueblo de México, las acciones, las bases, los principios y las formas de actuación de los órganos de fiscalización locales, quedarán perfectamente homologadas a las funciones de una Auditoría Superior de la Federación cada vez mas fortalecida, lo cual permitirá que todos los órganos coadyuven en el fortalecimiento económico del país en beneficio del interés público, que día con día contará con órganos más eficaces que permitan consolidar sus instituciones públicas.

La ausencia de órganos de fiscalización con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna y de su funcionamiento de algunas entidades federativas, propicia que sus determinaciones técnicas y resoluciones queden supeditadas a cuestiones políticas ajenas a su naturaleza, siendo descalificadas y desechadas sin fundamento legal por posicionamientos políticos injustificados, haciendo ilusoria la transparencia, la rendición de cuentas y fiscalización de los recursos públicos que los estados y los municipios ejercen.

Con objeto de hacer efectivas y eficaces las determinaciones de los órganos técnicos de fiscalización local, en la supervisión, control y fiscalización de los recursos públicos federales que ejercen los estados y los municipios, **se hace imprescindible la adición a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política nacional, para establecer que los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de los estados cuenten con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, recursos y determinaciones**, tal como prevé el artículo 79 de la Constitución Política nacional, dado que los órganos autónomos no persiguen intereses políticos y son ajenos o independientes a esferas de poder. **Lo anterior dará certeza de que los recursos públicos federales y locales ejercidos por los estados y los municipios cumplen los principios de eficacia, transparencia y de rendición de cuentas que nuestra sociedad demanda.**

Con esta iniciativa que hoy presentamos ante esta Soberanía, proponemos proyecto de adición a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de garantizar la correcta verificación y aplicación de los recursos públicos que reciban los estados y los municipios. Al respecto, se propone el siguiente:

Decreto que adiciona un penúltimo y un último párrafos a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

...

...

Las legislaturas de los estados constituirán órganos de fiscalización con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas. Tendrán como función principal, revisar la Cuenta Pública, a efecto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por sus Presupuestos de Egresos respectivos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en sus programas.

La fiscalización que lleven a cabo dichas entidades en todo momento obedecerá los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y

confiabilidad. El titular del órgano técnico de fiscalización será electo por las dos terceras partes de los diputados integrantes de las legislaturas locales.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2007.

Diputados: Carlos René Sánchez Gil, Antonio Valladolid Rodríguez (rubricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 79, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ALMA EDWVIGES ALCARAZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La diputada federal Alma Edwviges Alcaraz Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del PAN ante la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable Asamblea la presente iniciativa por la que se reforman y adicionan los artículos 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de rendición de cuentas y fiscalización superior, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Durante la revisión de la Cuenta Pública 2005, para verificar el correcto ejercicio de los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios a través de los ramos generales 33 y 39, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) practicó directamente 33 auditorías, y las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) practicaron 252, con una cobertura total de las 32 entidades federativas del país.

En la revisión del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, se detectó que, al igual que en ejercicios anteriores, las entidades federativas del país mantienen prácticas recurrentes de irregularidades en la aplicación de los recursos federales; la Unidad de Evaluación y Control, en el documento elaborado para el *Análisis de los Resultados de las Auditorías practicadas a los recursos federales transferidos a Estados y Municipios* destaca las siguientes:

a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

Pagos efectuados con fines distintos a los establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, pagos indebidos a comisionados, multas y recargos por pagos extemporáneos de obligaciones e impuestos, pagos por estímulos y bonos no reglamentados o autorizados, pagos indebidos a personal dado de baja o no localizado en su centro de trabajo, entre otros.

b) Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA)

Extemporaneidad en la entrega de los recursos del fondo, pagos indebidos a personal con licencia, comisionado o dado de baja, financiamiento del ISR por pagos indebidos de incentivos en efectivo, falta de aplicación de penalizaciones por incumplimientos de proveedores, e incumplimiento de estándares establecidos en el Sistema de Calidad de los Servicios de Salud, entre otros.

c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Transferencia indebida o no autorizada de recursos a otros programas federales y estatales, obras y acciones que no benefician a zonas o grupos en rezago social, irregularidades en la adjudicación de contratos de adquisición, obras y servicios, obra pagada no ejecutada, falta

de documentación comprobatoria del gasto, y omisión del Gobierno del Estado de comunicar a los municipios el calendario de enteros de los recursos.

d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)

Pagos improcedentes o en exceso, falta de documentación comprobatoria, obras incompletas, adquisiciones directas fuera de norma, afectación en garantía de los recursos del fondo por préstamos no autorizados, carencia de una cuenta específica para la administración de los recursos del fondo, falta de publicación del monto y el calendario de los recursos del fondo, entre otras.

e) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)

Recursos destinados a fines distintos de los establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, falta de aplicación de sanciones y penas convencionales, acciones inconclusas, recursos no ejercidos, pagos improcedentes, en exceso y por obra no ejecutada.

f) Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)

Obras ejecutadas que no cumplen con el objetivo del fondo, falta de reintegro de recursos a la TESOFE, falta de documentación comprobatoria, pagos indebidos, aplicación de recursos en acciones de saneamiento financiero sin autorización de la SHCP y adquisiciones directas fuera de norma.

g) Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES)

Pago de penas convencionales por el incumplimiento de contratos de compra-venta, otorgamiento de anticipos superiores a lo establecido en la normativa, anticipos pendientes de amortizar o amortizados extemporáneamente, pagos indebidos y en exceso, y reintegro extemporáneo de recursos.

Lo anterior hace evidente que existe un fuerte problema en los mecanismos de control interno en las entidades federativas, así como un indebido manejo, administración y ejercicio de los recursos transferidos e incumplimientos tanto a los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, y a la normatividad aplicable.

En el caso concreto, de las revisiones en este sector se detectó que el principio básico de contabilidad gubernamental que se incumplió con mayor frecuencia fue "Cumplimiento de disposiciones legales"; seguido de "Revelación suficiente", "Control Presupuestario", "Base de registro" y "Periodo Contable".

Por otra parte, las irregularidades contravinieron la siguiente normatividad: Ley de Coordinación Fiscal; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; adicionalmente, se identificaron 3,519 inobservancias a diversas leyes, reglamentos y disposiciones normativas estatales y municipales solamente en las revisiones practicadas por las EFSL respecto de la aplicación de los fondos transferidos a través del Ramo 33.

Del análisis al Informe del Resultado se detectaron también otros aspectos importantes, tales como:

- La mayoría de las EFSL emiten un dictamen favorable, no obstante las irregularidades detectadas; incluso algunas afirman que no se realizaron obras y acciones en beneficio de la población.
- Las acciones de fiscalización que la ASF ejerce sobre los recursos federales transferidos a estados y municipios, muestran ser contundentes, en comparación con los resultados obtenidos por las EFSL a través de su fiscalización, no obstante que a éstas se les transfirieron recursos del PROFIS para incrementar el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes a los ramos generales 33 y 39. Haciendo un balance comparativo entre el desempeño de la ASF y de las EFSL, la ASF demostró ser más eficaz, ya que, por la cantidad de auditorías realizadas, las EFSL realizaron el 88% cubriendo el 16% del presupuesto fiscalizado en estados y municipios; mientras que la ASF, que realizó únicamente el 12% de auditorías, cubrió el 84% de la muestra auditada. Similar desempeño se observa en los resultados de las revisiones: por cada revisión realizada por la ASF, ésta emitió en promedio 21 observaciones; y por su parte, por cada revisión de las EFSL, fueron emitidas 7 observaciones. Finalmente, la ASF determinó en las revisiones un impacto contable de 2 mil 499.6 millones de pesos y un impacto económico de 2 mil 153.7 millones de pesos, en tanto que las EFSL, determinaron un impacto contable de 131.3 millones, y un impacto económico de 659.5 millones.
- Es evidente la diferencia de criterios que existe entre la ASF y las EFSL, relativos a informar acerca de los resultados de las revisiones, pues la primera promueve acciones sancionatorias en las mismas circunstancias en que los EFSL solamente promueven acciones preventivas (recomendaciones).
- De las revisiones realizadas a las auditorías practicadas por la ASF, se comprobó que las acciones que promovió se solventaron con oficios de las EFSL en los que éstos comunican a la ASF que dichas acciones han sido solventadas, sin que se adjunte la evidencia documental indispensable.
- En general, los resultados de las auditorías practicadas dejan claro que la ASF debe mantener una constante vigilancia en la aplicación de recursos federales que se transfieren a estados y municipios y que se deben fortalecer los canales de comunicación, coordinación, y supervisión en la práctica de revisiones por parte de los órganos locales.

De las consideraciones anteriores, se desprenden dos grandes resultados: el indebido manejo, administración y ejercicio de los recursos federales que son transferidos a las entidades federativas y municipios, y una fiscalización superior deficiente por parte de las EFSL. Como resultado de los trabajos de análisis al Informe del Resultado, la Comisión de Vigilancia de la ASF aprobó diversas Conclusiones y Propuestas a las Entidades Sujetas de Fiscalización, de las que destaco, por guardar relación con el contenido de la presente Iniciativa, las siguientes:

- Dotar de autonomía técnica, financiera y de gestión a las EFSL, a fin de que desempeñen con neutralidad, independencia y eficacia su función.

- Evaluar los resultados del PROFIS, a efecto de estimular con mayores recursos del programa a aquellas EFSL que aseguren una adecuada calidad en sus auditorías y autonomía técnica en su actuación.

Es prioritario resolver el problema de la deficiente fiscalización superior en las entidades federativas, no solo por el creciente monto de los recursos federales que son transferidos a los Estados, sino por la necesidad de fortalecer las haciendas públicas locales y otorgar mayor autonomía a los municipios, aspectos que han sido recogidos tanto en la Reforma Hacendaria presentada por el Ejecutivo Federal, como en el marco de la consulta para la Reforma del Estado.

Es pertinente recordar que la mayoría de los recursos administrados por los estados provienen de transferencias del gobierno federal; en los últimos años, ha existido un notable incremento en estos recursos. Aunado a lo anterior, cada vez es más latente la necesidad de fortalecer a las entidades federativas y a los municipios. Al respecto, la Reforma Hacendaria presentada por el Ejecutivo federal pretende fortalecer el marco del federalismo fiscal, para lo cual propone expandir las facultades tributarias para los estados, así como simplificar y mejorar las fórmulas de transferencias federales a estados y municipios. En una de las iniciativas presentadas se propone incluso la creación de un Fondo de Fiscalización que premie pecuniariamente las labores de fiscalización de las entidades federativas. Ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda, explicó que el proyecto del Ejecutivo considera un incremento de 150 mil millones de pesos en recaudación, de los cuales, correspondería a los estados poco menos de 50 mil millones de pesos de transferencias adicionales.

También en el marco de la Reforma del Estado, todas las fuerzas políticas han coincidido en la necesidad de lograr una verdadera autonomía del gasto para los gobiernos estatales y municipales, otorgarles mayores facultades fiscales para allegarse de recursos propios y fortalecer sus haciendas públicas. Un objetivo primordial en nuestro país, que ha sido reconocido en los ámbitos político, económico, social y académico, y que representa un signo de modernización de nuestra Nación, es lograr el fortalecimiento de los municipios, dotándolos de mayor autonomía. Indudablemente, es un objetivo que debemos conseguir; sin embargo, sería muy riesgoso para las finanzas del país y para el desarrollo regional, si no se establecen instituciones de rendición de cuentas y fiscalización de dichos recursos que operen con eficacia, eficiencia e imparcialidad.

A la luz de los resultados obtenidos con la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2005, y ante la propuesta generalizada de otorgar mayores recursos y facultades a los ámbitos locales y municipales, es indispensable fortalecer a las EFSL, dotándolas de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, y proporcionar a la ASF elementos que le permitan desarrollar mejor sus funciones, particularmente en el ámbito de la fiscalización superior a los recursos federales ejercidos por estados y municipios. Sería irresponsable avanzar hacia una reforma de Estado que fortalezca el federalismo fiscal, sin crear los mecanismos adecuados y eficientes de revisión y fiscalización superior en las entidades federativas.

Recientemente, en la *Instalación de la Subcomisión de Vigilancia de Transferencias Federales a Estados y Municipios*, realizada en junio de este año, en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, el C.P.C. Arturo González de Aragón, auditor superior de la Federación, en su conferencia magistral señaló que "...en la agenda política nacional, el federalismo es una prioridad del quehacer legislativo, mientras que la fiscalización superior se coloca como tema fundamental de la Reforma del Estado. Federalismo y fiscalización superior, son pues, temas vinculatorios y estratégicos para consolidar la gobernabilidad democrática" y reconoció que "en muchos estados y municipios de la República Mexicana todavía no se consolidan los sistemas de control, se discute todavía el ser y deber ser de la rendición de cuentas, la fiscalización se reduce a una simple glosa de cuentas públicas y, en algunos municipios, ni siquiera se presentan".

Este problema ha sido reconocido ampliamente en diferentes ámbitos: la *Declaratoria a la Nación*, documento con las propuestas finales derivadas de la primera Convención Nacional Hacendaria, señala que "actualmente no existe un mecanismo técnico efectivo, integral, detallado, oportuno y veraz que permita ... conocer la información sobre el origen, distribución y destino de recursos públicos"; el Ejecutivo federal, en la Reforma Hacendaria expresa que "...los grandes retos que el país enfrenta no se atenderán eficiente y eficazmente con el simple incremento de los recursos públicos que se destinen para dichos fines; es necesario incrementar la calidad con la que se gastan"; el sector empresarial del país, en reciente nota periodística, reconoció que no hay aún mecanismos que garanticen absoluta transparencia; asimismo, en el I Foro de Consulta Pública para la Reforma del Estado, celebrado en Guadalajara en junio de 2007, el Gobernador de Jalisco, con motivo del debate acerca del federalismo, recalcó que se necesita crear órganos de fiscalización confiables para los ciudadanos.

Ahora bien, para conseguir una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública, es necesario consolidar la rendición de cuentas de los gobernantes ante la sociedad y perfeccionar los mecanismos de fiscalización superior. El debate se ha centrado fundamentalmente en el ámbito federal de gobierno y, de manera muy reciente, en el ámbito estatal y municipal. Este rezago es preocupante debido al proceso de descentralización en nuestro país, que desde los años ochenta ha transferido importantes sumas de recursos públicos para que sean ejercidos por los estados y municipios; sin embargo, este proceso no ha sido complementado con instituciones modernas y eficaces de rendición y fiscalización de cuentas públicas, lo que ha derivado en numerosas irregularidades cometidas en el ámbito local en la administración y ejercicio de los recursos públicos que les son transferidos, ausencia de responsabilidad política, impunidad e insatisfacción de la población a la que deberían destinarse los recursos.

Aunque el rezago que se menciona obedece a diversos factores, destacan los siguientes:

1. Fenómeno de responsabilidad invertida y desinterés de la ciudadanía en exigir cuentas a sus gobernantes.

Los servidores públicos, ante la carencia de incentivos políticos para exigir la aplicación de la ley y para hacer uso de sus facultades de fiscalización se vuelven responsables ante sus superiores jerárquicos en lugar de serlo ante la ciudadanía. Lo anterior sucede en cualquier ámbito de gobierno y a cualquier nivel, por ejemplo, en el caso de gobiernos unificados, en

donde el partido político en el poder es al mismo tiempo mayoría en el Congreso; en este caso existe poco o nulo interés en exigirle cuentas al Ejecutivo, en evidenciar las irregularidades cometidas, en contraposición al exagerado interés en demostrar "lealtad" encubriendo todas las anomalías e irregularidades que se cometen pues resulta más redituable, ante la posibilidad de recibir como premio nombramientos, candidaturas u otras retribuciones. Al respecto, el doctor Luis Carlos Ugalde, en *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales* señala que "...la alternancia en los ejecutivos estatales y la aparición de gobiernos divididos en los cuales el partido del Ejecutivo no cuenta con mayoría en el Legislativo han estimulado que las facultades legales de rendición de cuenta se ejerzan en la práctica. Se puede suponer que el mayor incentivo para el control se da en los estados con gobiernos divididos seguidos de aquellos donde el partido del gobernador no cuenta con mayorías absolutas en los congresos estatales..."

Por otra parte, el creciente aumento en las transferencias federales a estados y municipios ha generado en la sociedad que los recibe poco interés en exigir cuentas a los servidores públicos que los administran y ejercen, debido, principalmente, a que se trata de recursos que no han sido aportados por la sociedad receptora. En palabras del doctor Carlos Ugalde, "...esos ciudadanos al no pagar carecen de los incentivos para exigir cuentas de un gasto financiado con recursos provenientes de otros ciudadanos y regiones del país ... la alta dependencia fiscal de los ayuntamientos frente a la Federación y la consecuente baja dependencia frente a sus ciudadanos puede haber estimulado un bajo nivel de responsabilidad política de los gobernantes, y puede haber generado también cierta apatía y desinterés de los habitantes para llamar a cuentas a sus presidentes municipales."

2. Carencia de autonomía real en los órganos de fiscalización superior estatales.

En el libro número 4 de la Biblioteca de Fiscalización Superior de la Comisión de Vigilancia de la ASF, *Estudio Comparado de la Legislación sobre Fiscalización Superior en México y las Entidades Federativas*, se indica que, a la fecha de cierre de la investigación, mayo de 2006, todavía existían 9 entidades federativas sin reformar sus constituciones locales para transformar a sus entidades de fiscalización en órganos fiscalizadores dotados de autonomía técnica y de gestión, por lo que se trata de órganos que, en mayor o menor medida mantienen una relación de subordinación con el Congreso estatal.

Lo anterior no significa necesariamente que carezcan por completo de autonomía, pero sí es un buen indicador de la falta de interés en algunas entidades federativas por modernizar sus órganos fiscalizadores y transparentar el ejercicio de sus recursos. El hecho de que estos órganos se encuentren subordinados a los Congresos estatales en la toma de decisiones, hace cuestionable la objetividad y la imparcialidad tanto de sus actuaciones como de los resultados que emiten.

Se detectaron también tres entidades federativas que ya reformaron sus constituciones políticas, pero las leyes secundarias aún no se expiden. Una de estas entidades federativas es Sinaloa, en donde, por falta de consenso político, no se ha aprobado la Ley de Fiscalización del Estado. Aquí particularmente resalta el desinterés del partido político en el poder de transitar hacia una moderna fiscalización de cuentas públicas, ya que el debate en el Congreso estatal se ha estancado en la discusión de dotar de una verdadera autonomía

técnica y de gestión a la Auditoría del estado, así como en la posibilidad de que este órgano pueda fiscalizar al Congreso del estado.

La autonomía con que cuenten los órganos de fiscalización es un elemento fundamental para garantizar la transparencia, la imparcialidad y la objetividad, principios rectores de la fiscalización moderna. Si bien la mayoría de los órganos fiscalizadores pertenecen estructuralmente a los Congresos, ya que a estos últimos corresponde la atribución de revisar y fiscalizar la Cuenta Pública, la autonomía radica principalmente en que las entidades fiscalizadoras puedan desarrollar sus funciones y tomar sus decisiones de una manera independiente del Congreso, alejada de negociaciones partidistas e intereses económicos y políticos. En cuanto a la autonomía presupuestal, se considera que es necesario, entendiéndola como la atribución de la EFSL para elaborar su proyecto de presupuesto, y una vez aprobado, poder ejercerlo sin requerir ningún tipo de autorización. En otras palabras, se trata de alejar a los órganos fiscalizadores del ámbito político.

Lo anterior únicamente se logra garantizando en la legislación aplicable dicha autonomía; no basta con definir a un órgano de fiscalización como autónomo, ya que la verdadera autonomía se detecta en las atribuciones con las que es dotado el ente fiscalizador en el ejercicio de sus funciones. Si se busca contar con órganos de fiscalización que tengan la capacidad de desempeñar sus funciones con objetividad, imparcialidad y transparencia, es indispensable fortalecer sus atribuciones y establecer con claridad el límite de actuación del Congreso en su atribución de revisar y fiscalizar las cuentas públicas. El resultado inmediato es el fortalecimiento de los Congresos ya que podrán contar con órganos técnicos que les aporten elementos reales, objetivos y confiables para la toma de decisiones.

En cuanto a la autonomía de las EFSL, el estudio realizado detectó legislaciones que establecen al órgano de fiscalización una autonomía "aparente", es decir, solo de nombre, ya que al analizar sus atribuciones y el papel que la Legislatura tiene en el proceso de fiscalización, dicha autonomía se encuentra restringida. Lo anterior con independencia de que la Constitución del estado señalara expresamente que el órgano fiscalizador está dotado de autonomía técnica, presupuestal y de gestión, ya que es en la legislación secundaria donde dicha autonomía se fortalece o se diluye.

Por esta razón, y a efecto de evitar este tipo de "estrategias" que restringen en la práctica la autonomía de los órganos fiscalizadores, es necesario que la Constitución de la entidad federativa establezca con claridad que dichos órganos contarán con autonomía técnica y de gestión, así como para ejercer su presupuesto, y los requisitos mínimos que garanticen que dicha autonomía será respetada y desarrollada en la legislación secundaria que al efecto expidan, considerando que ésta no debe contravenir el ordenamiento constitucional.

Al respecto, el estudio comparativo realizado por la Comisión de Vigilancia considera que únicamente 10 entidades federativas cuentan con un fundamento constitucional adecuado, al regular en sus Constituciones locales de una manera suficiente la naturaleza jurídica, principales atribuciones y obligaciones y aspectos relacionados con la designación y remoción del titular del ente fiscalizador. En este último caso, a efecto de otorgar mayor seguridad jurídica, así como evitar la politización del nombramiento del titular de la EFSL, la constitución política de las entidades federativas debe señalar la votación calificada

necesaria, la duración en el cargo, la posibilidad de reelección, así como los procedimientos para su remoción. Evidentemente, deberá realizarse la designación mediante convocatoria pública. Es importante la continuidad que los titulares tengan al frente de la EFSL, por lo que sería recomendable que el periodo no sea inferior a 7 años, así como asegurar que cuenta con una experiencia mínima de 5 años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Para fortalecer a las EFSL y garantizar que cuenten con verdadera autonomía, se les debe dotar, como mínimo, de las siguientes atribuciones:

- Decidir sobre su organización interna, permitiendo que la EFSL expida su reglamento interior, así como sus manuales de operación y procedimientos, toda vez que son los ordenamientos en donde se define la estructura con que contará la entidad fiscalizadora, así como la distribución operativa y de las atribuciones que le confiere la ley.

- Conferir al titular de la EFSL la atribución para nombrar y remover al personal del órgano fiscalizador. La permanencia o, en su caso, remoción del personal del órgano de fiscalización superior debe obedecer al perfil, capacidad y grado de preparación. De conferir esta facultad a los congresos estatales o las comisiones encargadas de vigilar a los órganos fiscalizadores, se daría la pauta para que el movimiento del personal obedezca a negociaciones o intereses políticos; aún cuando esta facultad la ejerciera la Legislatura únicamente en el caso de mandos superiores, se estaría vulnerando la autonomía de la EFSL, pues esto puede generar compromisos entre el personal designado y los grupos parlamentarios que apoyaron su nombramiento, o bien, pudiera utilizarse como medio de presión a efecto de que el personal electo de esta manera "cuide" los intereses políticos de los legisladores que lo designaron, situación que repercute en la imparcialidad y objetividad que debe imperar en la función fiscalizadora.

- Atribución para decidir el universo de trabajo; lo anterior implica que el titular de la EFSL tenga la atribución para elaborar y aprobar su programa de trabajo, así como las auditorías, visitas e inspecciones a realizar, sin requerir aprobación del Congreso local y sin que la Legislatura tenga la atribución de solicitarle auditorías especiales, salvo los casos de situaciones excepcionales, en los términos que especifique la ley. Es un aspecto primordial ya que el hecho de que la Legislatura del estado pueda solicitarle auditorías específicas a la entidad de fiscalización, o que tenga que aprobarle su programa de trabajo (lo cual implica que lo pueda modificar) conlleva a una politización de la fiscalización superior, afectando con ello dos principios rectores de la fiscalización moderna: objetividad e imparcialidad. La intervención del Congreso estatal pudiera ser empleada como un medio para otorgar protección o bien, realizar ataques o persecuciones por intereses políticos o económicos.

- Atribuciones de la EFSL relacionadas con el fincamiento directo de responsabilidades y sanciones: determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias

respectivas; promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, o bien, sustanciar directamente el procedimiento de responsabilidad administrativa; promover las acciones de responsabilidad contempladas en las constituciones locales de las entidades federativas y presentar denuncias y querellas, sin que la Legislatura tenga que aprobar dichas acciones. En todo caso, el Congreso debe estar informado de estas actuaciones, pero no debe dejarse a una votación subjetiva el castigo de un ilícito o, en su caso, de un delito, y menos tratándose de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, en donde toda la sociedad resulta perjudicada. Lo anterior no vulnera únicamente la imparcialidad y la objetividad con que deben actuar las EFSL, sino también la seguridad jurídica de las entidades fiscalizadas, ya que, permitir que sea la Legislatura la que decida en qué casos sí se debe promover, o en su caso, sancionar o denunciar, implica que, dependiendo de la votación obtenida, algunas entidades fiscalizadas sean sancionadas y otras no, sin que exista un argumento válido que justifique que actos irregulares, ilícitos o, incluso delitos, queden impunes.

Asimismo, debe establecerse que los principios de anualidad, posterioridad, definitividad, confiabilidad, legalidad, certeza, independencia, profesionalismo, imparcialidad y objetividad serán los fundamentos que deben regir las actividades de los órganos de fiscalización estatales.

Se considera también que es necesario que los Congresos estatales puedan evaluar si las EFSL cumplen con sus funciones, para lo cual, se sugiere dotar a los Congresos estatales de la atribución para contratar un auditor externo que lleve a cabo esta función; lo anterior con la finalidad de evitar órganos técnicos que politizan los procedimientos y cuyo personal es contratado obedeciendo únicamente a intereses políticos. Al respecto, se propone que, por mayoría calificada lo elija la Legislatura para un periodo de 3 años.

Finalmente, en tanto esta autonomía técnica, de gestión y presupuestal no se consolide en las EFSL, y considerando los alarmantes resultados derivados de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2005, se propone que la ASF fiscalice directamente los recursos federales transferidos a estados y municipios, con excepción de las participaciones federales, en concordancia con la Iniciativa de reforma constitucional en materia de gasto presentada por el Ejecutivo federal.

Con la finalidad de fortalecer a los órganos de fiscalización superior de las entidades federativas, haciendo obligatorio que cuenten con autonomía técnica y de gestión, así como para ejercer su presupuesto, evitando en consecuencia la subordinación que actualmente mantienen la mayoría a los Congresos estatales a los que pertenecen, así como la politización del nombramiento de sus titulares, esta Iniciativa propone reformar y adicionar los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existen numerosas posibilidades para que las entidades federativas implementen en sus legislaciones modelos modernos de fiscalización superior; la presente Iniciativa únicamente pretende establecer los lineamientos básicos que dichos ordenamientos deberán contener con el objeto de evitar que en la práctica se diluya o nulifique la autonomía de las EFSL. Al respecto, es pertinente mencionar los casos de Jalisco y Zacatecas, cuyos Congresos en un

principio contaban con EFSL dotadas de autonomía técnica y de gestión; sin embargo, mediante reformas a su marco jurídico secundario, dieron un paso atrás en dicha autonomía, al sujetar algunas de las atribuciones de los órganos fiscalizadores a la aprobación de la Legislatura; o el caso de Sinaloa, en donde aún se debaten los alcances de la autonomía de la Auditoría Superior del estado, y en donde aún se cuestiona si ésta puede o no fiscalizar al Congreso del estado.

Esta iniciativa retoma algunas propuestas de legisladores, que han presentado con anterioridad iniciativas de reformas en este sentido, incluyendo la minuta presentada por la senadora Georgina Trujillo en la LIX Legislatura y recoge una de las preocupaciones detectadas tanto en este Congreso de la Unión y en la Auditoría Superior de la Federación, como en legislaturas, entidades de fiscalización superior locales, Conferencia Nacional de Gobernadores, Convención Nacional Hacendaria, Foro de Consulta Pública para la Reforma del Estado y diversos foros relacionados con la fiscalización estatal, con la intención de proponer un marco legal que permita una verdadera autonomía en las EFSL así como una eficiente, imparcial y objetiva fiscalización de recursos públicos ejercidos por las entidades federativas y municipios.

Por todo lo expuesto, presento a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforman y adicionan los artículos 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 79. ...

...

I. ...

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

...

II. a IV. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

...

Las legislaturas de los estados ejercerán la atribución de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Poderes y órganos autónomos de los estados y de sus municipios, apoyándose para tal efecto en entidades de fiscalización superior locales.

Las constituciones así como las leyes estatales en materia de fiscalización deberán establecer que las entidades de fiscalización superior locales gocen de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, así como para el ejercicio de su presupuesto.

Las Legislaturas de los estados deberán evaluar, sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior local, para lo cual, mediante las dos terceras partes de sus miembros presentes, designarán un auditor externo para un periodo de 3 años no prorrogable, conforme al procedimiento que disponga la ley.

En el ejercicio de la función de fiscalización serán principios rectores: la anualidad, posterioridad, definitividad, confiabilidad, legalidad, certeza, independencia, profesionalismo, objetividad e imparcialidad.

Las entidades de fiscalización superior locales, fiscalizarán en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes y órganos autónomos del Estado, los entes públicos estatales y los municipios, así como el desempeño y cumplimiento de los objetivos contenidos en las leyes y disposiciones administrativas.

Asimismo, contarán con facultades para determinar daños y perjuicios a las haciendas y patrimonios públicos estatales y municipales; de investigación de irregularidades en contra de las leyes aplicables y de fincamiento directo de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias resarcitorias procedentes, que en ningún caso requerirán previa autorización de la Legislatura correspondiente. También deberán hacer del conocimiento de la Auditoría Superior de la

Federación, aquellas irregularidades relacionadas con recursos federales transferidos de las que tenga conocimiento durante su labor fiscalizadora.

Los titulares de las entidades de fiscalización superior locales serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes en los términos que dispongan las constituciones y leyes correspondientes, debiendo establecer que se realice previa convocatoria pública, acreditando experiencia de cinco años previos en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades y debiendo establecer la duración en el cargo, no menor a siete años, con la posibilidad de reelección, así como señalar los procedimientos para su remoción.

III. a VII. ...

Artículo 122. ...

A. ...

B. ...

C. ...

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. a IV. ...

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

a) y b) ...

c) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la **entidad de fiscalización superior local**, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

...

d). ...

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, **la entidad de fiscalización superior local** y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno y las leyes en materia de fiscalización deberán establecer que la entidad de fiscalización superior local goce de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para

decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, así como para el ejercicio de su presupuesto.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá evaluar, sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior local, para lo cual, mediante las dos terceras partes de sus miembros presentes, designará un auditor externo para un periodo de 3 años no prorrogable, conforme al procedimiento que disponga la ley.

En el ejercicio de la función de fiscalización serán principios rectores: la anualidad, posterioridad, definitividad, confiabilidad, legalidad, certeza, independencia, profesionalismo, objetividad e imparcialidad.

La entidad de fiscalización superior local, fiscalizará en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes y órganos autónomos de la entidad, los entes públicos estatales y los órganos político-administrativos, así como el desempeño y cumplimiento de los objetivos contenidos en las leyes y disposiciones administrativas

Asimismo, contará con facultades para determinar daños y perjuicios a las haciendas y patrimonios públicos del Distrito Federal; de investigación de irregularidades en contra de las leyes aplicables y de fincamiento directo de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias resarcitorias procedentes, que en ningún caso requerirán previa autorización de la Asamblea Legislativa. También deberá hacer del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación, aquellas irregularidades relacionadas con recursos federales transferidos de las que tenga conocimiento durante su labor fiscalizadora.

El titular de la entidad de fiscalización superior local será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, en los términos que dispongan el Estatuto de Gobierno y ley correspondientes, debiendo establecer que se realice previa convocatoria pública, acreditando experiencia de cinco años previos en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades y debiendo establecer la duración en el cargo, no menor a siete años, con la posibilidad de reelección, así como señalar los procedimientos para su remoción.

f) a o) ...

BASE SEGUNDA. a BASE QUINTA. ...

D. a H. ...

Transitorios

Artículo Primero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido de este decreto.

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

Artículo Tercero. Las Legislaturas estatales contarán con un plazo de 6 meses contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, para promover las reformas necesarias para incorporar en sus constituciones y leyes secundarias la autonomía técnica, presupuestaria y de gestión de sus órganos de fiscalización superior.

Palacio Legislativo, San Lázaro, a 13 de septiembre de 2007.

Diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, diputados Gerardo Sosa Castelán, Joel Guerrero Juárez, María Oralia Vega Ortiz, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda y José Edmundo Ramírez Martínez, miembros de esta LX Legislatura en uso de las facultades que nos confieren los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 fracción II y 56 del Reglamento para el gobierno del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos presentamos a esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma distintos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear las figuras de jefe de Estado y jefe de gobierno, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Una primera cuestión que es pertinente abordar es la necesidad de cambiar el presidencialismo como forma de gobierno en México. ¿Es necesario?

Si esto es así hagamos esa reflexión como punto de partida de este estudio. Con ese objeto nos apoyamos en las investigaciones desarrolladas por la Fundación Estado y Sociedad que es una Asociación Civil integrada por Posgraduados en Ciencia Política y Estudios de Gobierno que viene explorando estos temas atendiendo a los momentos que vive México donde el pluralismo parece conllevar mayores polarizaciones entre las fuerzas políticas lo que irónicamente puede ser tiempo propicio para hacer correcciones de fondo al ordenamiento político del país.

El tema del presidencialismo presenta diversas aristas de análisis. Una de ellas tiene que ver con sus fundamentos históricos, donde hay condiciones y circunstancias que dieron como resultado el fortalecimiento de esta forma de gobierno.

Desde otro ángulo de estudio, podríamos referirnos a los aspectos económicos en que se da y consolida el presidencialismo. Otro, podría referirse a los modos en que se desenvuelve con relación a otras formas como el parlamentarismo o el autoritarismo. De igual manera, podemos puntualizar aspectos electorales y sus incidencias determinantes y condicionadas por el presidencialismo o bien analizar procesos por los cuales se vigorizan o debilitan conglomerados de elites en función de cambios de régimen donde se recirculan las cúpulas del gobierno presidencialista. En otros aspectos, se reflexiona en torno al presidencialismo y el sistema de partidos desde la estructura unipartidista o el pluripartidismo.

El tema se puede abordar desde distintos enfoques y ello nos lleva a señalar la importancia que el presidencialismo tiene para un sistema político, si lo situamos como el eje central del análisis sistémico. En este sentido, los cambios que surjan en procedimientos y características propias del modelo presidencialista afectarían automáticamente el funcionamiento de los otros subsistemas que para el caso mexicano serían, por ejemplo, el congreso, partidos, la suprema corte de justicia de la nación, obreros organizados,

campesinos, empresarios, clero y otros actores que se verán tocados o influenciados por los cambios que funcionalmente tenga el eje del sistema que, para nuestra exposición, lo concentramos en el presidencialismo.

Bajo estas premisas, vayamos desarrollando algunos de estos ángulos de la variada temática en la que se desenvuelve la "crisis del presidencialismo".

Los dilemas

El presidencialismo mexicano, enfrenta cuestionamientos sobre su prevalencia por los embates teóricos que lo confrontan con el parlamentarismo como un paradigma potencialmente eficaz para afrontar retos de modernización política que viven sociedades en cambio como la mexicana. Por otra parte, se duda de las posibilidades que pueda tener el presidencialismo en su readecuación a nuevas realidades más plurales y más complejas socialmente. Su adaptación requiere de modelos efectivos de gobierno para conducir recurrentes y constantes crisis políticas asociadas a imperativos de consolidar democracias estables. En este sentido, la crisis como constante del régimen político conlleva la amenaza de regresar a esquemas autoritarios.

Observamos un problema de actualización del presidencialismo que deriva en la probabilidad de su desaparición para dar cauce a otro esquema como el semipresidencial o el parlamentario. Apreciamos, también, que el presidencialismo en su momento fue un sistema que dio viabilidad a la tenue democracia no sólo en México sino en América Latina aún con las limitantes que se le cuestione especialmente en su dinámica de reproducción de las mismas elites y grupos en el vértice superior de decisiones políticas por prolongados tiempos. Hoy, sin embargo, podemos valorar que ya no existe prácticamente algún gobierno autoritario en estricto sentido en Latinoamérica pero aún hay reminiscencias en esquemas oligárquicos, en tradiciones, valores y riquezas económicas derivadas del presidencialismo y México no tiene muchas excepciones.

Valoramos la democracia en México con sus críticas y críticos y destacamos que la forma extrema autoritaria de gobierno ha venido siendo superada hasta el momento. No es necesario recordar aquí los tiempos de las dictaduras latinoamericanas con sus secuelas de degradación social y humana, que no permitían liberar pensamiento, expresiones, cuestionamientos, disidencias. No aceptaban que el ser humano es diferente por naturaleza y por su ubicación en los estratos sociales. En cambio, el mundo hoy nos muestra que ya no es posible unificar pensamientos y tenemos que ser consecuentes con esa realidad. Recordemos la época de los 60 donde el "hipismo" y los movimientos sociales nos exhibieron la contracultura de una juventud que se negaba a que la unificaran los bloques cupulares a sus modos de pensamiento único e impuesto; que no percibían las diferenciaciones que toda sociedad mantiene en especial los conglomerados sociales como el de México que tiene un origen de fragmentación social extrema como legado de la época colonial.

Abonemos que el caso mexicano no tuvo un esquema extremo de autoritarismo como el militarista aunque hay que reconocer que los despliegues y formas del sistema presidencialista mexicano mostró rasgos importantes de autoritarismo en su momento.

Hoy, después del autoritarismo, los dilemas del presidencialismo se pueden situar en la falta de claridad respecto a su readecuación a las circunstancias actuales, más diferenciadas socialmente, plurales como consecuencia y menos determinadas por los usos y costumbres del despliegue del poder a partir de pequeños grupos que de desarrollaban alrededor del presidente en turno.

Los éxitos y la cultura política

Si pudiéramos, entonces, sumar un éxito al presidencialismo, fue haber servido como cauce de consolidación democrática superando los despliegues autoritarios que en México se manifestaron en toda su magnitud en la época del sistema de partido predominante y en gran parte de América Latina en las dictaduras militares. En esa época, la del partido predominante con presidencialismo extremo, las formas adoptadas en la selección de candidatos y en elecciones constitucionales generaron tradiciones culturales que disminuyeron la participación y, por ende, opciones democráticas de gobierno. Por consiguiente, elecciones controladas por el presidente en turno para ungir a quien había designado como su sucesor, tenían que realizarse para ese objeto, restando claridad inobjetable a la realización de elecciones que siempre quedaban en duda.

Lo anterior representa un factor que aún vivimos en México y que es muestra de la premodernidad política del país pues todavía no podemos hablar de la objetividad incuestionable de las elecciones constitucionales como tampoco en su etapa de selección de candidatos, en especial en el nivel local. Aunque es necesario reflexionar ¿si no son confiables las elecciones en los estados lo podrán ser en los procesos federales? Ambas estructuras son similares y en algunos casos son las mismas y son los mismos actores los que organizan los procesos. Además, la elección del 2006 nos genera incuestionables dudas respecto a las formas y modos en que constituimos los poderes públicos en México.

Reflexionamos este tema porque es parte de caracterizaciones centralistas del presidencialismo que no permitieron mayores alcances de democracia participativa y el perfeccionamiento de la representatividad política. Por el contrario, se degradó la representación como principio y como práctica. A cambio, hubo tiempos de estabilidad social y política aunque también épocas de represión de movimientos que han tenido significado especial en la vida de la nación.

La manera de explicar estas contradictorias situaciones implica referirnos a la propia naturaleza del presidencialismo que tiende a graduar la participación deliberativa pues este modo de democracia atenta contra su existencia y procedimientos en que toma decisiones el presidente como principal protagonista de este sistema. El presidente articula a los diversos actores políticos y económicos, los hace ascender, los descende, los destroza, los acaba, los mata, los rehace. Entonces, se vuelve un poder extremo unipersonal: ¿cómo atentar contra su propio poder?, ¿cómo se explica que el presidencialismo se haya mantenido en los márgenes del gobierno democrático para no rebasar la raya hacia el autoritarismo?, ¿o es un autoritarismo simulado de presidencialismo? Vaya dilema y vaya distorsión para la ciudadanía.

Una explicación se asocia con la cultura política. En el nivel social esta forma de gobierno se arraiga en la sociedad, se hace parte de la cultura política. Determina actitudes. Relaja la relación humana y con frecuencia genera personalidades de cinismo que propicia recordar al viejo bandido o ranchero de la revolución mexicana cuyo perfil se toma de ese personaje que tomaba mujeres, joyas, robaba, preexistía en la sociedad posrevolucionaria como eje del desorden y la supervivencia a que obligaba la época. En algunas regiones del país, como por ejemplo en Chiapas, esta cultura la podemos observar en los patrones culturales de los jefes regionales familiares de la etapa posrevolucionaria y el poder de las familias que se prolonga hasta nuestros días pues ahora los *juniors* gobiernan nuevamente esa entidad atrasada en economía pero lumperizada en política. En este patrón de subdesarrollo político, las elites, en buena medida o de manera determinante, surgían de estos poderes regionales que se unían en los niveles nacionales para formar lo que fue la estructura del régimen presidencialista en México: la familia revolucionaria. Después, para las generaciones de mexicanos de los 30, 40, 60 y 70 se volvía normal no ir a las urnas pues ya se sabía quien iba a ganar. Era imposible atentar contra el poder presidencial, el tlatoani que todo lo determinaba. Quien se enfrentaba a este poder tenía sus días contados en el trabajo, en el negocio, en la familia. Y este esquema se reproducía en los niveles estatales y municipales. Este patrón de poder ¿Ya se superó en México?

La sociedad mexicana se hizo sumisa y no participativa, configuró y fue parte de una cultura de idolatría hacia el poder presidencial. Sin embargo, ese arraigo cultural del presidencialismo le significó también buenos resultados. Un ejemplo de ello fue el manejo de la crisis económica cuyas consecuencias sociales fue manejada satisfactoriamente. Otro fue la conducción controlada de las sucesiones presidenciales y gubernamentales. Había cambios políticos sin violencia, más que la del presidente, y existía competitividad política que, en el caso mexicano, la ubicamos al interior del PRI, donde convergían las principales fuerzas políticas del país hasta los inicios de los 70. Entonces, ¿qué se cuestiona al presidencialismo mexicano?, ¿dónde se ubica la crisis de ese presidencialismo? A que son siempre las mismas elites las protagonistas de la estabilidad, es probable la hipótesis.

Los impactos

Ubiquemos la fuerza del presidencialismo en algunas interpretaciones sobre el acontecer histórico mexicano. Retomemos la idea de que desde el siglo XIX se dio un proceso de fortalecimiento del presidente. La reflexión de Valadés en este sentido es ilustrativa. Con Juárez se fortalece la figura del presidente ante la amenaza externa. Con Díaz se llega al exceso y límites con la tiranía y la dictadura al haber concentrado un poder unipersonal en Díaz en sus diferentes etapas de presidente durante 33 años. Con Huerta, se vuelve a la concentración dictatorial del poder y finalmente esta experiencia unipersonal de ejercer la presidencia se expresa en la constitución donde, a partir de 1917, existe una tendencia a otorgar mayores poderes en las decisiones del presidente en turno y se fortalecen los representantes regionales que salen triunfadores del movimiento armado. Se vigoriza la figura presidencial y se debilita el parlamentarismo en un modelo que retoma el constituyente del ideal de gobierno norteamericano. De aquí surge el concepto que estudia en especial esta corriente de Carpizo-Valadés respecto a las facultades metaconstitucionales del presidente como líder del Partido Revolucionario Institucional, gran elector de gobernadores, presidentes municipales y de su sucesor.

Las amplias funciones del presidente le daban total determinación en las decisiones sustantivas en el país. A partir de que el presidente ascendía al poder iniciaba el proceso de selección de su sucesor y los acontecimientos políticos entre los aspirantes se circunscribían a esta posibilidad de promoverse a la presidencia de la República. Era una forma muy peculiar de disminuir ciudadanía que todo analista de la realidad política mexicana debe tener presente pues aún prevalece la cultura del gobernante que pretende dejar a su sucesor para proteger decisiones o intereses creados como patrón cultural heredado de las élites mexicanas que se empoderaron en el vértice económico del país durante la época posrevolucionaria. Con el esquema del "tapado" la disputa abarcaba a distintos bloques y coaliciones regionales que se aliaban con los miembros del gabinete potenciales sucesores del presidente quien finalmente tendría que tomar la más difícil de sus decisiones como presidente: seleccionar a su sucesor. Bajo esa línea abarcadora caían derrocados gobernadores, se defenestraba a secretarios de estado o directores de empresas estatales de relevancia. La lucha era ardua, sin límites y provocó, incluso, movimientos sociales que fueron gravemente reprimidos.

Así, podríamos hacer una disección analítica de los sexenios presidencialistas en función del modelo del tlatoani y la recomposición del poder. Los tres primeros años de gobierno se usaban para distanciarse de quien lo había elegido a la candidatura a la presidencia incluso persiguiendo a miembros del bloque del presidente anterior o cambiando gobernadores o liderazgos que habían sido impulsados o impuestos por aquél. Parecía una constante por borrar en forma definitiva lo anterior y a sus protagonistas y castigar a quienes habían sido sus enemigos o verdugos en la lucha por conseguir ser el tapado. Era la forma de ascender y tomar la totalidad del poder presidencialista.

Los siguientes dos años se destinaban a propiciar y preparar el campo para designar al sucesor. Premodernidad del tapadismo diríamos a la aparente distancia, pero era un mecanismo que mantenía unidos a los bloques y corrientes políticas al interior del PRI y evitaba escisiones y, a un tiempo, fue una forma política que se arraigó en los grupos sociales y en la clase política que en las regiones actuaba en función de esas reglas no escritas pero cuyo cumplimiento permitía a los bloques y familias mantenerse en el poder del Estado. Es la cascada nacional regional de los bloques de poder en México. Debemos criticar que esta forma arcaica de preservar el poder aún prevalece en gran parte del país ahogando irremediablemente a la ciudadanía. Así, el principio se sustentaba en apoyar al presidente en turno para consolidar poder regional, poder familiar y desplazar al anterior grupo, del ex gobernador. No había otra opción pues el sistema político en su totalidad se regía por esos principios. Fue un inacabable proceso de lucha y desgarramiento entre las élites que gobernaron al país hasta que sus divisiones entre sí crearon las condiciones para la democratización cuando ya no fueron adecuadas reglas y formas que garantizaron por mucho tiempo que esas viejas élites se recircularan y volvieran a empoderarse periódicamente en el nivel nacional de los poderes públicos y en los estados de la república.

El excelente instrumento con que contaba el presidente era el Partido Revolucionario Institucional donde se articulaba e impulsaba la decisión presidencial con su principal adversario, el secretario de gobernación hasta el gobierno de Carlos Salinas donde las coordenadas se movieron al entonces jefe del departamento del Distrito Federal pero siempre la constante como instrumentador de decisiones fue el presidente del PRI. Bajo

esta realidad, la lucha política en el nivel nacional se daba por escalar y desbancar al secretario de cualquier ramo en turno y la publicidad sobre los posibles candidatos se manejaba desde la presidencia y el PRI. Para ser gobernador valía siempre la amistad con el presidente o con algún potencial presidenciable.

He ahí un ejemplo de este poder metaconstitucional que significaba y explicaba el excesivo poder que concentraba el presidente de la República. Agreguemos las atribuciones constitucionales que gradual y constantemente fortalecían la figura del presidente. El veto, la iniciativa de leyes, designación de funcionarios, representación internacional, jefe de las fuerzas armadas, poder social y su rol extraordinario en todas las acciones de carácter social en la educación, salud, vivienda, entre otras que hacían del presidente el Mesías de la sociedad siguiendo en esta reflexión al doctor Jorge Carpizo.

El factor económico también tuvo su lado de desgaste no obstante que como comentamos el presidencialismo mexicano supo darle un manejo adecuado aunque ello coincidió y corrió a la par de transformaciones de la sociedad que se fue haciendo más educada y participativa incidiendo en cambios de patrones culturales tradicionales que proyectaba el presidencialismo.

Para la época de los setenta era claro que la sociedad mexicana se integraba en procesos de información y cambios culturales que modificaron expectativas y las nuevas generaciones que habían visto y aceptado que sus antecesores se ubicaran en lugares desfavorables en la estructura social como fatalidad, empiezan a buscar nuevos cauces que transformarían esos destinos que las élites, las estructuras de poder les imponían. Así, los patrones político culturales de empatía al sistema y sus reglas empezaron a ser cuestionados y criticados en las universidades públicas y los medios de comunicación empezaron su reconfiguración aunque en la televisión prevaleció el monopolio en otros como el radio y la prensa se da una mayor diversificación de la información aunque muy limitada en la actualidad. En lo político el impacto de la modernización descrita en la sociedad mexicana se enfrentó a una cerrazón del régimen el cual había funcionado reprimiendo o cooptando disidencias disminuyendo, irónicamente, capacidades del sistema presidencialista. Por eso, con la escasa participación tradicional en los procesos políticos aunado con las crisis económicas recurrentes junto con la mayor educación e información de la población se genera el escenario donde el presidencialismo mexicano tenía que adecuarse.

Anotemos que en este espacio la democracia en el país se había dado bajo los ritmos que el presidencialismo imponía pero para los 70, después de los acontecimientos del 68, era evidente la necesidad de abrir mayores espacios de participación desde el estado pues los riesgos de violencia eran latentes ante las presiones de una sociedad que abría sus propios escenarios de participación sobre todo los conglomerados de clases medias. Para esa misma década se observaban escisiones de los grupos de elite que habían gobernado el país y que ahora se confrontaban en forma muy aguda y con una complejidad ampliada por los bloques que se habían sucedido en los diferentes sexenios presidenciales. La disputa abarcaba a élites políticas y económicas que se empoderaron bajo el manto promotor de los presidentes. Las luchas se escenificaban entre ex presidentes y los arreglos se expresaban en los cargos públicos o de elección popular. Eran viejas formas de legitimación del viejo régimen como sistema. En estos procesos, muchas de estas élites fueron desplazadas

abruptamente del poder como cuando López Portillo expropia los bancos. Otros ascienden al poder económico y se reafirman como cuando Salinas de Gortari vende los bancos y en forma excepcional la venta de la empresa Teléfonos de México se convierte en una aterciopelada negociación tan cómoda que genera una de las mayores riquezas de un grupo transnacional mexicano de la actualidad.

El presidencialismo en crisis

Bajo estos procesos, se dan acontecimientos que perfilan mayores márgenes de apertura en la participación política. En el aspecto electoral, con la reforma de 1977, se da mayor acceso a la participación con los diputados de representación proporcional y se abre el camino para la actividad de los partidos y fuerzas que, como el partido comunista, no tenían cauces en las etapas del presidencialismo extremo. El PSUM, PST, PRT estuvieron y fueron protagonistas de esa etapa de ampliación de la democracia que convergía con la gradualidad hacia el fortalecimiento de la vida partidista disminuyendo el poder del presidencialismo extremo. Antes, en 1963 se habían creado cauces de participación más amplia con la creación de los diputados de partido.

Nuestro proceso democrático también puede ser evaluado por algunas decisiones que responden a la propia etapa histórica del proceso político mexicano. Tal ejemplo lo podemos sacar de la decisión de otorgar el derecho al voto a los jóvenes de 18 años hasta el periodo de Díaz Ordaz. Con Echeverría la gradualidad en la apertura democrática proseguía al ritmo que las propias elites definían. Con este presidente se baja el porcentaje mínimo para obtener diputados. Con el ascenso de López Portillo a la candidatura presidencial se concurre a un fenómeno donde un solo candidato hace campaña dentro del añejo esquema de líder de la revolución mexicana que recorría el país para preparar cambios en las cúpulas de poder regional y establecer nuevas alianzas con las antiguas familias herederas de la revolución. No obstante, con las reformas del gobierno lópez-portillista se consolidó el sistema mixto de representación lo que hace despegar la calidad plural del actual sistema de partidos. Con el gobierno de Miguel de la Madrid aumenta el número de diputados de representación proporcional y se crea el Tribunal de lo contencioso electoral. Con Salinas de Gortari se constituye el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral. Con el gobierno de Zedillo se impulsa la ciudadanización del Instituto Federal Electoral y se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En 1997 la oposición obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados. En el 2000 el PRI termina su reinado al frente de la presidencia de la República. Concluía una etapa del proceso político que inició con el triunfo de la Revolución Mexicana en 1910 pero no desaparecía el viejo régimen presidencialista que seguía prevaleciendo por los preceptos constitucionales que le soportan y las elites que son desplazadas solo después de permanecer largos periodos al frente del poder económico y político.

En otro escenario, se vivió una política orientada a minimizar la participación del estado en la economía repercutiendo en el papel estatal en el desarrollo social. Esta tendencia se observa desde la etapa del gobierno de Miguel de la Madrid y se intensifica con Salinas de Gortari, Zedillo y Fox y aparentemente el gobierno de Calderón sigue esta ruta de gobierno. Fue un proceso donde los grupos de elite más coincidentes con las dinámicas globalizadoras se empoderan desplazando a las corrientes nacionalistas. Esta lucha entre

globalizadores y nacionalistas es el centro de la cotidianidad política mexicana en el inicio de siglo.

Destaquemos en estas reflexiones, que las formas de seleccionar al sucesor del presidente también son afectadas. El simbolismo mítico del tapadismo de va desvaneciendo ante las escisiones reales que sufría el PRI donde surge dentro de su seno la corriente cardenista que va a formar el Frente democrático nacional que algunos autores señalan como un punto central de la transición en México. No hay duda de que esta fenomenología se caracteriza por el desgaste del método que ya no imponía la disciplina de antaño que incluía patrones culturales y personalidades determinadas por el cacicazgo y el dominio de quien determinaba orientación de los recursos públicos. Esto fue muy claro con la selección de Luis Donald Colosio que causó la inconformidad extrema y pública de Manuel Camacho contra la decisión del presidente en turno. El presidencialismo tradicional se desvanecía y los acontecimientos del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas y la muerte de Luis Donald Colosio agudizaban mayormente el desgarramiento y añejamiento del presidencialismo.

Cuando Salinas fue elegido su triunfo fue muy cuestionado por la caída del sistema de resultados electorales. Antes, los niveles discrecionales de estos resultados no fueron sometidos a duda como en la elección de Salinas lo fue. Quien se oponía o cuestionaba los éxitos electorales del tapado era perseguido y defenestrado. El presidencialismo y su efecto electoral incuestionable empezaba a cambiar, no obstante a mediados de los 80 de manera significativa. Sin embargo, el gobierno salinista aún logró algunas coaliciones al impulsar reformas de importancia para el modelo de economía que se imponía en México. Se aprobó y ratificó el Tratado de libre comercio de América del norte, se efectuó la privatización bancaria empoderando a nuevos grupos que hoy están excelentemente acomodados en el poder económico y en la estructura política; se reconoce la personalidad jurídica de las iglesias y se reforma la ley agraria modificando derechos de propiedad en el campo. Estos cambios requirieron de pactos con la oposición y actitudes favorables de los priístas en el congreso. Con Salinas se logró esta fórmula incluso con decisiones cuestionadas como la quema de los paquetes electorales de su elección y los arreglos poco transparentes que se tenían con el coordinador de la fracción del PAN en la cámara de diputados, Diego Fernández de Cevallos en lo que algunos analistas denominan la negociación del programa de gobierno a cambio de elecciones democráticas (Lujambio).

Con Zedillo el proceso de desvanecimiento del presidencialismo extremo prosigue y en la elección de su sucesor tiene que ir a un método distinto al tapadismo donde impone la precandidatura de su candidato favorito apoyándolo desde la presidencia. Finalmente, el PRI pierde el poder presidencial y se da paso a un nuevo esquema de presidencialismo donde, con Vicente Fox, supuestamente se impulsarían los cambios de las atribuciones metaconstitucionales del presidente de la República dando paso a mejores esquemas de democratización. No fue el caso. Lo que sí quedó evidenciado fue el impacto negativo que tuvo en la opinión pública nacional las formas en que el presidencialismo se desenvolvía para imponer sucesores en la presidencia de la República. Prácticas como los Amigos de Fox y el denominado Pemexgate, muestran la imagen del México profundo antidemocrático de los procesos políticos en México. Pero ambos métodos de allegarse recursos

exorbitantes para sacar adelante candidaturas, parecen irse desvaneciendo en el aire, poco a poco, pero indeteniblemente.

Zedillo vivió la realidad de no ser un cuadro relevante del PRI tradicional y sus candidatos a las gubernaturas, con frecuencia, no eran bien aceptados en el seno del viejo PRI. La idea de la sana distancia con la que quería atenuar su falta de antecedentes y empatías priístas se convirtió en el reconocimiento de victorias de la oposición en gobiernos estatales y municipales y eso ayudaba al proceso de democratización porque, además, respondía a nuevas realidades de una sociedad diferente que ya no se inclinaba a los deseos de unificar pensamientos y votos que el presidencialismo significativamente propició en la cultura del mexicano común. Para el segundo trienio del gobierno zedillista la composición del congreso cambia y las formas de relación con el PRI y el presidente también se modifican hasta el reconocimiento por Zedillo del triunfo de Fox como presidente de la república. Pensábamos que se iniciaba el nuevo periodo de institucionalización y desvanecimiento del poder presidencialista. Tampoco fue el caso.

Observemos entonces un proceso gradual y constante de cambio en formas y procedimientos en los que operaba el presidencialismo extremo. A partir de 1997, la composición del Congreso se modifica donde el PRI pierde el control de la Cámara de Diputados llegando a 47 por ciento de los escaños y no alcanza la mayoría calificada en el Senado donde logra 59 por ciento de las curules. El PRI se debilita y disminuye sus gubernaturas y en las ciudades importantes también va retrocediendo. Este fenómeno corre al parejo de una dinámica que aparentemente otorgaba mayor independencia a los organismos electorales y en el congreso se entra a escenarios donde las propuestas de reformas denominadas estructurales no son aprobadas dadas las posiciones polarizadas observándose el cambio radical del presidencialismo extremo hacia otro como el foxista que nos muestra un gobernante sin el apoyo necesario para sacar adelante decretos e iniciativas de ley que supuestamente le llevaran a lograr las promesas económicas que hiciera en campaña. Este fenómeno era ya notable durante el zedillismo cuando el PRI no aprueba la reforma a la ley sobre el servicio público de energía eléctrica. No hay rumbo decían los sectores distintos y alternos al presidente y el presidencialismo tradicional va cayendo en estrategias permanentes de marketing político y encuestas inducidas para mantener una imagen ante la población que supuestamente le permitiría intentar gobernar y tomar decisiones sobre la base de sus facultades constitucionales de nombrar a su gabinete y equipo de trabajo donde emprende una purga de cuadros priístas en todos los niveles y sustenta la recomposición de cuadros de elites económicas soportándose en inversionistas nacionales y extranjeros y una relación sumamente cuestionada con el gobierno estadounidense. Con su partido prosigue la clásica figura de partido de estado que el hoy presidente Calderón parece querer reafirmar para regresar a viejos esquemas presidencialistas de partido predominante. Es notable que el tapadismo intentado por Fox ya no opera en su exactitud aunque las formas de financiamiento público a campañas prosiguió con los cuestionamientos que un importante bloque de mexicanos manifestó con movilizaciones y plantones en la etapa postelectoral de 2006. La sensación de fraude de todos los procesos electorales en México como ancla de su premodernidad política.

Enfatizamos que con Fox, la facultad presidencialista de elegir a su sucesor parece no ajustarse a la simbiosis entre el presidente y su partido pues no lo jefatura sino que se ha

encontrado con cuadros panistas alternos a su corriente que no le permiten manejarse también como jefe de partido que el esquema presidencialista mexicano obliga como herencia y nebulosidad de conceptos de lo que es el poder como representación de la soberanía. Al final hereda líder en su partido a la vieja usanza presidencialista abriendo espacios de disputas con nuevos cuadros que acompañan al actual presidente de la República de extracción panista que intenta construir el antiguo modelo de presidencialismo con partido predominante proponiéndose el control de su propio partido como fase preparatoria de operación del esquema que hoy observamos en crisis.

El gobierno de Fox vive cambios también en la influencia determinante que el presidente tradicional tenía sobre los miembros del congreso. Ahora, no puede desplegarse esa posibilidad por no contar con la mayoría necesaria para impulsar sus reformas circunscribiéndose a intentar incidir en procesos de debilitamiento de los partidos de oposición especialmente quebrando alianzas o tentativas de coalición que pudieran significar el regreso del PRI al poder en 2006. La tendencia se orientó hacia la otra propuesta de izquierda que teóricamente aparecía como el polo opuesto a un proyecto que pretendía consolidarse asegurando su permanencia en la presidencia de la república. Dos luchas son heredadas dentro del esquema presidencialista que se niega a desaparecer. Las disputas del nuevo presidente por hacerse del control de su partido y las dificultades de enlazar sus proyectos políticos con un congreso que no le es afín y que habría que remodelar en siguientes elecciones. Éste sería el perfil del presidencialismo mexicano con partido distinto del PRI.

La teoría explica parte de la fenomenología de resistencias a la construcción de acuerdos en el presidencialismo acotado con congresos plurales: el politólogo Juan Linz observa la idea de que el presidencialismo como sistema de gobierno es ineficiente ya que los partidos de oposición se niegan a cooperar con el presidente puesto que si las propuestas fruto de la eventual cooperación es exitosa se le sumará al presidente y no al partido que le ayuda. Así, los triunfos electorales serán del presidente y el partido opositor que le apoya si aspira a llegar a la presidencia se verá irremediamente impedido de hacerlo. Si fracasa la coalición todos los miembros que participaron de ella se desprestigiaron ante el electorado. Luego entonces, si no hay ganancias con la coalición entonces lo mejor es esperar a las elecciones y pasar a la parálisis institucional. Entonces, insiste Linz, la mejor forma de gobierno que debe sustituir al presidencialismo sería el parlamentarismo.

Para otros autores como Lujambio, la expectativa se mueve en un sistema de coaliciones pero dentro del presidencialismo con un gobierno "dividido" donde el partido del presidente no alcanzará la mayoría en el congreso y Valadés da una serie de fórmulas sobre las expectativas del sistema presidencialista en México. Parece seguir en momentos la línea crítica sobre la propuesta de un parlamentarismo en el país. También trae a cuestión la sugerencia de Sartori del presidencialismo alternativo donde un periodo de 2 años estaría gobernado por el modelo parlamentario y si hubiera un tercer gobierno sería de naturaleza presidencialista. A la vez, sugiere la elección a dos vueltas. Este tipo alternativo es rechazado por Valadés ya que si fracasa el parlamentarismo se agudizarían las actitudes autoritarias del presidencialismo. También si fracasa el parlamentarismo en una etapa, ¿con qué bases de raciocinio se impondrá en la otra etapa? No se ve viable la propuesta según

Valadés. Aunque en nuestro concepto el mayor o menor presidencialismo se determina por el tipo de régimen adecuado a cada circunstancia de país.

En consecuencia, pensar un régimen alterno conlleva un nuevo arreglo del poder dentro del presidencialismo, según Valadés, quien pone énfasis en la reforma constitucional en especial la que se refiere a las relaciones entre los órganos de poder. En este sentido, se deberá reformar lo que este autor denomina los consensos operacionales pero no los básicos por lo que no está de acuerdo en redactar una nueva constitución pues se teme que se revivan viejas y dolorosas querellas. Entonces se debe pensar en cambios graduales. Este enfoque propone que en las reformas a consensos operacionales se toque la reelección de los legisladores cuyas ventajas sería contribuir a un verdadero equilibrio de poderes dadas las experiencias y conocimientos que adquirirían los legisladores con la reelección y ello daría mayor funcionalidad al sistema de relación de poderes porque además se sumaría la vinculación más frecuente del legislador con sus electores lo que allegaría propuestas más concretas y actuales del legislador en su función. Que ironía antidemocrática diríamos nosotros. Pero esta sería una de varias propuestas de Valadés para modernizar el presidencialismo que, en todo caso, debe tender a mejorar la funcionalidad de los órganos del poder, atender las demandas y las expectativas razonables de la colectividad y restituir la confianza general en los órganos de poder. Mencionamos otras propuestas de este autor como el de las iniciativas bloqueadas para el caso de gobiernos divididos, la extensión de los periodos de sesiones para fortalecer el trabajo y peso del legislativo, la visita frecuente y casi permanente de los secretarios del gabinete en las cámaras para explicar diversas decisiones sobre distintos asuntos del ramo a su cargo, y trasladar las reformas en los ámbitos locales.

Para otros autores, las virtudes del semipresidencialismo son más que ventajosas respecto a la renovación del presidencialismo. Por ejemplo, que el presidente se mantenga alejado de las tareas diarias de gobernar que asumiría el Jefe de gobierno también lo mantendría a distancia de las eventuales crisis políticas y ello permitiría resguardarse como divisa de estabilización en la gobernabilidad. En este sentido, el semipresidencialismo presenta opciones, primero para que el presidencialismo no raye en el totalitarismo además de que se tienen salidas institucionales para las crisis políticas tal como el voto de censura, la disolución anticipada del congreso o la convocatoria a elecciones generales.

Nosotros creemos que con el semipresidencialismo, aunque adaptado al espectro mexicano, saldríamos de los excesos del presidencialismo que caracterizó al modelo mexicano que necesita de su adecuación y sacaría al régimen y al ciudadano de la dependencia de líderes mesiánicos y emocionales que parecen no comprender la nueva realidad política en México. Con un modelo de corte semipresidencial se puede tener éxito en la transición que vive el país. De otra manera, podríamos ubicarnos en la disyuntiva de ir hacia un sistema abierto y parlamentario o regresar al autoritarismo del poder presidencialista de épocas pasadas.

Retomemos la realidad de que en México como en América Latina calcamos el modelo norteamericano que ahora parece no operar en nuestras actuales circunstancias. Con un nuevo orden de gobierno se mantendrían como facultades del presidente la negociación internacional, estar al cuidado de la seguridad nacional del país y reagrupar a la federación

y sus principios que le sustentan en nuevas modalidades de integridad para evitar que se desmorone el país en pequeños estados que hoy tienen poderosos gobernadores que suelen no atender al desarrollo y configuración de una nueva ciudadanía donde el remodelaje de las instituciones corresponde fundamentalmente a los propios gobiernos estatales sobre las bases de modernización de los lazos del federalismo. No hay un camino despejado. Eso lo sabemos, por eso las ideas de estudiosos y académicos siempre son valiosas para ayudar a establecer interpretaciones juiciosas a quienes integramos el poder legislativo. Específicamente, valoramos los estudios de la Fundación Estado y Sociedad que realiza análisis de ciencia política de trascendencia para el quehacer legislativo y la reconstitución de instituciones en estos momentos difíciles que vive el país.

Pensamos que el presidencialismo en México marcha desconfigurado si no es que desconchiflado por carecer de entornos donde se pueda desenvolver como los tuvo en el pasado. El presidencialismo mexicano navega con el desbordamiento de partidos, congresos y gobiernos dadas las nuevas realidades del ascenso impresionante de poderes fácticos y realidades de protesta que aunque son parte de la democracia demuestran, a un tiempo, que no es cierto que sólo un poder fuerte en cabeza del ejecutivo sirva para manejar situaciones de inequidad y ruptura como las que se han visto en la historia reciente de México. Los mismos partidos muestran renuencia a abrir sus puertas a liderazgos que provengan de nuevas canteras de participación social o a cuadros que se formaron en las escuelas de posgrado en asuntos políticos que se ven desplazados por el empirismo de quienes dirigen a estos organismos centrales para el proceso de democratización. Por eso, los programas partidistas y de gobierno aparecen acartonados y se cree que la solución consiste en cambiar las viejas estrategias comunicacionales de persona a persona por las nuevas técnicas de información y mercadotecnia sustentadas en las tecnologías informativas modernas de carácter masivo. Nosotros creemos que debemos abrir espacios a las clases medias del país donde se concentran los personajes más preparados de la nación. Sus aportaciones podrían ayudar a oxigenar el cuadro de interpretaciones sobre la realidad política del país y sus posibilidades de reconstrucción institucional. Con ellos, los poderes públicos podría ser conducidos de manera más profesional para pasar a nuevas etapas de desarrollo político.

Observemos, por ejemplo, los rasgos de un congreso que vivió mucho tiempo mediatizado dados los esquemas centralizados de poder en el que se sumergió por muchos años. La fórmula nos lleva con frecuencia a una realidad en que el congreso intenta siempre ser mediatizado por el presidente en turno. Es la vieja costumbre y la añeja herencia que estamos viviendo aún.

Coincidimos con quienes reflexionan sobre nuestro régimen donde el presidencialismo debilita a los partidos y al sistema partidista. Es una vieja práctica que nos va a costar mucho tiempo cambiar aunque debemos de iniciar con un remodelaje institucional que sólo el congreso puede impulsar pues se ve muy difícil que el presidente pueda hacerlo dadas las tendencias a acrecentar su poder por las facultades que la constitución le otorga y dados los entornos en que se mueve ahora que existen fuerzas alternas que le cuestionan constantemente por las distorsiones que el propio añejamiento del presidencialismo le ha heredado. Ahora nosotros debemos pugnar porque la política no se vuelva a hacer a espaldas del congreso con coaliciones o alianzas inconfesables y secretas que deja sólo a

algunos ganancias o posiciones políticas. Creemos que debemos pasar a una sociedad más abierta y una práctica de la política más transparente. El sistema partidista debe ser más fuerte y ello no será posible con un presidencialismo que está diseñado precisamente para debilitarlo pues la vida del México moderno ha transcurrido en la lucha permanente entre bloques emanados de ex presidentes avasallando y desapareciendo la vida partidista. Ésa es la herencia del presidencialismo mexicano que debemos reflexionar si podremos superarla para pasar a un México de instituciones que nos permita arribar a la modernidad política que requiere de nuevas visiones e innovadores liderazgos que den paso al libre juego de alternativas de gobierno y de oposición con potencialidad de oxigenar el proceso democrático en el país.

Distinguidos diputados:

Con esta iniciativa que el grupo parlamentario de la diputación del estado de Hidalgo presenta a esta honorable soberanía y con base en el análisis descrito respecto a las expectativas del presidencialismo en México, estamos aportando los siguientes aspectos orientados a contribuir a la configuración del modelo de gobierno que puede regir en el futuro para la sana convivencia de los componentes sociales mexicanos en modelos más avanzados de modernización política. El criterio central es crear un modelo semipresidencial adaptado a las condiciones de México y disminuir en principio la influencia determinante del presidencialismo en la constitución en forma equilibrada para irnos acercando a nuevas formas de gobierno adecuadas para nuestra época y las circunstancias que vive el país:

1. Se crea la figura de jefe de Estado y la de jefe de gobierno como ejes centrales de esta iniciativa. Abundamos en la idea de que un jefe de Estado ha de representar a la nación y será quien impulsará el proyecto de readecuación institucional. A la vez, será símbolo de unión de los mexicanos y ello le impedirá hacer convenios a trasmanos con otras potencias sobre todo atendiendo la avasallante posición de la diplomacia norteamericana con respecto a los gobiernos mexicanos. Pensamos en un Jefe de Estado que no necesariamente ha de ser miembro de algún partido sino que puede ser representantes de la academia y la investigación pero con la suficiente sapiencia para ganarse el respeto y reconocimiento de todos los mexicanos y ser digno símbolo de unión, por su prestigio, para expresar el deseo de representación de la población. Su calidad moral, y el hecho de que no detente, a la vez, la jefatura de gobierno, excluido de la cotidianeidad de las disputas políticas, permitirá la plenitud de personalidad que requiere la promoción de coexistencia pacífica y de respeto de México en sus relaciones con otros países.

Por los antecedentes recientes se puede interpretar que el presidente de la república como jefe de gobierno y, a la vez, jefe de Estado en la actualidad del régimen mexicano, ha coincidido con frecuencia con regímenes extranjeros en actitudes sumamente cuestionables. Al respecto, la iniciativa considera que cualquiera de las Cámaras podrá reconvenir al jefe de Estado, cuando sus actitudes, acuerdos o convenios que desarrolle no se ajusten a principios de igualdad entre los Estados, protección de la imagen de Nación e integridad e identidad nacionales.

La transición desde el presidencialismo a un nuevo régimen se puede caracterizar por la implementación de mecanismos de contrapeso a los exagerados poderes que tiene el Presidente de la República en estas tipologías de gobierno. En este sentido se contempla la creación de los Consejos de Estado y del Gabinete para ayudar al Presidente de la República a tomar decisiones sustantivas y de relevancia cuando la nación pueda entrar en crisis o sea objeto de algún ataque externo. Además, se pretende desechar la práctica donde los órganos de inteligencia sean utilizados para perseguir a los adversarios políticos y no para analizar los asuntos que verdaderamente ponen en peligro a la nación. Esta labor de reconstrucción institucional será principalmente parte de las funciones del presidente de la república.

El Consejo del Gabinete federal propiciará enriquecer elementos de análisis para aprobación del Congreso sobre asuntos que son muy sensibles en la opinión pública nacional y que, hoy, sin mayor pudor son objeto de decisiones sin considerar factores que contempla la constitución. Nos referimos a temas que son sensibles por sus efectos que tienen en el status de propiedad de la nación como es el caso de la rehabilitación de puertos, aduanas marítimas, playas, energía y telecomunicaciones así como el espectro de radio y televisión.

2. Se incorpora la obligatoriedad de que cualquiera de los presidentes de las mesas directivas de las Cámaras solicite al presidente de la República resolver para poner término a la sesiones antes de las fechas indicadas. En el texto actual no se requiere de esta petición sino que es el Ejecutivo en su carácter de gran determinante el que decide por voluntad propia. Entonces, una especial característica de nuestra iniciativa es disminuir el poder del presidencialismo con partido predominante que aún caracteriza los rasgos centrales de la constitución política de la nación.

3. Se establece la obligación del Presidente de la República de presentar un informe por escrito como la forma más eficaz para el cumplimiento de la función de control de acciones del Poder Ejecutivo Federal por parte del Legislativo. De esta manera, se supera y desecha para la historia, la forma añeja y caduca de vinculación, demagogia y elemental manejo de escenarios que acompañó a los eventos en los que el Presidente, en el presidencialismo extremo, informaba al legislador para reafirmar el poder presidencial. Ahora se habrán de realizar conferencias para el control de la gestión pública federal que dará continuidad a esta relación entre el Jefe de gobierno y el Congreso.

4. Se incluye la necesaria suscripción del Jefe de gobierno y del Secretario de estado que corresponda con el tema de alguna iniciativa que presente el Presidente de la República. Además, se otorga la facultad de presentar iniciativas al Jefe de gobierno que asume gran parte de las facultades ejecutivas del Presidente.

5. Se prevé superar la parálisis legislativa que con frecuencia vive este país disminuyendo el requisito de aprobación de las dos terceras partes del número total de votos por el de mayoría simple del número total de votos posibles. Se considera, igualmente, que se facilite decretar o emitir leyes incluyendo sólo los artículos

aprobados dejando abierta la posibilidad de que los rechazados puedan ser presentados por las fracciones parlamentarias o el Ejecutivo en el mismo periodo u otro. En el actual texto, se consignaba que los proyectos de ley o decretos rechazados nuevamente por la cámara que ya los había rechazado una vez, no podían ser presentados en el mismo periodo. Ahora se contempla que los artículos no aprobados puedan ser discutidos en siguientes sesiones del mismo periodo, incluso. Se incorpora también un mecanismo para agilizar iniciativas del Jefe de gobierno con la participación de ambas cámaras del Congreso. Con ello, también se pretende cambiar la dinámica de presentación de iniciativas a destajo que no contribuye a las definiciones ideológicas que las distintas fuerzas políticas deben promover de acuerdo a su visión del mundo y del país que pretenden construir. Se trata de profesionalizar el Congreso como foro de debate y reflexión acerca del futuro y presente de México.

6. Se contempla agilizar el trabajo de dictaminación que ahora es un procedimiento sumamente lento. Se incorpora la figura de "prueba de ejecución" para que se muestre nivel de aplicación de la eventual norma y sus factibilidades de correspondencia con la realidad social y política. No obstante, se garantiza el poder soberano del Legislativo en todo momento pero se precisan criterios para aceptar un precepto que se traducirá potencialmente en ley.

Asimismo, se desvanece la facultad de control que ejercía el Presidente sobre el Congreso puntualizando la independencia del Legislativo. Este aspecto se correlaciona con la realización de las Conferencias permanentes de control de la gestión pública federal que serán mecanismos de mayor permanencia en el control de acciones del Ejecutivo.

7. Se prevén nuevas facultades que tendría el Congreso como serían la elección del Jefe de gobierno, Secretarios de estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y funcionarios de alto nivel. En el texto actual las últimas son facultades del Senado. Ahora pasan a ser atribuciones del Congreso para ir delimitando facultades de las distintas instancias de estado donde al Senado le corresponderá analizar y aprobar asuntos de política exterior y federalismo. Además, el tema de la selección de funcionarios de alto nivel es un asunto que constantemente en la opinión pública es muy cuestionado y frecuentemente pleno de críticas, incluyendo señalamientos de corrupción y nepotismo en estos importantes cargos.

8. También se consagra la intervención del Congreso, y no sólo de una de sus cámaras, en la figura de remoción de Jefe de gobierno. Esta es una modalidad más frecuentemente observada en sistemas parlamentarios y en la estrategia de esta iniciativa se corresponde con la idea de desvanecer el presidencialismo extremo de la actual constitución con el traslado de poder hacia el control del Jefe de gobierno pero en cuanto éste no cumpla con su funcionalidad constitucionalmente establecida puede ser sustituido. Este hecho moderará tentaciones de caer en los vicios del centralismo de poder vivido en la historia reciente del país. Para ello, se incorpora el criterio disfuncional que expresará el momento en que el Jefe de gobierno ya no es

operativamente eficaz para objeto de gobernabilidad y enlace eficiente con el poder Legislativo. También se establece la posibilidad de que el Presidente de la República proceda a la remoción del Jefe de gobierno cuando pierda funcionalidad. Igualmente, el Congreso en conjunto tiene una mayor intervención en los procedimientos de juicios políticos que incluye al Presidente de la República y al Jefe de gobierno además de los que ya contemplaba la constitución. Se deja abierta la posibilidad de que el Jefe de gobierno no sea parte necesariamente de un partido lo que hace este esquema diferente al del parlamentarismo en estricto sentido. Las figuras de Jefe de Estado y Jefe de gobierno también puede ser llenada plenamente por una persona que no tenga militancia partidista pero con prestigio de relevancia para ostentar la representación de los mexicanos.

La modalidad de designación del Presidente y Jefe de gobierno, así como funcionarios de alto nivel, garantiza ir pasando a una movilidad política sustentada en niveles de profesión y estudios y no en el de nepotismo y compadrazgo que ahora afecta los propósitos de modernización en el país en forma sensible. Ello explica que se considere mayor intervención del Congreso en estos procedimientos en donde en forma destacada se elegirán a los Secretarios de estado que deben pasar por una auscultación pública para evitar compadrazgos y actos de nepotismo pues esas prácticas están degradando a la República la actual coyuntura que vive la nación donde se llega al grado de cuestionar pero no evitar la designación de funcionarios sustantivos en la vida de la República como lo son Magistrados y consejeros del poder judicial en especial los que tienen que ver con las calificaciones electorales. Nuevamente aquí, se reitera la necesidad de iniciar un proceso de profesionalización evidente y ampliar la participación de la población para evitar la consolidación de redes de poder y corrupción que después aparecen en excéntricos corporativos empresariales plenos de exuberantes riquezas en medio de la pobreza más lamentable en que viven no sólo las personas que no tienen acceso a bienes mínimos indispensables sino también aquellos que en las clases medias son los más preparados de la sociedad pero que los compradazos y acciones de nepotismo no les permite acceder a mejor niveles de distribución de la renta nacional. Se trata de oxigenar a la República después del presidencialismo.

9. El tema también cuestionado sobre la designación de Ministros de la Suprema Corte de la Nación pasa de ser una facultad exclusiva del Senado ahora como atribución del Congreso. Así, se intenta disminuir el congestionamiento de facultades que inducía el presidencialismo extremo para mantener la moderación de las Cámaras e incólume el poder del presidente al extremo. En este rubro, como en la selección de todos los funcionarios o consejeros de instituciones autónomas se introduce el método de consulta y audiencia pública que consiste en exponer a la ciudadanía las características curriculares de los candidatos para que sean sus vecinos o conocidos quienes evalúen también a estos personajes de la vida pública que hoy, con frecuencia, muestran deformaciones en la movilidad política en la constitución del poder y sus vinculaciones de nepotismo. Así mismo, se contempla un procedimiento sui generis que permite designar a un Ministro durante un año para evaluar su desempeño y evitar los conflictos de intereses, tráfico de influencias

o comportamientos negativos de los Ministros que hoy son cuestionados por la opinión pública nacional.

10. El nivel de trascendencia que tiene el permitir que salgan tropas nacionales fuera de los límites del país y que puedan transitar o estacionarse en el territorio nacional fuerzas extranjeras son asuntos que ahora debe autorizar el Congreso dados los mecanismos que la globalización y las vecindades de grandes potencias propician altos niveles de dependencia e inclinación frecuente del Presidente de la República que por ahora también es Jefe de gobierno y ello le permite tomar decisiones y hacer negociaciones, incluso, generando dudas entre la población sobre todo de la más preparada en el sector de clases medias. Importancia similar se le otorga a la movilización de la Guardia Nacional aunque en este caso se le disminuye el requisito de votación de absoluta a mayoría simple de los votos posibles en ambas cámaras.

11. Por otro lado, se cancelan las partidas secretas de cualquier índole y en cuanto a los plazos para presentar la iniciativa de ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos se refiere la posibilidad de extender tiempos pero ahora la solicitud deberá ir suscrita por el Jefe de gobierno quien podrá ser citado por la Cámara de Diputados a comparecer para explicar motivos y razones que motivaron su petición. En el caso del primer año de ejercicio, cuando el Presidente toma posesión se dejan los mismos términos de presentación del presupuesto por parte del Jefe de gobierno considerando cambio de la fecha de toma posesión al primero de septiembre para cumplir en treinta días con la elección de Jefe de gobierno y las fórmulas de consulta pública para evitar prácticas que desvían el principio de representatividad.

12. Se prevé una nueva coordinación que incluye al Jefe de gobierno y al Presidente de la República de tal manera que se facilite el análisis de la política exterior del país contando con los puntos de vista necesarios soportados en la pluralidad. El Senado seguirá ratificando los nombramientos diplomáticos propuestos por el Ejecutivo Federal. Se exceptúa al Senado de la facultad de ratificar a los Ministros que ahora los elegirá el Congreso.

13. Pensando en la gradualidad de autonomía del Procurador general de la República se cancela la atribución de su elección a la Comisión permanente pues ello permitía evitar la negociación y auscultación seria y cuidadosa sobre un funcionario que por esta vía era impuesto por el presidente de la República. Ahora, necesita tener aprobación incluso por la ciudadanía que lo va a convertir en su fiscal. De igual manera, se derogan las facultades que tenía la Comisión permanente para ratificar nombramientos que el Presidente de la República propone para ser Ministro, agente diplomático, cónsul, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales. Estas facultades se trasladan al Congreso.

14. Se delimitan facultades del presidente de la República y del Jefe de gobierno así como aquellas que se ven afectadas dentro de las facultades del Congreso, las

Cámaras, la suprema Corte de justicia de la Nación, la Comisión permanente y otros artículos, como, el 110 que tiene que ver con los juicios políticos que pueden ser instaurados, incluyendo al Presidente de la República y al Jefe de gobierno como ya lo comentamos.

15. Se incorpora la posibilidad de convocar a Referéndum cuando existan problemas de división territorial entre las entidades federativas incluyendo asuntos intermunicipales.

16. Hay problemas que se perfilan como retos o amenazas a la seguridad de la nación. El conocimiento a profundidad de ellos posibilitará tomar decisiones con visión de estado y en función de los intereses sustantivos de la nación. Se consideran distintas líneas temáticas donde el Presidente de la República en conjunto con las comisiones que correspondan en el Congreso, impulsen estudios incentivando la participación del sector académico del país.

De esta manera, acudimos a esta tribuna a presentar la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman los artículos 26, 27, 28 y 29 del Título Primero, Capítulo I, "De las Garantías Individuales", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo I De las Garantías Individuales

Artículo 26. ...

A. El Estado organizará...

Los fines del proyecto nacional...

La ley facultará al **Jefe de gobierno** para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que **Jefe de gobierno** coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica...

La responsabilidad de normar...

El organismo tendrá una Junta de gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el **Jefe de gobierno con la aprobación del Congreso previa realización de consulta y audiencia pública por el Jefe de gobierno.**

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas...

Las expropiaciones sólo podrán hacerse...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada...

Corresponde a la nación el dominio directo...

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; **el Jefe de gobierno** podrá reglamentar su extracción o utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte de integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el **Jefe de**

gobierno, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El **Jefe de gobierno** tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el **Jefe de gobierno** en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la nación...

La nación ejerce en una zona...

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

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

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

II. a XVII. ...

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

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas...

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos en ternas por el **Jefe de gobierno y designados por el Congreso por mayoría simple de votos posibles y previa realización de consulta y audiencia pública que efectúe el Jefe de gobierno respecto a los candidatos.**

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios...

En consecuencia, la ley castigará...

Las leyes fijarán bases para que se...

No constituirán monopolios las funciones...

El Jefe de gobierno contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central...

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el **Jefe de gobierno con la aprobación de la mayoría de votos posibles del Congreso y previa realización de consulta y audiencia pública por el Jefe de gobierno quien presentará propuestas en terna**; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros, los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza

en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dicha asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a **propuesta del Jefe de gobierno** podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolio...

El Jefe de gobierno, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **los Consejos de Estado y del Gabinete y con aprobación de la mayoría absoluta del Congreso de la Unión**, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Presidente de la República haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo Segundo. Se reforman del Título Tercero, Capítulo II, "Del Poder Legislativo", los artículos 66 y 69 de la Sección I "De la Elección e Instalación del Congreso"; artículos 71 y 72, de la Sección II, "De la iniciativa y formación de las leyes"; artículos 73, 74 y 76 de la Sección III, "De las facultades del Congreso"; artículo 78 de la Sección IV, "De la Comisión Permanente"; y artículo 79 de la Sección V, "De la Fiscalización Superior de la Federación" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Título Tercero

Capítulo II Del Poder Legislativo

Sección I De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las

sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República **a petición del presidente de la mesa directiva de cualquiera de las dos cámaras. En caso de no existir petición expresa del legislativo se dará por concluido el periodo de sesiones ajustándose a lo establecido en el párrafo anterior.**

Artículo 69. La apertura de sesiones ordinarias del Congreso **se iniciará con el análisis del informe escrito que remita el presidente de la República** donde 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.

Sección II

De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 71 El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. ...

I Bis. Al Jefe de gobierno

II. y III. ...

Toda iniciativa que remita el Presidente de la República deberá contar con la firma del Jefe de gobierno y el Secretario de estado correspondiente. Las iniciativas del Jefe de gobierno deberán ir suscritas por el Secretario de estado que corresponda.

El Jefe de gobierno puede declarar como urgente una iniciativa que presente ante el Congreso el cual procederá a crear una comisión mixta paritaria integrada por ambas cámaras la cual propondrá el texto final para aprobación del pleno de la cámara de origen y sucesivamente la revisora, si es procedente se actuará de conformidad al inciso A del artículo 72 de esta constitución o, en su caso, se declarará improcedente.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la...

Artículo 72. ...

A. y B. ...

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado **por la mayoría del número total de votos posibles**, pasará

otra vez a la cámara revisora con las opiniones y posicionamientos respecto a cada una de las observaciones realizadas por el Ejecutivo. Si por ésta fuese sancionado **por la misma mayoría**, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese **aprobado por la mayoría simple de votos posibles**, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y **si lo aprobare por la misma mayoría**, pasará al Ejecutivo para efectos de la fracción A. **Pero si lo reprobare se aprobarán únicamente los artículos que no hayan sido rechazados abriendo posibilidades de que los no aprobados se puedan discutir en sesiones siguientes. Se acudirá al mismo procedimiento en caso de que la cámara revisora insista en rechazar en su totalidad el texto del proyecto de ley o decreto.**

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la **mayoría de los votos posibles** en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas **por mayoría simple de votos posibles** de la cámara de origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si **por mayoría simple de votos posibles** se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la **mayoría simple de votos posibles en dichas adiciones o reformas, se expedirá ley o decreto sólo con los artículos aprobados por ambas Cámaras y se reservaran las adiciones o reformas propuestas no aprobadas para las sesiones siguientes.**

F. a H. ...

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán en la cámara en que se presenten. La comisión legislativa correspondiente rendirá su dictamen en 30 días a partir de la fecha de recepción. En el caso de iniciativas del Ejecutivo clasificadas como urgentes, si el dictamen no se diera en este término, se procederá a iniciar un periodo de prueba de ejecución de un año; después de este término la cámara de origen emitirá su evaluación y pronunciamiento de factibilidad negativa y se desechará la propuesta o bien el pronunciamiento puede ser positivo y se procederá a aprobar la ley o decreto por ambas Cámaras. La mesa directiva de la Cámara de origen proveerá lo conducente para la verificación de este periodo de prueba. El criterio de evaluación será la necesidad de una medida que no prevé la ley pero que es necesaria para la ejecución del programa de gobierno.

J. El Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras como tampoco a las convocatorias a sesiones extraordinarias que expida la Comisión permanente.

Sección III De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

I. a II. ...

III. Para formar nuevos Estados dentro de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. a 3o. ...

4o. Que igualmente se oiga al **Presidente de la República y al Jefe de gobierno quien convocará a referéndum en el Estado o Estados de que se trate y los resultados se darán a conocer al Congreso en las dos semanas siguientes a su realización.**

IV. a VII. ...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el **Jefe de gobierno** pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29... **El Jefe de gobierno** informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado.

El Jefe del Distrito...

IX. ...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; **además, para aprobar las propuestas del Jefe de Gobierno para habilitar puertos, aduanas, aprovechamiento de playas así como el desarrollo de los sectores de energía y telecomunicaciones.**

XI. a XIV. ...

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional. Reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. **A tal efecto, aprobará o rechazará las propuestas que le haga el Jefe de gobierno para la utilización de la Guardia Nacional en términos de lo establecido en el artículo 89.**

XV-I. Para aprobar o rechazar la propuesta del Presidente de la Republica para disponer de las fuerzas armadas en términos de lo estipulado en la fracción VIII del artículo 89.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del **Jefe de gobierno** y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, **el Jefe de gobierno** tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables.

3a. **Las disposiciones en materia sanitaria emitidas por el Jefe de gobierno serán ejecutivas y serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.**

4a. ...

XVII. a XXVIII. ...

XXVIII-A. Para atender las propuestas del Presidente de la República y elegir al Jefe de gobierno. De igual manera atenderá las propuestas del Jefe de gobierno para elegir a los Secretarios de estado, Ministros de la Suprema Corte y funcionarios de alto nivel previstos en el artículo 89 de esta constitución.

XXVIII-A-I. Para hacer las reconvenciones al Presidente de la República cuando su función de representar a la nación no se apegue a lo establecido en el artículo 89 de esta Constitución.

XXVIII-B-I. Para elegir al Procurador general de la República de la terna que le someta a su consideración el Jefe de gobierno y previa realización de la consulta y audiencia pública para orientar criterios de profesionalidad, honorabilidad, honestidad y prestigio público así como evitar conflictos de intereses y prácticas de nepotismo. De igual manera, podrá proceder la remoción del Procurador a propuesta del Jefe de gobierno o con la propuesta de la décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras y la votación

de la mayoría simple de votación posible del mismo Congreso en caso evidente de carencia de funcionalidad pública.

XXVIII-B-II. Para solicitar la remoción del Jefe de gobierno cuando se presente la hipótesis establecida en el artículo 80 constitucional.

XXVIII-C. Para erigirse en jurado de sentencia y conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta constitución.

XXVIII-C-I. Para dictaminar positiva o negativamente las iniciativas declaradas como urgentes por el Jefe de gobierno de acuerdo a lo establecido en la fracción III del artículo 71 constitucional.

XXVIII-C-2. Para otorgar su pronunciamiento de factibilidad positiva o negativa para el cumplimiento de lo establecido en el inciso I del artículo 72 de esta Constitución.

XXVIII-D. Para designar, por mayoría simple de votos posibles, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, de entre las ternas que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

XXVIII-E. Para autorizar, por mayoría absoluta de votos posibles, al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas mexicanas y sólo por quince días más cuando se justifiquen fallas técnicas que no permitan su traslado al país de origen. De igual manera, y por la misma mayoría, aprobar las solicitudes de compra de armamento que le fundamente el Presidente de la República.

XXVIII-F. Para dar su consentimiento, por mayoría simple de los votos posibles, para que el Jefe de gobierno pueda disponer de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

XXVIII-G. Para realizar las conferencias de control de la gestión pública previa definición de agenda con el Jefe de gobierno.

XXVIII-H. Para coordinar con el Presidente de la República la realización de estudios condicionantes del futuro de la nación de acuerdo a la fracción XI del artículo 89.

XXIX. a XXX. ...

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

I. a III. ...

III-A. Organizar y realizar las conferencias de control de la gestión pública para evaluar periódicamente el desempeño del Ejecutivo federal.

IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el **Jefe de gobierno**, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El **Jefe de gobierno** hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 8 de septiembre, debiendo comparecer el **Jefe de gobierno** a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo federal a través del **Jefe de gobierno** hará llegar a la cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber partidas secretas.

La revisión de la cuenta pública...

Para la revisión de la cuenta pública...

La cuenta pública del año anterior...

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, **cuando medie solicitud del Jefe de gobierno**, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el **Jefe de gobierno** a informar de las razones que lo motiven.

V. a VIII. ...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes que el Presidente de la República y el **jefe de gobierno rindan al Congreso. Participar en las conferencias de control de la gestión pública para evaluar el desempeño del Ejecutivo Federal.**

Además...

II. Ratificar los nombramientos **que el Ejecutivo federal presente de agentes diplomáticos y cónsules generales en los términos que la ley disponga.**

II-A. **Ratificar o negar los casos de otorgamiento de asilo que le proponga el Presidente de la República.**

II-B. **Reafirmar propuestas de anulación del Ejecutivo federal sobre compromisos internacionales que sean contrarios a la Constitución.**

III. Se deroga. Pasa a función del Congreso.

IV. Se deroga. Pasa a función del Congreso.

V. y VI. ...

VII. Se deroga. Pasa a función del Congreso.

VIII. Se deroga. Pasa a función del Congreso

IX. y X. ...

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. **Así mismo, solicitará al Presidente de la República, convocar al Consejo de estado para realizar referéndum en las poblaciones afectadas con la eventual división de territorio.**

XII. ...

Sección IV De la Comisión Permanente

Artículo 78. ...

La Comisión...

I. Se deroga. Pasa a función del Congreso.

II. y III. ...

IV. Acordar la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Se deroga. Pasa a función del Congreso.

VI. ...

VII. Se deroga. Pasa a funciones del Senado y del Congreso.

VIII. ...

Sección V De la Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 79. ...

Esta entidad de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo:

I. a IV. ...

La Cámara de diputados designará...

Para ser titular de la entidad de fiscalización...

Los Poderes de la Unión y los...

El **Jefe de gobierno** aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Artículo Tercero. Se reforman los artículos 80, 81, 83, 85, 89, 90, 92 y 93 del Capítulo III, "Del Poder Ejecutivo" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Capítulo III Del Poder Ejecutivo

Artículo 80

Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la nación en un Jefe de estado que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y un Jefe de gobierno con los poderes que esta constitución y la ley reglamentaria les otorga.

Se contará con un Consejo de Estado que dirige el Presidente de la República. Estará integrado por los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, así como por el Jefe de Gobierno para analizar y decidir sobre asuntos de la seguridad nacional. En situaciones de excepción que a criterio del Presidente de la República se ponga en riesgo la integridad nacional, se invitará a los presidentes de ambas cámaras y de la suprema corte de la nación a participar en las sesiones del Consejo. La ley preverá su funcionamiento y sus reuniones y disposiciones se difundirán a la nación por los

medios de comunicación masiva en horarios de mayor audiencia para radio y televisión y en los principales medios de prensa nacionales y de los estados.

De igual modo, el Presidente de la República presidirá el Consejo del gabinete para el análisis de problemas de la agenda nacional de coyuntura y evaluar el desempeño de la administración pública federal y organismos autónomos previstos en esta constitución así como las conferencias de control de la gestión pública instauradas con el Congreso de la Unión. El Consejo se sujetará a la política de difusión descrita en el párrafo anterior respecto al Consejo de Estado.

El Presidente de la República será elegido por vía directa de acuerdo a la ley electoral. El Jefe de gobierno surgirá de una terna de personas que proponga el Presidente de la República a ambas cámaras del Congreso de la Unión las que lo elegirán por mayoría simple de los votos posibles previa realización de consulta y audiencia pública. La ley establecerá los criterios que regirán esta selección.

Para ser Jefe de gobierno se requiere cumplir con los mismos requisitos que para el Jefe de Estado.

El Presidente de la República puede ser sujeto a juicio político cuando no cumpla con lo establecido en el artículo 89 de esta constitución. En caso de procedencia, el presidente cesará de sus funciones y su sustitución se ajustará a lo establecido en el artículo 84.

El Congreso puede pedir la remoción del Jefe de gobierno al Presidente de la República y para la sustitución se estará al procedimiento de elección previsto en el párrafo cuarto de este artículo. La solicitud de remoción puede ser motivada por el criterio disfuncional que declare el Congreso por mayoría simple de los votos posibles a propuesta de la décima parte de cualquiera de las cámaras. Ninguna sustitución de Jefe de gobierno podrá darse durante el primer año de ejercicio de sus funciones.

Se estará en criterio disfuncional cuando a juicio de la mayoría simple de los votos posibles, el Congreso, a propuesta de la décima parte de ambas cámaras, el Jefe de gobierno deje de cumplir eficazmente con sus facultades de enlace entre el Ejecutivo y el poder Legislativo o cuando exista evidente carencia de coordinación con el Jefe de estado o en caso de que la mayoría de los miembros del gabinete no acaten sus directrices e instrucciones.

En su función de enlace con el Congreso de la unión, el Jefe de gobierno coordinará la agenda de conferencias de control de la gestión pública federal para la adecuada evaluación del desempeño facilitando, a la vez, el seguimiento que realiza el Congreso en materia de fiscalización y control. De igual manera, serán requisitos para ocupar las Secretarías de estado los mismos que para ocupar la jefatura del gobierno. La designación de estos funcionarios requiere de la propuesta del Jefe de gobierno para aprobación de la mayoría de votos posibles del Congreso. El Jefe de gobierno podrá remover a los secretarios de estado cuando a su criterio ya no cumplan con los

mínimos indispensables de funcionalidad que se necesitan en el cumplimiento de programas y acciones de la Jefatura de gobierno.

Artículo 81. Se deroga. Pasó al artículo anterior.

Se modifica el artículo 83, para quedar como sigue:

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el **1 de septiembre** y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

El Jefe de gobierno entrará en funciones una vez que sea elegido por el Congreso que se ajustará al periodo de 30 días posteriores a la toma de posesión del Presidente de la República. La ley regulará el procedimiento de elección en la que se precisará la toma de protesta ante el pleno del Congreso de la Unión. La duración de su encargo será variable a criterio del Congreso de acuerdo al artículo 80 de esta constitución pero no podrá ocupar el puesto más allá del periodo previsto para el Presidente de la República. La persona que ocupe el cargo de Jefe de gobierno no podrá volverlo a detentar pero si puede ser elegible a los cargos de representación popular, incluso, el de Presidente de la República pero no podrá ocupar un cargo público en el periodo posterior de dos años después de haber fungido como Jefe de gobierno.

El Jefe de gobierno en funciones podrá seguir en su encargo aún cuando se de el interinato o sustitución del Presidente de la República de acuerdo a los artículos 84, 85 y 86 de esta constitución. En todo caso estará sujeto a las mismas directrices que establece el artículo 80 respecto al criterio disfuncional.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el **1 de septiembre**, 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 89. Las facultades y obligaciones del Presidente de la República y del Jefe de gobierno, son las siguientes.

Del Presidente de la República:

I. Cuidar, en su calidad de Jefe de estado, la unidad de la nación protegiendo la integridad y honestidad en el funcionamiento de los órganos públicos y su relación con la ciudadanía. Así también, mantendrá las vinculaciones y enlaces con otros Jefes de Estado del mundo preservando los valores de respeto a las soberanías estatales, tradiciones y culturas velando por la igualdad y autodeterminación como patrones de comportamiento invariable. De igual

manera, el Presidente de la República velará por la independencia de los poderes Judicial y Legislativo y de los organismos autónomos que contemple esta constitución contando con el apoyo invariable de todos los órganos administrativos y de gobierno que existen en la República para cumplir con esta directriz.

II. Celebrar tratados internacionales, así como, terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado y atendiendo la sugerencia escrita del Jefe de gobierno. En la conducción de tal política, el presidente de la República observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. El no cumplimiento estricto de estos principios o ubicarse en el supuesto de traición a la patria hará sujeto de juicio político al presidente de la República con la propuesta de la décima parte de los miembros del Congreso y autorización de la mayoría simple de los plenos de ambas cámaras. Cualquiera de las cámaras, con la sugerencia de la décima parte de sus miembros podrá reconvenir al Jefe de Estado cuando sus actitudes, acuerdos o convenios que desarrolle no se ajusten a los principios de igualdad en las relaciones internacionales y protección de la imagen de la nación, integridad e identidad nacionales.

III. Someter para la autorización del Senado todo tratado internacional y velar por su cumplimiento puntual por las naciones suscribientes. Además, recomendará para la ratificación del Senado, el no cumplimiento de compromisos internacionales que sean contrarios a la Constitución. La ley establecerá los procedimientos que correspondan.

IV. Proponer al Senado los casos en que el gobierno considere otorgar asilo político a personas originarias de otros países.

IV-I. Proponer para aprobación del Congreso, en los 30 días siguientes a su toma de posesión, la terna de candidatos a ocupar el cargo de Jefe de gobierno anexando resultados de la consulta y audiencia pública correspondiente de acuerdo a lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 80 de esta Constitución.

V. Atender la solicitud del Congreso para remover al Jefe de gobierno procediendo conforme a lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 80 de esta constitución y lo correspondiente en la ley. Las sustituciones de este caso se ajustarán a lo establecido en ese mismo artículo.

VI. Convocar a referéndum en solicitudes de división territorial entre Estados o Municipios de la Federación a petición del Senado atendiendo lo estipulado en la fracción XI del artículo 76.

VI-I. Remitir por escrito informe anual sobre el estado general de la administración pública del país en los términos del artículo 69.

VI-II. Resolver en caso de desacuerdos entre las cámaras respecto al término del periodo de sesiones del Congreso de conformidad a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 66 constitucional.

VII. Presentar para aprobación del Senado los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales de acuerdo con la fracción II del artículo 76. Toda propuesta del Ejecutivo en estos casos llevarán la firma del Jefe de gobierno y del secretario de relaciones exteriores para el caso del servicio exterior.

VII-I. Proponer al Congreso las ternas de candidatos a ocupar cargos de Ministros de la Suprema Corte de justicia de la nación en los términos de la fracción XXVIII-D del artículo 73 constitucional.

VII-II. Proponer al Congreso los nombramientos de coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

VIII. Promover, previa autorización de la mayoría simple de los votos posibles del Congreso, acciones para preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva disponiendo de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación. En situaciones de excepción, habrá de ajustarse a la autorización de la mayoría simple de la votación posible de los miembros de ambas cámaras. Las situaciones de excepción serán debidamente explicadas y argumentadas ante el Congreso, incluyendo las del combate al narcotráfico en cualquiera de sus formas. Para el cumplimiento de este artículo el Presidente de la República habrá de convocar al Consejo de Estado para su valoración y aprobación colegiada donde el Presidente de la República tendrá voto de calidad.

Asimismo, el Presidente de la República presentará al Congreso, debidamente fundamentada, solicitud para permitir el movimiento de tropas y lo relativo a compra de armamento de conformidad con la fracción XXVIII-E del artículo 73 de esta Constitución.

IX. Convocar a los representantes de las distintas fuerzas políticas del país para desahogar y hacer exhortos en situaciones de crisis en casos evidentes de conflictos irresolubles por los partidos políticos o fracciones parlamentarias en el Congreso que puedan poner en entredicho la estabilidad y armonía social.

X. Coordinar, con el Congreso, la realización de estudios que se consideran como temas en los que el país habrá de establecer definiciones al corto plazo y que están condicionando su futuro como nación. Las áreas de análisis son 1) movimientos migratorios, fronteras e hibridez cultural; 2) población siglo XXI; 3) transnacionalismo, neoliberalismo y nacionalismo; 4) modernización política y elecciones; 5) relaciones México-EU y procesos de integración económica; 7) formas de gobierno, federalismo, medio ambiente global y pobreza 8) distribución de la renta nacional y fragmentación social. En tal propósito se apoyará en centros académicos y de investigación.

Del Jefe de gobierno:

XI. Ejecutar leyes que emita el Congreso de la Unión.

XII. Dirigir, coordinar y controlar planes y programas de la administración pública federal centralizada y paraestatal y desarrollar las relaciones con el Congreso de la Unión exceptuando las que específicamente señale esta constitución para el Presidente de la República. También se coordinará con los organismos autónomos correspondientes y gobiernos de las entidades federativas.

XIII. Proponer, para aprobación de la mayoría simple de la votación posible del Congreso, a las personas que ocuparán las Secretarías de estado, atendiendo lo establecido en el último párrafo del artículo 80 de esta constitución. Estas propuestas, se presentarán en ternas de candidatos a ocupar cada cargo y surgirán de consulta pública y audiencia realizada por el Jefe de gobierno y bajo los criterios de profesionalidad que apruebe el Congreso. Los procedimientos correspondientes se fijarán con precisión en la ley.

XIV. Aprobar la designación y remoción de los empleados del Ejecutivo federal no previstos como atribuciones del Presidente de la República. Incluye a los funcionarios superiores de hacienda. Toda aprobación en este sentido deberá estar suficientemente fundada con argumentos que serán publicitados para aviso a la ciudadanía destacando, nivel profesional, honorabilidad, honestidad y ausencia de conflictos de intereses, tráfico de influencias y nepotismo.

XV. Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales con autorización de la mayoría de ambas cámaras del Congreso de la unión y bajo el procedimiento de publicitación al pueblo de México abriendo la posibilidad de audiencia para verificación curricular, profesionalidad, honestidad y probidad. Las propuestas se presentarán en ternas y el Congreso autorizará o reprobará en un término de una semana posterior al cierre de la consulta y audiencia pública correspondiente.

XV-I. Proponer al Congreso la terna para elegir al Procurador General de la República ajustándose a la realización de consulta y audiencia pública y de acuerdo a la fracción XXVIII-B-I del artículo 73 constitucional.

XV-II. Disponer de la Guardia Nacional para los casos de emergencia interior ajustándose al procedimiento de autorización por el Congreso.

XVI. Coordinar con el Congreso de la unión, la agenda de conferencias semanales de seguimiento de la gestión pública federal para la adecuada evaluación del desempeño.

XVII. Hacer las propuestas de iniciativas de ley o decreto con declaración de urgencia presentando argumentación de conformidad a lo establecido en el segundo párrafo, fracción III del artículo 71 de esta Constitución.

XVIII. Realizar el periodo de prueba de aplicación de iniciativas de ley o decreto de acuerdo con lo previsto en el inciso i del artículo 72 constitucional.

XIX. Preparar y hacer llegar a la cámara de diputados iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de egresos de la federación en los términos del párrafo segundo, fracción IV del artículo 74 constitucional.

XX. Presentar la cuenta pública del año anterior a la cámara de diputados en los términos del párrafo séptimo, fracción IV del artículo 74.

XXI. Solicitar a la Cámara de diputados o a la Comisión permanente, la extensión del plazo para presentar la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos o la cuenta pública ajustándose a lo dispuesto en el párrafo octavo de la fracción IV del artículo 74.

XXII. Proponer al Congreso, a propuesta del Consejo del gabinete federal, la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. De igual forma otorgará permisos para el aprovechamiento de playas. Bajo este mismo procedimiento presentará los programas específicos para el desarrollo del sector energía y sus empresas estatales y el de telecomunicaciones así como el de radio y televisión. En todos los casos, se estará sujeto a la aprobación del Congreso por mayoría simple de los miembros de ambas Cámaras previo a la publicitación y procedimiento de audiencia pública operada por el ejecutivo federal.

XXIII. Dirigir el Consejo de salubridad y dictar medidas sanitarias que procedan en los casos establecidos la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

XXIV. Participar en los Consejos de estado y de gabinete federal en los términos establecidos en el artículo 80 de esta Constitución.

XXV. Sugerir por escrito al Presidente de la República criterios, puntos de vista y reflexiones respecto a tratados internacionales donde el país sea o vaya ser parte ajustándose a lo establecido en la segunda fracción de este artículo.

XXVI. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XXVII. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

XXVIII. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XXIX. Publicitar y someter a audiencia pública los contratos que se otorguen para la construcción de obras y servicios públicos explicitando al concesionario o beneficiado, sus antecedentes, capacidades, honorabilidad, beneficios pecuniarios que deja a la nación y ganancias que recibirá.

XXX. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución de cobro de las indemnizaciones y sanciones a que se refiere el último párrafo del artículo 79 de esta Constitución.

XXI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación **que estarán a cargo del jefe de gobierno y las secretarías de estado bajo su dependencia** y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación. **Las leyes determinarán las relaciones entre el jefe de gobierno y las entidades paraestatales o entre éstas y las dependencias de la Jefatura de gobierno.**

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el **jefe de gobierno y el secretario de Estado** a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos.

Artículo 93. **El jefe de gobierno y los secretarios de estado** luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. **Este precepto se realizará a través del mecanismo de conferencias permanentes semanales de control del desempeño por el que se sistematiza la función de control del desempeño que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.**

En el primer semestre de iniciado un nuevo gobierno federal el Presidente de la República presentará para aprobación de ambas cámaras del Congreso el plan

nacional de desarrollo que en el término de 24 horas debe recibir moción de apoyo potencial de la décima parte del Congreso para proceder a su análisis, discusión y aprobación. El Congreso se reunirá una semana después para aprobar o rechazar o indicar ajustes a dicho plan el cual deberá quedar presentado con esas correcciones por el Ejecutivo federal en un plazo no mayor a un mes a partir del regreso por parte del Congreso. En caso de que el Ejecutivo no presentare al Congreso estas adecuaciones entonces el Congreso procederá a aprobar el plan únicamente en aquellos puntos en que existieron coincidencias con el poder Ejecutivo y pasará el plan a trabajo de comisiones donde se discutirán los asuntos pendientes de aprobación. Treinta días después el Congreso por mayoría simple de votos posibles, ratificará o rechazará la propuesta del Ejecutivo.

Las conferencias de control del desempeño público federal serán encabezadas por el Jefe de gobierno quien se apoyará en la secretaria de estado correspondiente e incluso en el director de la empresa estatal respectiva o el procurador general de la República. Ambas cámaras acordarán la agenda anual de trabajo con el jefe de gobierno la cual durará el mismo tiempo que los periodos de sesiones ordinarias del Congreso e incluye sesiones en tiempos de receso. La ley precisará las formas y procedimientos del mecanismo de evaluación del desempeño. No obstante, cualquiera de las cámaras podrá citar al Jefe de gobierno en el momento que se requiera para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las cámaras a pedido de una décima parte de sus miembros tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de cualquier organismo del sector público federal. Los resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo federal y se someterán a juicio de la población por el mecanismo de publicidad y audiencia pública.

Artículo Cuarto. Se reforman los artículos 96, 98, 99, 100 y 102 del Capítulo V " Del Poder Judicial" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar así:

Capítulo IV Del Poder Judicial

Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la suprema corte de justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Congreso que, previa comparecencia de las personas propuestas y después de aplicarse la publicidad y audiencia pública correspondientes así como a los criterios de selección que precise la ley, designarán al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras dentro del improrrogable plazo de treinta días.

En caso de que ambas cámaras rechacen la totalidad de las ternas propuestas, el Presidente someterá una nueva que estará sujeta al procedimiento previsto en el párrafo anterior. El Congreso tendrá que pronunciarse por alguna de las personas

propuestas aplicando, incluso, el sistema condicionado para evaluar al seleccionado durante un año de sus funciones procediendo a ratificarlo o rechazarlo. En el primer caso el Congreso procederá a avisar a la población sobre dicho nombramiento. En caso contrario, pedirá al Ejecutivo el envío de otras propuestas e iniciar el respectivo procedimiento establecido en el párrafo anterior.

Artículo 98. Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a **la aprobación del Congreso** observándose a lo dispuesto en el artículo 96 de esta constitución.

Si faltare un ministro por defunción o por cualquier otra causa de separación definitiva, el presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a **la aprobación del congreso en los términos del artículo 96 de esta Constitución.**

Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo quien las enviará para su aprobación al **Congreso.**

Las licencias de los ministros cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo podrán concederse por el **Congreso a sugerencia del presidente de la Suprema Corte de la Nación.** Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Artículo 99. ...

Para el ejercicio de sus atribuciones...

La Sala Superior...

Al Tribunal Electoral...

I. a IX. ...

Cuando una Sala del Tribunal Electoral...

La organización del Tribunal...

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal...

Los magistrados electorales que integren la sala superior y las regionales serán elegidos por el voto de la mayoría de los miembros de cada una de las cámaras a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y previa publicitación y procedimiento de audiencia pública aplicada por la misma corte.

Artículo 100. ...

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; **dos Consejeros designados por el Congreso** y uno por el Presidente de la República.

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, **cuyos funcionarios serán nombrados y removidos a propuesta del Jefe de gobierno y la ratificación del Congreso**, de acuerdo con la Ley respectiva. **El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, propuesto por el Jefe de gobierno ante el Congreso que lo aprobará por la mayoría de los votos posibles en ambas cámaras. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.**

Artículo Quinto. Se reforman los artículos 108, 110 y 111 del Título Cuarto, "De las Responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título...

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y **las omisiones que se establecen en las fracciones I y II del artículo 89.**

Artículo 110. **Podrán ser sujetos de juicio político el Presidente de la República, el Jefe de gobierno**, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la judicatura federal, los secretarios de estado, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de gobierno del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal electoral, los Directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales...

Las sanciones consistirán en la destitución...

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, **el Congreso erigido en Jurado de sentencia a través** de la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la **mayoría simple de la votación posible de aquella Cámara**, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la cámara de Senadores, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de la mayoría simple de los la votación posible, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra el **Presidente de la República, Jefe de gobierno**, los Diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Estado, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará **por mayoría simple de la votación posible**, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior...

Si la Cámara declara que ha lugar...

Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante **el Congreso con base en lo establecido en la fracción II del artículo 89** y en los términos del artículo 110. En este supuesto **el Congreso** resolverá con base en la legislación aplicable.

Transitorio

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

Bibliografía

- Lanzaro, Jorge (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Clacso Edit., Buenos Aires, Argentina, 2003.
- Linz, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria, ¿qué diferencia implica?", en Linz y Arturo Valenzuela, *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, volumen I.
- Linz, Juan; y Valenzuela, Arturo (compiladores), *Las crisis del presidencialismo. 2 El caso latinoamericano*, Alianza Editorial, 1998.
- Nino, Gargarella, *et al.*, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- Bejar Navarro, Raúl; y Moctezuma N., David, *Relativización y desgaste del presidencialismo mexicano*, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Interdisciplinarias, México, 1988.
- Nohlen, Dieter; y Fernández, Mario (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, editorial Nueva Sociedad, 1998.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, 1985.

Mainwaring, Scout; y Soberg Shugart, Matthew (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, 2002.

Brandenburg, F., *The makin' of modern Mexico*, capítulo I, "The revolutionary family and the mexican proposition", Prentice Hall, Inc., 1976, páginas 1-18.

Knighth, Alan, *La Revolución Mexicana. Del porfiriato al nuevo régimen constitucional*, volumen I, Grijalbo, México, 1996.

Flores Vera Juan Antonio, *Chiapas, elites y modernización política*, OMTOI, México, 2000.

Palacio Legislativo, a 13 de septiembre de 2007.

Diputados: Gerardo Sosa Castelán, Joel Guerrero Juárez, María Oralia Vega Ortiz, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, José Edmundo Ramírez Martínez (rúbricas).

DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Guadalajara, Jalisco, a 30 de agosto de 2007.

**Diputada Ruth Zavaleta Salgado
Presidenta de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que esta Quincuagésima Octava Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada en esta fecha, aprobó el acuerdo legislativo número 224-LVIII-07, del cual le adjunto copia, en el que se eleva iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 134, primer párrafo, en términos y por los razonamientos expuestos en el acuerdo legislativo de referencia.

Por instrucciones de la directiva de esta soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, en vía de notificación personal y para los efectos legales procedentes.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración y respeto.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Licenciado Ricardo Esquivel Ballesteros (rúbrica)
Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, en Funciones de Secretario General

**Ciudadanos Diputados
Integrantes de la LVIII Legislatura:**

A la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos fue turnada la iniciativa, presentada por la diputada Karina Cortés Moreno, por la que se propone elevar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de ley que reforma el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución General de la República, y para efecto de proceder a realizar su estudio y dictamen hacemos la siguiente relación de

Antecedentes

I. En sesión ordinaria del Pleno del Congreso de Jalisco, celebrada el 20 de marzo de 2007, la diputada Karina Cortés Moreno presentó la iniciativa de acuerdo legislativo con objeto elevar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la

iniciativa de ley que reforma el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución General de la República.

II. La referida iniciativa fue turnada mediante número de **folio 046** por la Dirección de Procesos Legislativos a la Presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos el 20 de marzo de 2007.

Por lo anterior y en virtud de la materia, dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, procediéndose al estudio de la iniciativa referida, y

Considerando

I. Que atendiendo a la forma, es procedente el estudio de la presente iniciativa, por tratarse de materias respecto de las cuales el Congreso del estado de Jalisco está facultado para conocer y legislar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 de la Carta Magna y en el artículo 35 de la Constitución Política del estado de Jalisco.

II. Que responde a la atribución de dictaminar el asunto que nos ocupa a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Jalisco.

III. Que la iniciativa de acuerdo legislativo tiene como objeto propone reformar el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución General de la República, para que consigne la obligación de los tres niveles de gobierno y a todos los organismos públicos –descentralizados y autónomos– que ejerzan recursos públicos, de aplicar el gasto público con arreglo a los principios de racionalidad, austeridad y transparencia, se desprenden como argumentos torales de la misma los siguientes:

La Constitución General de la República contiene la estructura o disposición jurídica que guardan entre sí los diversos elementos que integran a la nación mexicana. Esta carta contiene el mandato supremo del pueblo mexicano y define en sus ordenamientos las reglas que deben guardar los actos sociales en su interrelación, y la de éstos con el exterior.

Normar el diseño y el funcionamiento del aparato gubernamental es una asignatura que ocupa un lugar preponderante en el texto constitucional. Esto se justifica a partir de que una prerrogativa fundamental de la gente es el derecho a un buen gobierno. En el mismo tenor, el artículo 39 de la Constitución Mexicana establece que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste"; luego, un buen gobierno es el que actúa en beneficio del pueblo. Sin embargo, cuando asumimos el gobierno como conjunto de organismos y personas que dirigen una nación y las funciones que desempeñan, entramos en un campo de muy alto grado

de dificultad, toda vez que un buen gobierno debe empezar por un apoyo constitucional que en los hechos cuente con esa estructura –organismos– y facultades idóneas para cumplir las altas expectativas del artículo 39 ya invocado.

Además de la dificultad que entraña el diseño administrativo y político del gobierno, suele suceder que su ordenación es un fenómeno complejo de encauzar desde el marco constitucional. Precisamente, por tratarse de organismos que ejercen poder público, no es infrecuente que las tentativas de reforma se malogren por falta de una verdadera autocrítica desde las más altas esferas de los diversos niveles de gobierno. Cuando todo se ve bien desde las cumbres del poder, no se justifica cambio alguno.

En este escenario se observa una paradoja que como tal no es de fácil explicación, pero que descubre las ataduras a que se enfrenta a la sociedad para robustecer los mecanismos de control tendentes a un buen gobierno; a saber: la visión del mejoramiento de la gestión pública debe ser compartida por quienes, por un lado, tienen precisamente mando de gobierno y, por el otro, detentan el monopolio de creación de las leyes de tal manera que, si la percepción de los gobernantes carece de autocrítica, luego se estanca la posibilidad de cambio. Es tanto como pedir que cambie a quien se percibe infalible.

Una situación grave, donde se requiere afinar la visión autocrítica del Estado –y que ha llamado la atención de muchos sectores de nuestra sociedad–, es la referente al manejo inescrupuloso que algunos malos funcionarios hacen de los recursos públicos. Se trata de actos patrimonialistas o despilfarro de recursos que dañan a la sociedad. Ya sea que se observa eventos en los que recursos públicos no se aplican con racionalidad. La racionalidad es una cualidad que tiene que ver con las operaciones lógicas que todos compartimos, de tal manera que su vinculación al manejo de la hacienda pública repercutirá siempre en una aplicación del egreso derivada de un ejercicio reflexivo y lógico. Así las cosas, por ejemplo, no será racional el pago de sobreprecio en la obra pública. No existe condición lógica por la que la colectividad deba pagar más de lo debido. Este principio de racionalidad debe aplicarse al pago de salarios, a la contratación de obra pública y, en general, a la adquisición de todo tipo de bienes y servicios que el gobierno requiera para el cumplimiento de sus funciones. Si no hay racionalidad en el gasto, se depredan los recursos del pueblo y se frena su desarrollo.

Una de las expresiones más reprochadas de la administración irracional es la sustitución de prioridades por obras suntuarias. Esta deformación es perceptible en todos los niveles y conlleva una profunda frivolidad y corrupción. El pago de artículos que son tan suntuarios como inútiles llena columnas enteras de la contabilidad pública. Obras de relumbrón que postergan acciones reales para el combate de la pobreza. Regalos y costosas recepciones con cargo a recursos fiscales sustituyen la inversión pública en educación y salud. Todas estas expresiones son producto de una administración alejada del principio de racionalidad. Cuando la

aplicación del gasto público es racional, se encuentra blindado de toda impertinencia, superficialidad o ineptitud.

Por esas razones consideramos que el legislador debe elevar a rango constitucional el principio de racionalidad del gasto público. Con esta adición se podrá tasar la validez de los gastos de gobierno, los cuales sólo serán constitucionales cuando cumplan la condición de racionalidad. Al momento en que el acto irracional es inconstitucional, se actualizan diversos medios precisamente de control constitucional, que harán factible el restañamiento del daño causado por el dispendio. Llevada esa reflexión a un nivel más cotidiano, se podrá declarar la invalidez –por inconstitucional– de prácticas insanas como las ya señaladas (pagos excesivos en sueldos, bienes y servicios). Algunos malos servidores públicos han distorsionado el concepto de autonomía –de la que gozan diversos organismos públicos– al invocarla como patente de corso para abusar de los recursos públicos y no como oportunidad para aplicar libremente dichos recursos en beneficio del pueblo, como se comentó. Esta deformación encontraría un valladar en el principio de racionalidad elevado a rango constitucional, ya que no se cuestionaría la autonomía del organismo sino la aplicación irracional del acto de gobierno.

Otro de los elementos que debe reunir el gasto público tiene que ver con la sobriedad y dignidad con que deben conducirse los servidores públicos y con la misma sobriedad y dignidad que deben imprimir a su obra. El gasto debe ser austero. Es decir, una vez conocidas las opciones que la racionalidad nos ofrece, el gobierno debe elegir la que cumpla justamente –sin adornos, excesos o añadidos– el fin que se persigue. El principio de austeridad está muy de la mano con la eficacia, pero tampoco riñe con la estética. Es decir, referido a obras de gobierno, éstas pueden ser eficientes y revestidas de belleza, sin dejar de ser austeras. Lo que no se vale es ponderar sobremanera efectos secundarios en perjuicio de la eficacia de la obra de gobierno y la salud de las finanzas públicas.

Un gasto racional y austero asegura mayor cobertura de los servicios que presta el gobierno. El ahorro es una virtud que deben practicar los gobernantes, y esto sólo se logra al ejercer el gasto con racionalidad y austeridad. No se trata de principios privativos de una nación de desarrollo, pero sí son de urgente adopción por las sociedades con mayores carencias.

Por último, es preciso que el gasto que efectúa el gobierno se transparente. Este elemento está relacionado con el derecho a la información que asiste a los ciudadanos, y que nuestra Carta Magna consagra en el artículo 6o., respecto al cual dispone que dicho derecho deberá ser garantizado por el Estado. El derecho a la información, del que se deriva –entre otros– el derecho ciudadano a conocer el destino de los recursos públicos, tiene diversos efectos virtuosos, como la prevención de actos desleales a los intereses del gobierno por parte de malos servidores públicos y propiciar una ciudadanía mejor informada. La prevención de los desvíos del poder se logra desde el momento en que la transparencia facilita el

escrutinio público, que viene a ser una especie de mirada colectiva bajo la cual es más complejo burlar la ley; y, evidentemente, una sociedad informada no sólo es una sociedad más crítica sino que también propicia una ciudadanía más participativa en la solución de los problemas colectivos.

Con base en las consideraciones expuestas, impulso esta acción legislativa, que propone reformar el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución General de la República para que consigne la obligación de los tres niveles de gobierno y a todos los organismos públicos –descentralizados y autónomos– que ejerzan recursos públicos de aplicar el gasto público con arreglo a los principios de racionalidad, austeridad y transparencia.

Incorporada esta reforma a nuestra Carta Magna, será un efectivo dispositivo para que las entidades públicas que gozan de autonomía financiera la ejerzan con responsabilidad y en beneficio de los gobernadores.

En mérito de lo expuesto, propongo a esta asamblea el siguiente proyecto de

Acuerdo Legislativo

Primero. El Congreso del estado de Jalisco eleva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente

Iniciativa de Ley

Que reforma el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales y organismos públicos autónomos, se administrarán con arreglo a los principios de racionalidad, austeridad y transparencia para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

Transitorio

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

Segundo. Instrúyase al secretario general del Congreso del estado de Jalisco para que remita la presente iniciativa a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para la constitución de su proceso legislativo.

Tercero. Envíese copia de la presente iniciativa a los congresos locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su conocimiento.

IV. Al haberse realizado un estudio de los razonamientos expresados en la iniciativa a que se ha hecho referencia, los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos concurrimos en las siguientes

Conclusiones

I. Los integrantes de esta comisión legislativa coincidimos con la autora de la presente iniciativa, ya que consideramos una omisión de la Carta Magna que no se haya incluido a los gobiernos estatales y a los municipales en el primer párrafo del artículo 134 y que, por tanto, es procedente la reforma propuesta.

II. Observamos que el párrafo primero del artículo 134 de la Carta Magna a la letra dice: "Los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, **se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez** para satisfacer los objetivos a que estén destinados", sin incluirse en estos principios de la administración de los recursos los gobiernos estatales y los municipales. Por ello, la autora propone una modificación, en los siguientes términos:

Redacción vigente

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

Propuesta de reforma

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan a los **gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales**, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales y organismos públicos autónomos, se administrarán con arreglo a los principios de racionalidad, austeridad y transparencia para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

IV. Consideramos necesario reformar el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución General, ya que del texto actual se desprende que "**se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez**", donde *eficiencia* proviene del latín *efficientia*, que es la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado, *eficacia* proviene del latín *efficacia*, que significa capacidad de lograr el efecto que se desea o espera, *honradez* proviene del latín *honoratus*, que significa "rectitud del ánimo, integridad en el obrar". Consideramos que, por cuestión de congruencia interna en el cuerpo de la Constitución, es

necesario que dichos principios de la administración se apliquen en todos los ámbitos y niveles de gobierno considerados y garantizados en la propia Carta Magna.

V. Tomando en cuenta la literalidad de las palabras, nos queda muy claro que el ánimo del legislador al plasmar el primer párrafo del artículo 134 de la Carta Magna fue y sigue siendo que los recursos económicos se administren óptimamente, y no se desprende de ninguna otra disposición constitucional que haya motivos suficientes para excluir de estos principios los gobiernos estatales y los municipales.

VI. Esta comisión legislativa considera necesario mencionar que el solo hecho de reformar el multicitado párrafo primero del artículo 134 constitucional para hacer la inclusión de "gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales y organismos públicos autónomos" no resolverá la problemática planteada, sin que exista un verdadero compromiso de los gobiernos estatales y de los municipales de sujetarse a dichos principios de la administración.

VII. Sin embargo, consideramos que es un precedente importante y un paso necesario tendente a su consecución, además de que consideramos una incongruencia interna que en dicho artículo constitucional no se incluyan los gobiernos estatales y los municipales que, como todos sabemos, administran una importante cantidad de recursos públicos.

Por lo expuesto, fundado y motivado, la comisión dictaminadora, en los términos de los artículos 157 y 159 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco, **ha resuelto** someter a la consideración del Pleno del Congreso el siguiente dictamen de

Acuerdo Legislativo

Primero. Que eleva a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la presente **iniciativa de ley**, que reforma la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar de la siguiente forma:

"Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales y organismos públicos autónomos, se administrarán con arreglo a los principios de racionalidad, austeridad y transparencia para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

Transitorio

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

Segundo. Instrúyase al secretario general del Congreso del estado de Jalisco para que remita la presente iniciativa a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para la constitución de su proceso legislativo, con los anexos que le dieron origen.

Tercero. Envíese copia de la presente iniciativa a los congresos locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su conocimiento.

Atentamente
Sala de Juntas del Congreso de Jalisco

Agosto de 2007

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

Diputados: Gustavo González Hernández, presidente; César Octavio Madrigal Díaz, Juan Óscar Alejandro Díaz Medina, Felipe de Jesús Pulido García, Óscar Mauricio Olivares Díaz, Juan Carlos Márquez Rosas, Carlos Bernardo Guzmán Cervantes, María Verónica Martínez Espinoza, Karina Cortés Moreno, Enrique Alfaro Ramírez (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO EFRAÍN MORALES SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, diputado Efraín Morales Sánchez, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y diversos artículos de la Ley General de Educación,¹ al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Esta indicativa propone reformas y adiciones consecuentes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación, que propicien, desde hoy, las atribuciones del Distrito Federal en la materia y, por tanto, armonizar progresivamente las leyes que regulan los servicios educativos en nuestro país; lo anterior, sin perder de vista lo referente al proceso para que el Gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación que claramente se consignan en el artículo cuarto transitorio de la reforma de 1993.

Asimismo, se enfatiza dentro de los fines de la educación fortalecer la impartición del civismo en los espacios del sistema nacional de educación, sin que esto implique la función de determinar contenidos ni tampoco cambiar la función y perfil de las y los docentes. Por otra parte, la redacción de las propuestas y su propósito conlleva a precisar géneros y, en todo caso, la pluralización de acciones o atribuciones que ya establece la Ley General de Educación.

La educación es un derecho reconocido internacionalmente, a través de diversas e importantes declaraciones sobre derechos humanos, hasta documentos específicos, los cuales coinciden en la relevancia de la educación, y en la necesidad de que ésta sea para todos, sin distinción de raza, sexo o situación económica. Entre otros, debemos consignar: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Declaración sobre los Derechos de los Niños; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres; la Declaración Mundial sobre Educación para Todos "Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje" Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990; el Foro Mundial sobre Educación, Dakar-Senegal, abril 2000, y la Declaración Educación para Todos en las Américas, Marco de Acción Regional, 2000.

Siguiendo este orden de ideas, en México hemos construido la percepción histórica de que el país requiere para su avance y fortalecimiento, de la educación como un servicio público

esencial a los que se obliga el poder público y como un compromiso de la sociedad en su conjunto. La educación ha sido en México, el rubro imprescindible de cualquier plataforma o propuesta política.

La sociedad, por su parte, sabe que educar es una tarea común, inacabable, de interés general y de la cual depende la creación de las condiciones de vida digna para todos sus integrantes.

Por ser la educación un servicio público de la mayor relevancia y significación política y social, la conformación y desarrollo de su régimen jurídico excede las cuestiones de estricta técnica legislativa y debe revisarse también a la luz de la historia, la sociología y la filosofía política.

Asimismo, debe reiterarse que la educación, es uno de los derechos fundamentales del hombre en tanto que permite impulsar el desarrollo integral de la personalidad de los integrantes de una nación; es un derecho público individual.²

Por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 1o. que "en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...

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

Asimismo, el artículo 3o. de la Carta Magna establece que "todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

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

Por su parte, la Ley General de Educación, abunda al señalar a través de su artículo 2º, párrafo segundo que "la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social".

En este mismo sentido, resulta fundamental subrayar la búsqueda de la equidad, de igualdad de oportunidades, de calidad educativa y de corresponsabilidad social que plantea la Declaración Internacional *Evaluación para todos en las Américas, Marco de Acción Regional, 2000*, que señala que la educación debe proporcionar habilidades y competencias para vivir y desarrollar una cultura del derecho, el ejercicio de la ciudadanía y la vida democrática, la paz y la no discriminación; la formación de valores cívicos y éticos; la sexualidad; la prevención de la drogadicción y alcoholismo; la preservación y cuidado del medio ambiente.

La inclusión de estos aprendizajes, como contenidos curriculares, transversales y/o disciplinares, constituye un desafío asociado a la nueva construcción curricular, al trabajo conjunto con la comunidad y al rol del profesor como modelo de las competencias para la vida.

También debe atenderse lo que el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago, Chile en 1998 estableció, que los gobiernos deben incorporar en los proyectos educativos, dentro del ordenamiento jurídico de cada país, objetivos y contenidos que desarrollen la cultura democrática en todos los niveles, para la formación de personas en valores éticos, conductas solidarias y de probidad. Se deberá fortalecer para ello la participación de docentes, familias, estudiantes y comunicadores sociales, en su tarea de concebir y poner en práctica los proyectos orientados a formar ciudadanos inspirados en valores democráticos.

En nuestro país, a partir de la década de los treinta, la materia de educación cívica aparece en los planteles educativos de nivel básico como una forma de contribuir desde las escuelas a la unidad nacional, y a la "consolidación del Estado mexicano como garante de la justicia social".³ Para la década de los sesenta, la educación cívica se presenta como una asignatura encaminada al conocimiento y mejoramiento de la sociedad incorporándola en los cuadernos de trabajo complementarios al libro oficial de Historia y Civismo para los grados de tercero a sexto de la escuela primaria.

En 1973 la reforma educativa agrupa, por campos de conocimiento, al civismo, dentro del área de las ciencias sociales, y es con las reformas de 1993 y 1999, que considerando la educación cívica como primordial para lograr una educación integral, se incorporó la formación de valores al contenido temático de la materia. Se pretendía entonces "fomentar la práctica y el ejercicio de valores, así como a través de los contenidos la formación del juicio ético y los cambios de actitud para consolidar en los educandos una formación ciudadana que mejore la vida de los individuos y de la sociedad.

Para tal fin se planteó una metodología constructivista basada en Piaget y Kohlberg sobre el desarrollo moral, que consiste en la presentación de información y/o investigación sobre el tema, planteamiento de problemas reales del contexto en relación con la temática, sobre los cuales se discute, se analiza y se reflexiona colectivamente mediante el diálogo. Se propicia la toma de decisiones personales y colectivas".⁴

El civismo, de manera general, se define como las pautas mínimas del comportamiento que nos permiten convivir en paz y libertad, respetando a los otros, los objetos públicos y el entorno natural. Por ello, la educación cívica es el proceso por medio del cual se promueven el conocimiento y la comprensión del conjunto de normas que regulan la vida social y la formación de valores y actitudes que permiten al individuo integrarse a la sociedad y participar en su mejoramiento. Y la formación cívica y ética se le concibe como un conjunto de experiencias organizadas y sistemáticas, a través de las cuales se brinda a los estudiantes la oportunidad de desarrollar herramientas para enfrentar los retos de una sociedad dinámica y compleja, misma que demanda de sus integrantes la capacidad de actuar libre y responsablemente en asuntos relacionados con el desarrollo y mejoramiento personal y de la sociedad.⁵

En este sentido, la presente iniciativa tiene entre sus principales motivaciones el reto descomunal que actualmente significan las nefastas manifestaciones de la descomposición social que se traducen en una cruda realidad que ha exacerbado internacional y nacionalmente a las sociedades a través de una crudísima violencia general, la delincuencia, el tráfico de drogas y todas las otras manifestaciones de dicha descomposición social.

Es tal la magnitud de este fenómeno, que regularmente hace aparecer como insuficientes e ineficaces cualquier práctica y acción gubernamental y privada, así como de los planes, programas, equipamientos y estrategias de cualquier tipo, para atender y saldar este pesadísimo y catastrófico lastre. Es claro que no es tan sólo con buenos deseos, recursos materiales y reacciones inmediatistas como debe y puede enfrentarse. Pues, evidentemente, se trata de una enfermedad y epidemia del deterioro de la conciencia y cohesión social; así como un desarrollo perverso de la cultura de la violencia, la corrupción, la desintegración familiar y la desigualdad e inequidad social.

Por ello debemos considerar indispensable e inmediato privilegiar, exaltar y reforzar la educación cívica como una de las mejores estrategias e instrumentos principales para rescatar e inducir la siembra de valores convivenciales para, de esta forma, en el corto plazo, lograr una conciencia social y de valores cohesionantes y armónicos que permitan desterrar estas nocivas prácticas y cultura de la actual sociedad, ya que de otra forma cualquier gasto y otros seguirán resultando inadecuados e insuficientes para enfrentar este reto.

Ya que ése, como lo consigna la propia UNESCO, se caracteriza por la expresión de la intolerancia, las manifestaciones de odio racial y étnico, el recrudecimiento del terrorismo, la violencia hacia el "otro" y las disparidades cada vez mayores entre ricos y pobres. Por lo que es indispensable que las estrategias de acción garanticen las libertades fundamentales, la paz, los derechos humanos y la democracia y fomenten al mismo tiempo el desarrollo económico y social sostenible y equitativo, ya que se trata de componentes esenciales de la construcción de una cultura de paz. Esto exige la transformación de los estilos tradicionales de la acción educativa.

En consecuencia, como prioridad indispensable la Ley General de Educación debe actualizar sus conceptos y redacción, de modo que permitan eliminar cualquier vestigio de discriminación y sea ejemplo de la educación cívica que proponemos, y de esta forma contribuir a erradicar las prácticas, preceptos e instrumentos que, de una u otra forma, impiden y entorpecen la prevención y eliminación de cualquier acción de índole discriminatoria en contra de cualquier persona.

En resumen, promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad en las políticas públicas con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas, también favorecerán el desarrollo y consolidación de la cultura y educación cívica.

Asimismo, en relación con los objetivos de esta iniciativa, resulta sustancial la ejecución de los sistemas, programas y acciones coordinadas y la determinación y asignación de presupuestos suficientes para realmente atender y cumplir, desarrollar y consolidar la cultura del civismo.

Por último, cabe señalar lo establecido en el artículo 3o. constitucional, en su fracción VIII, respecto a que "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 que no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente 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.

Primero. Se reforman el inciso b) de la fracción II, y se adiciona un inciso d) a la misma fracción, del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Primero

Capítulo I

De las Garantías Individuales

Artículo 3º. ...

...

I. ...

II. ...

a) ...

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

c) ...

d) Contribuirá a que todas las personas adquieran habilidades y competencias, que les permita vivir, cultivar y desarrollar la cultura del derecho, el ejercicio de la ciudadanía y la vida democrática, la paz, la no discriminación, la formación de valores cívicos y éticos, la sexualidad responsable, la prevención y erradicación de las adicciones, la prevención y promoción de la vida sana y productiva, la preservación y cuidado del medio ambiente, así como el trabajo comunitario y solidario nacional e internacional.

III. a VIII. ...

Segundo. Se reforman el primer párrafo del artículo 1o., el primero y segundo párrafos del artículo 2o., el segundo párrafo del artículo 4o., y la fracción I; se adiciona una fracción II Bis y se reforma la fracción VI, del artículo 7o.; se reforman las fracciones I, II y III del artículo 8o.; se reforman la fracción I y el tercer párrafo del artículo 10; se reforman las fracciones I, II, VI, XII y XIII del artículo 12; se reforman las fracciones I, II, III, IV, V, y VI del artículo 13; se reforma la fracción IV, y se adiciona la fracción VIII Bis del artículo 14; se reforman el primero y segundo párrafos del artículo 15; se reforma el segundo párrafo del artículo 16; se reforman el primer párrafo y las fracciones I y II del artículo 20; se reforma el artículo 21; se reforma el primer párrafo del artículo 22; se reforma el segundo párrafo del artículo 30; se reforma el artículo 31; se reforman las fracciones II, III, V, VII y X del artículo 33; se reforma el artículo 40; se reforma el tercer párrafo del artículo 41; se reforman el segundo y tercer párrafos del artículo 44; se reforman el primero, segundo y quinto párrafos del artículo 45; se reforma la fracción I del artículo 47; se reforman el primero y tercer párrafos del artículo 48; se reforma el artículo 49; se reforma el artículo 50; se reforma el artículo 51; se reforma el primer párrafo del artículo 53; se reforma el segundo párrafo del artículo 54; se reforma la fracción III del artículo 55; se reforma el encabezado de la sección 1 del Capítulo VII, y el segundo párrafo del artículo

67; se reforman el segundo y tercer párrafos del artículo 69; se reforma el primer párrafo del artículo 70; se reforma el primer párrafo del artículo 71; se reforma el artículo 72; se adiciona una fracción VII Bis al artículo 75; y se reforma la fracción III del artículo 77; todos de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Ley General de Educación

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1o. Esta ley regula la educación que imparten el Estado –federación, entidades federativas, **Distrito Federal** y municipios–, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la república y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

Artículo 2o. **Todas las personas tienen** derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al **desarrollo de las personas** y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar **a la mujer y al hombre** de manera que **tengan** sentido de solidaridad social.

Artículo 4o. ...

Es obligación de **las y los mexicanos** hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

Artículo 7o. ...

I. Contribuir al desarrollo integral **de las personas**, para que **ejerzan** plenamente sus capacidades humanas;

II. ...

II Bis. Promover y fortalecer el civismo, la educación y formación cívica y ética, así como el trabajo conjunto con la comunidad.

III a V. ...

VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de **todas las personas** ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos:

VII. a XIII. ...

Artículo 8o. ...

I. Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, cultural y **cívico** del pueblo;

II. Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura y **valores cívicos, y**

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

Artículo 10. ...

I.- Los educandos, **las y los** educadores;

II. a VI. ...

Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que permita, asimismo, a **las y los trabajadores** estudiar.

**Capítulo II
Del Federalismo Educativo**

**Sección 1.
De la distribución de la función social educativa**

Artículo 12. ...

I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la

opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la república para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica;

III a V. ...

VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional **para las y los** maestros de educación básica;

VII. a XI. ...

XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, **cívica**, de educación física y deporte, y

XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 13. ...

I. Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de **las y los** maestros;

II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica;

III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría;

IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para **las y los** maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;

V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica, y

VII. ...

Artículo 14. ...

I. a III. ...

IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica que impartan los particulares;

V. a VIII. ...

VIII Bis. Promover y fortalecer el civismo y la educación cívica y ética;

IX. a XII. ...

...

Artículo 15. El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII **Bis** del artículo 14.

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa de **los ayuntamientos** para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

...

Artículo 16. ...

Los servicios de educación normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaría.

Sección 2.

De los servicios educativos

Artículo 20. Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para **las y los** maestros que tendrá las finalidades siguientes:

I. La formación, con nivel de licenciatura, de **las y los** maestros de educación inicial, básica –incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena–, especial y de educación física;

II. La actualización de conocimientos y superación docente de **las y los** maestros en servicio, citados en la fracción anterior;

III. a IV. ...

...

Artículo 21.- Las y los educadores son promotores, coordinadores y agentes directos del proceso educativo, **a quienes deberán proporcionárseles** los medios que les permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, **las y los** maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes.

El Estado otorgará un salario profesional para que **las y los** educadores de los planteles del propio Estado alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como para que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional.

Las autoridades educativas establecerán mecanismos que propicien la permanencia de **las y los** maestros frente a grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a **las y los** educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio.

Artículo 22. Las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, revisarán permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de **las y los** maestros, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente.

...

Sección 4.

De la evaluación del sistema educativo nacional

Artículo 30. ...

Para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera; tomarán las medidas que permitan la colaboración efectiva de **las y los** alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos; facilitarán que las autoridades educativas, incluida la Secretaría, realicen exámenes para fines estadísticos y de diagnóstico y recaben directamente en las escuelas la información necesaria.

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

Capítulo III De la Equidad en la Educación

Artículo 33. ...

I. ...

II. Desarrollarán programas de apoyo a **las y los** maestros que realicen su servicio en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades;

III. Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de **las y los** alumnos;

IV. ...

V. Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de **las y los** alumnos;

VI. ...

VII. Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, **cívicos**, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria;

VIII. a IX. ...

X. Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de las y los maestros que se dediquen a la enseñanza;

XI. a XIII....

...

Capítulo IV Del Proceso Educativo

Sección 1. De los tipos y modalidades de educación

Artículo 40. La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a **madres y padres** de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos.

Artículo 41. ...

Esta educación incluye orientación a las **madres y padres** o tutores, así como también a **las y los maestros y personal** de escuelas de educación básica regular que integren a **las y los** alumnos con necesidades especiales de educación.

Artículo 44. ...

Las y los beneficiarios de esta educación podrán acreditar los conocimientos adquiridos, mediante exámenes parciales o globales, conforme a los procedimientos a que aluden los artículos 45 y 64. Cuando al presentar un examen no acrediten los conocimientos respectivos, recibirán un informe que indique las unidades de estudio en las que deban profundizar y tendrán derecho a presentar nuevos exámenes hasta lograr la acreditación de dichos conocimientos.

El Estado y sus entidades organizarán servicios permanentes de promoción y asesoría de educación para adultos y darán las facilidades necesarias a sus **trabajadoras y trabajadores** y familiares para estudiar y acreditar la educación preescolar, primaria y la secundaria.

Artículo 45. La formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades, **así como la formación cívica** que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados; **y, a su vez, el desarrollo de aptitudes y actitudes que les permitan consolidar su actividad, conservarla y promoverla.**

La Secretaría, conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, establecerá un régimen de certificación, aplicable en toda la república, referido a la formación para el trabajo, conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, **habilidades, destrezas**

–intermedios o terminales–, y **cultura general y cívica** de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos.

...

...

Podrán celebrarse convenios para que la formación para el trabajo se imparta por las autoridades locales, los ayuntamientos, las instituciones privadas, las organizaciones sindicales, los patrones y demás particulares. **Procurando que sea a través de personal técnico y profesional que garantice la formación operativa y cívica para consolidar el proceso y al individuo.**

Sección 2.

De los planes y programas de estudio

Artículo 47. ...

I. Los propósitos de formación general y **cívica**, en su caso, de adquisición de las habilidades y las destrezas que correspondan a cada nivel educativo;

II. a IV. ...

Artículo 48. La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica, de conformidad con los principios y criterios establecidos en los artículos 7 y 8 de esta ley.

Las autoridades educativas locales propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que –sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados– permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, **los valores, el civismo**, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos.

Artículo 49. El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y **las y los** educadores y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, **las y los** educadores, **madres y** padres de familia e instituciones públicas y privadas.

Artículo 50. La evaluación de los educandos comprenderá la medición en lo individual de los conocimientos, las habilidades, las destrezas, **su civismo** y, en general, del logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

Las instituciones deberán informar periódicamente a los educandos y, en su caso, a **las madres y** padres de familia o tutores, los resultados y calificaciones de los exámenes parciales y finales, así como, de haberlas, aquellas observaciones sobre el desempeño académico y **cívico** de los propios educandos que permitan lograr mejores aprovechamientos, **así como una más sana y mejor sociedad.**

Sección 3. Del calendario escolar

Artículo 51. La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable a toda la república, para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica, necesarios para cubrir los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener doscientos días de clase para los educandos.

La autoridad educativa local podrá ajustar el calendario escolar respecto al establecido por la Secretaría, cuando ello resulte necesario en atención a requerimientos específicos de la propia entidad federativa. **Las y los** maestros serán debidamente remunerados si la modificación al calendario escolar implica más días de clase para los educandos que los citados en el párrafo anterior.

Artículo 53. El calendario que la Secretaría determine para cada ciclo lectivo de educación preescolar, de primaria, de secundaria, de normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica, se publicará en el **Diario Oficial de la Federación.**

Capítulo V De la Educación que Impartan los Particulares

Artículo 54. ...

Por lo que concierne a la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado, tratándose de estudios distintos de los antes mencionados podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

...

...

Artículo 55. ...

I. a II. ...

III. Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la preescolar, la primaria, la

secundaria, la normal, y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica.

Capítulo VII

De la Participación Social en la Educación

Sección 1.

De las madres y padres de familia

Artículo 67. ...

I. a V. ...

Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos. **Pero deberán participar en la promoción de los programas y actividades que eleven y consoliden la educación cívica de los educandos, la comunidad escolar y vecina; tal como lo prevén las atribuciones asignadas a los consejos de participación social.**

Sección 2.

De los consejos de participación social

Artículo 68. ...

Artículo 69. ...

La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, ex alumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela **y la comunidad aledaña.**

Este consejo conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con **las y los maestros** a su mejor realización; tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de **las y los** maestros y **las madres y** padres de familia; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a **las y los** alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; estimulará, promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación **integral** de los educandos; llevará a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; podrá opinar en asuntos pedagógicos; contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones

escolares; respaldará las labores cotidianas de la escuela y, en general, podrá realizar actividades en beneficio de **las y los alumnos de la propia escuela y comunidad aledaña**.

Artículo 70. En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, **madres y** padres de familia y representantes de sus asociaciones, **las y los** maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

...

...

...

Artículo 71. En cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal. En dicho consejo se asegurará la participación de **madres y** padres de familia y representantes de sus asociaciones, **las y los** maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de **las y los** maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como de sectores sociales de la entidad federativa especialmente interesados en la educación.

...

Artículo 72. La Secretaría promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados **madres y** padres de familia y sus asociaciones, **las y los** maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación. Tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, podrá opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

Capítulo VIII

De las Infracciones, las Sanciones y el Recurso Administrativo

Sección 1.

De las infracciones y las sanciones

Artículo 75. ...

I. a VII. ...

VII Bis. Permitir actitudes o hechos individuales o colectivos que desvirtúen los valores cívicos y culturales, así como lo que atente contra la salud e integridad física y moral de los educandos, del cuerpo docente o administrativo de la institución, o del entorno físico y social del mismo;

VIII. a XII. ...

Artículo 77. ...

I. a II. ...

III. Impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de **las y los** maestros de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente.

Transitorios

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

Notas:

1 La formulación de esta iniciativa contó con el apoyo documental de los investigadores del Centro de Documentación, Información y Análisis de esta Cámara de Diputados, LX Legislatura, por lo que hago patente mi reconocimiento a su capacidad y profesionalismo y agradezco su invaluable apoyo. Al mismo tiempo, les otorgo el crédito que corresponde, a la vez que asumo plenamente la responsabilidad de la interpretación y aplicación de la información proporcionada y utilizada.

2 Melgar Adalid, Mario (comentarios al artículo 3o. constitucional), *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*. Tomo XVI, México 2006.

3 Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura. *Educación, cívica y ética. Reforma de la educación secundaria. Fundamentación curricular*, 2006.

4 Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura. *Breve revisión en torno al desarrollo de la educación para la democracia en México*. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, México, septiembre 2001.

5 Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 septiembre de 2007.

Diputado Efraín Morales Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL CÁRDENAS FONSECA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

El suscrito, diputado Manuel Cárdenas Fonseca, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de precisar el derecho de iniciativa y formación de leyes, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente de la república, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. Estos tres actores de la escena política nacional han utilizado su derecho constitucional atendiendo, las más de las veces, al interés de grupo, a la oportunidad, y, al impacto mediático, que al beneficio colectivo y en estricto sentido, al interés superior de la república.

Muchos actores políticos, sociales, empresariales buscan el apoyo de un legislador o de un congreso estatal para que lleve a término una iniciativa que los beneficie. En México, el cabildeo, o *lobbying* (actividad añeja de los sistemas anglosajones), no se encuentra regulado y, pese a las iniciativas que sobre el tema se han presentado, nuevamente, los intereses particulares se han antepuesto al interés nacional.

Por ello es importante precisar el derecho de iniciativa tanto 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 le dará un trámite que requerirá la participación y colaboración de todos los actores políticos para llegar a ser dictaminada en plazos específicos.

Hoy, cuando el presidente de la república no cuenta ya con una 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 aún 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 ilusorio 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 tienen la misma trascendencia para el mejoramiento de la acción pública y de la implementación 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. Se 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 7 días naturales para su votación, y que, si concluido este tiempo la Cámara de origen aún 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.

Luego que se tenga por aprobada la iniciativa en la Cámara de origen, será enviada a la revisora a más tardar al siguiente día natural. La Cámara revisora enviará la iniciativa a comisión, pero tendrá que ser votada por su pleno en un término máximo de siete días naturales contados a partir del siguiente día en que hubiese sido recibida y de igual forma, si concluido ese tiempo la Cámara revisora aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada en los mismos términos en que hubiese sido presentada por la Cámara de origen.

Si la Cámara revisora desechara en lo general o en lo particular la iniciativa, ésta tendría que volver a la Cámara de origen a más tardar al siguiente día natural de su votación con las observaciones correspondientes y, en un plazo máximo de siete días naturales, tendrá que ser nuevamente examinada y votada por el Pleno de la Cámara de origen, que regresará a la Cámara revisora, a más tardar al siguiente día natural de su votación, la iniciativa en sus nuevos términos.

A la luz de lo anterior, la Cámara revisora tendrá que votar esta iniciativa en un plazo máximo de siete días naturales, para darle mayor certidumbre al proceso legislativo preferente, se propone que, para que la iniciativa sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requiera el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda presentes al momento de la votación.

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

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 este modo, sería el propio Ejecutivo quien evaluaría qué iniciativa habría de merecer, por su relevancia, el carácter de preferente.

Por lo que hace al Poder Legislativo, esta iniciativa precisa el derecho de iniciativa de los diputados y de los senadores al Congreso de la Unión, respecto de la presentación de proyectos de ley o decreto basados en sus respectivas agendas legislativas.

El porcentaje de iniciativas presentadas por los legisladores es por mucho más alto que el de legislaturas anteriores. Lo anterior ha generado una dinámica distinta de trabajo en el Congreso y ha dado a los legisladores un nuevo papel que desempeñar en el propio sistema político. Los legisladores nos hemos convertido en simples lectores de proyectos, se ha acabado la era de los parlamentarios, al Congreso mexicano ya no venimos a debatir sobre los grandes problemas nacionales, ya no discutimos en agenda política las situaciones nacionales de mayor relevancia, somos títeres de nuestra dinámica de subir a la tribuna a tomarnos la foto y no importa cuándo se dictamine nuestra iniciativa.

De conformidad con el mandato constitucional establecido en el artículo 70, y en los capítulos relativos a los grupos parlamentarios de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados y los senadores se constituyen en grupos parlamentarios de la misma afiliación partidista, con el objeto de representar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el Congreso. En razón de lo anterior, esta iniciativa establece los criterios que habrán de seguir los legisladores federales en la presentación de sus respectivos proyectos.

Esta iniciativa señala que los diputados y los senadores al Congreso de la Unión tendrán derecho de presentar iniciativa cuando ésta se apegue a la plataforma electoral del partido político al que estén afiliados, a la agenda legislativa que su grupo parlamentario hubiere presentado, así como a las políticas públicas que el gobierno federal esté aplicando. En el caso de los diputados y los senadores sin partido, la presentación de iniciativas se hará previa solicitud expresa que de conformidad con la ley hagan a las instancias de gobierno de sus respectivas Cámaras.

Respecto de las legislaturas de los estados, no se contempla cambio alguno en la presentación de proyectos de ley decreto.

Por lo que hace al Poder Judicial, se retoma la solicitud de legislaturas anteriores respecto a dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a presentar proyectos de ley o decreto sobre las materias de su competencia.

Esta iniciativa propone modificaciones del artículo 72 constitucional, a efecto de delimitar, por un lado, el proceso legislativo ordinario y, por otro, el proceso legislativo preferente que se establece en el artículo 71 de la Carta Magna, al presidente de la república.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el 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. a III. ...; y

IV. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Por cada periodo ordinario de sesiones, el presidente de la república podrá presentar hasta dos iniciativas con el carácter de preferente, que deberán ser votadas por el Pleno de la Cámara de origen en un término máximo de siete días naturales.

Esta Constitución describirá el procedimiento subsiguiente. Para que la iniciativa con el carácter de preferente sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda presentes al momento de la votación.

No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas que el titular del Ejecutivo Federal presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales.

Los diputados y los senadores al Congreso de la Unión tendrán derecho de presentar iniciativa cuando ésta se apegue a la plataforma electoral del partido político a que estén afiliados, a la agenda legislativa que su grupo parlamentario hubiere presentado, así como a las políticas públicas que el Ejecutivo federal esté aplicando. En el caso de los diputados y los senadores sin partido, la presentación de iniciativas se hará previa solicitud expresa que de conformidad con la ley hagan a las instancias de gobierno de sus respectivas Cámaras.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo podrá presentar proyectos de ley o decreto sobre las materias de su competencia."

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 72. Los proyectos de ley o decreto presentados en el Congreso de la Unión se someterán a lo siguiente:

Base Primera. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para

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

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

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Base segunda. El Ejecutivo federal podrá presentar iniciativas con el carácter de preferente, las cuales se sujetarán al siguiente procedimiento:

a) El Ejecutivo federal podrá presentar hasta dos iniciativas preferentes por cada periodo ordinario de sesiones.

b) La iniciativa preferente pasará desde luego a comisión, pero tendrá que ser votada por el pleno de la Cámara de origen en un término máximo de siete días naturales contados a partir del siguiente día en que haya sido recibida. Si concluido este tiempo la Cámara de origen aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada por esta Cámara en los mismos términos en que haya sido presentada por el Ejecutivo federal.

c) Luego que se tenga por aprobada la iniciativa en la Cámara de origen, deberá ser enviada a la Cámara revisora a más tardar al siguiente día natural.

La Cámara revisora enviará la iniciativa a comisión, pero tendrá que ser votada por su pleno en un término máximo de siete días naturales contados a partir del siguiente día en que haya sido recibida. Si concluido este tiempo la Cámara revisora aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada en los mismos términos en que haya sido presentada por la Cámara de origen.

d) Si la Cámara revisora desechara en lo general o en lo particular la iniciativa, ésta volverá a la Cámara de origen a más tardar al siguiente día natural de su votación con las observaciones correspondientes, y en un plazo máximo de siete días naturales deberá ser nuevamente examinada y votada por el Pleno de la Cámara de origen, que regresará a la Cámara revisora, a más tardar al siguiente día natural de su votación, la iniciativa en sus nuevos términos. La Cámara revisora deberá votar esta iniciativa en un plazo máximo de siete días naturales.

e) Para que la iniciativa sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda presentes al momento de la votación.

No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas que el Presidente presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales."

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2007.

Diputado Manuel Cárdenas Fonseca (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, A CARGO DEL DIPUTADO ANTONIO MEDELLÍN VARELA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los mexicanos hemos ido creciendo a lo largo de nuestra vida al pendiente de la disponibilidad de agua y lidiando con los problemas que genera su escasez. Es por todos conocida la necesidad de incrementar la cantidad de agua disponible en nuestro país y en el mundo.

El crecimiento poblacional, así como la necesidad de suministro de agua de la industria para sus procesos vienen en aumento. Y qué decir de su importancia en el uso agropecuario. Por donde quiera que se vea este vital líquido es la base de la vida en nuestro planeta; por lo tanto es imperativo que consideremos al agua proveniente de las precipitaciones pluviales como la tercera fuente de abastecimiento inmediato.

En México hay un promedio anual de 780 mm de precipitación pluvial, que corresponde a un volumen de mil 532 millones de metros cúbicos; en la zona norte y en el altiplano (52 por ciento del territorio) la media anual es inferior a los 500 mm, y en sólo una porción del sureste (7 por ciento del territorio), la precipitación alcanza valores superiores a los 2 mil mm anuales. Con estas disparidades en las precipitaciones por territorios es fundamental potenciar la cosecha de lluvia.¹

Con el afán de optimizar dicha cosecha es preciso que sean considerados de interés público tanto la planeación, el desarrollo de programas, los proyectos y las acciones. Como también, la generación, transferencia y puesta en marcha de las diversas tecnologías para el adecuado manejo del agua de lluvia. Haciendo de ésta una opción real y efectiva para mitigar los efectos de las inundaciones y de las sequías, además de disminuir las extracciones de agua de los acuíferos contribuyendo a estabilizar los mantos freáticos.

El sentido del constituyente de 1917 es claro, según las palabras pronunciadas por el secretario el lunes 29 de enero, justo antes de leer el proyecto del artículo 27 "... *Que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida. Fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable*".²

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a la soberanía del estado como "la facultad absoluta de determinar por si mismo su propia competencia".³

Los estados ejercen su soberanía sobre su propio territorio. Los derechos del estado se extienden sobre la parte terrestre, incluyendo el subsuelo, las aguas nacionales y ciertos

golfos y bahías.⁴ En uso de esas facultades es que se propone la reforma al párrafo quinto del artículo 27 de nuestra carta magna.

La jurisprudencia ha destacado numerosas prerrogativas inherentes a la soberanía de entre ellas podemos mencionar las siguientes:⁵

1. Los actos del proceso legislativo y la probación de los actos derivados de él, al ejercerse en virtud de la soberanía que el pueblo confirió al Poder Legislativo.⁶
2. Disponer de los bienes sobre los cuales el estado tiene dominio directo, inalienable e imprescriptible,*1, ya que se encuentran en su poder a título de soberanía.⁷
3. Darse las disposiciones constitucionales que le convengan, siempre que no sean contrarias a las garantías que la propia Constitución otorga.⁸

El presente proyecto esta encaminado a tipificar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 27 en materia de aguas nacionales; y en su ley reglamentaria, la Ley de Aguas Nacionales en varios de sus artículos, el agua de lluvia como parte de las aguas nacionales y la obligatoriedad de considerar las acciones relacionadas con el uso y aprovechamiento del agua de lluvia una actividad de interés público.

Considero pertinente manifestar que este es un tema sobre el cual ha habido distintas propuestas legislativas en un sentido análogo, lo que demuestra que esta no es una inquietud aislada.

Por lo argumentado en esta exposición de motivos es que propongo a esta honorable asamblea, y para los efectos del artículo 135 de nuestra ley suprema, el siguiente proyecto de:

Decreto

Que adición al párrafo quinto del artículo 27 constitucional y reforma los artículos 2, 3, 7, 7 bis, 9, 14 bis 5, 15, 17, 19 bis, 45, 47, 47 bis y 84 bis de la Ley de Aguas Nacionales

Uno. Se adiciona al párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para considerar a las aguas pluviales como aguas nacionales, quedando como sigue:

Artículo 27 constitucional párrafo quinto

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las

de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley; **y las precipitaciones pluviales**. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; **las precipitaciones pluviales pueden ser aprovechadas libremente mediante la infraestructura desarrollada para ese fin; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos**; el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

Dos: Se realizan adiciones a los Artículos 2, 3, 7, 7 bis, 9, 14 BIS 5, 15, 17, 19 bis, 45, 47, 47 bis y 84 bis de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue

Ley de Aguas Nacionales

Artículo 2. Las disposiciones de esta ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales, **las pluviales que las originan** o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente ley señala.

Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

II. "Aguas pluviales": Las aguas provenientes de las precipitaciones pluviales (lluvias) acaecidas en todo el territorio nacional.

Artículo 7. Se declara de utilidad pública:

La gestión integrada de los recursos hídricos, **pluviales**, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional;

Artículo 7 bis. Se declara de interés público:

XI. El Desarrollo de programas, proyectos y acciones para captar, tratar, almacenar y utilizar el agua de lluvia que se precipita en las edificaciones presentes y futuras en todo el territorio nacional donde sea necesario y factible, y

Artículo 9.

XXX bis. Identificar, conjuntar, validar y transferir las tecnologías generadas por los centros de investigación, particularmente para conformar paquetes tecnológicos que apoyen la capacitación y la asesoría técnica sobre captación, tratamiento, almacenamiento y utilización de agua de lluvia.

Artículo 14 bis 5. Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:

XXI. El aprovechamiento del agua de lluvia es una alternativa para el abastecimiento inmediato y de bajo costo para diversos usos.

XXII. La cultura del agua construida a partir de los anteriores principios de política hídrica, así como con las tesis derivadas de los procesos de desarrollo social y económico, y

XXII. El uso doméstico y el uso público urbano tendrán preferencia en relación con cualesquier otro uso.

Los principios de política hídrica nacional establecidos en el presente artículo son fundamentales en la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en esta ley y en sus reglamentos, y guiarán los contenidos de la programación nacional hídrica y por región hidrológica y cuenca hidrológica.

Artículo 15. La planificación hídrica es de carácter obligatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos, la conservación de recursos naturales, ecosistemas vitales y el medio ambiente. La formulación, implantación y evaluación de la planificación y programación hídrica comprenderá:

III. Los subprogramas específicos, regionales, de cuencas hidrológicas, acuíferos, estatales y sectoriales que permitan atender problemas de escasez o contaminación del agua, ordenar el manejo de cuencas y acuíferos, o corregir la sobreexplotación de aguas superficiales y subterráneas, **y el aprovechamiento de aguas pluviales;** dichos subprogramas comprenderán el uso de instrumentos para atender los conflictos por la explotación, uso, aprovechamiento y conservación del agua en cantidad y calidad, la problemática de concesión, asignación y transmisión de derechos de uso de agua en general para la explotación, uso, y aprovechamiento del agua, incluyendo su rehúso, así como el control, preservación y restauración de la misma; la formulación y actualización del inventario de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, así como el de los usos del agua, incluyendo el Registro Público de Derechos de Agua y de la infraestructura para su aprovechamiento y control;

X. La programación hídrica respetará el uso ambiental o de conservación ecológica, la cuota natural de renovación de las aguas, la sustentabilidad hidrológica de las

cuencas hidrológicas y de ecosistemas vitales y contemplará la factibilidad de explotar las aguas del subsuelo en forma temporal o controlada, **así como la captación de agua de lluvia para su aprovechamiento.**

Artículo 17. Es libre la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales **y de las aguas pluviales que las originan** por medios manuales para uso doméstico conforme a la fracción LVI del artículo 3 de esta ley, siempre que no se desvíen de su cauce ni se produzca una alteración en su calidad o una disminución significativa en su caudal, en los términos de la reglamentación aplicable.

No se requerirá concesión para la extracción de aguas marinas interiores y del mar territorial, para su explotación, uso o aprovechamiento, salvo aquellas que tengan como fin la desalinización, las cuales serán objeto de concesión.

Por su naturaleza, las aguas pluviales no requerirán concesión para su uso, explotación o aprovechamiento.

Artículo 19 bis. Tratándose de un asunto de seguridad nacional y conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, "la comisión" será responsable, con el concurso de los Organismos de Cuenca y con el apoyo que considere necesario de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de asociaciones de usuarios y de particulares, de realizar periódica, sistemática y prioritariamente los estudios y evaluaciones necesarias para ampliar y profundizar el conocimiento acerca de la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, con el propósito de mejorar la información y los análisis sobre los recursos hídricos, su comportamiento, sus fuentes diversas superficiales, del subsuelo **y las pluviales**, su potencial y limitaciones, así como las formas para su mejor gestión.

Artículo 47. Las descargas de aguas residuales a bienes nacionales o su infiltración en terrenos que puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos, se sujetarán a lo dispuesto en el título séptimo de la presente ley.

"La Autoridad del Agua" promoverá el aprovechamiento de aguas **pluviales y** residuales por parte de los municipios, los organismos operadores o por terceros provenientes de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

Artículo 47 bis. "La Autoridad del Agua" promoverá entre los sectores público, privado y social, el uso eficiente del agua en las poblaciones y centros urbanos, **el aprovechamiento de aguas pluviales**, el mejoramiento en la administración del agua en los sistemas respectivos, y las acciones de manejo, preservación, conservación, rehúso y restauración de las aguas residuales referentes al uso comprendido en el presente capítulo.

Artículo 84 bis. "La comisión", con el concurso de los Organismos de Cuenca, deberá promover entre la población, autoridades y medios de comunicación, la cultura del agua acorde con la realidad del país y sus regiones hidrológicas, para lo cual deberá:

VI. Fomentar el aprovechamiento del agua de lluvia para los usos que sean factibles;
Transitorios

Único: Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Notas

- 1) Tabla de precipitación media, máxima y mínima de la República Mexicana, periodo 1941-2007. CONAGUA
- 2) Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, tomo 79.
- 3) Semanario Judicial de la federación, Quinta Época, t. III, p.619
- 4) La Soberanía Nacional, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. SCJN 2005
- 5) Idem, pag 35
- 6) Semanario Judicial de la federación, Quinta Época, vol. 81, Sexta Parte, p.90
- 7) Idem, t.LXXXIX, p. 801
- 8) Semanario Judicial de la federación, Quinta Época, t. XLVI,P. 1639

Diputado Antonio Medellín Varela (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ALEIDA ALAVEZ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, Aleida Alavez Ruiz, diputada federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene gran relevancia para la conformación del Estado de derecho y para sustentar la seguridad jurídica de la sociedad mexicana, pues es una de las bases de la organización del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 97 mantiene la tradición jurídica mexicana, que data desde la Constitución de 1824, después refrendada por la Constitución Política de 1857, de depositar el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito.

El artículo 97 ha tenido varias reformas de fondo y de forma que indican la preocupación del constituyente permanente por adecuar el marco normativo de la función jurisdiccional a las circunstancias históricas, sociales y políticas del país.

La segunda reforma a este precepto se produjo en 1940 y sirvió para reubicar algunos párrafos también con un sentido gramatical. Sin embargo, el párrafo relativo al voto público es de la mayor trascendencia. La atribución que tuvo la Corte la había ejercido con extrema cautela y solamente en algunos casos se solicitó su intervención en asuntos electorales. No obstante, en 1977, y con motivo de la reforma electoral que impulso Jesús Reyes Heróles, los partidos políticos de la oposición solicitaron por diversos medios que la Suprema Corte investigara sobre violaciones al voto público y que pudiera intervenir en un proceso electoral específico y no en términos generales, como lo prevé el texto de la constitución.

La siguiente reforma estableció, en 1977, la facultad de la Suprema Corte de Justicia para practicar averiguaciones sobre hechos que constituyeran la violación del voto público.

Años más tarde, al iniciarse la gestión de Miguel de la Madrid en 1982, una nueva reforma consideró la facultad de la Suprema Corte de nombrar algunos de sus miembros a algún juez de distrito o magistrado de circuito o designar uno o varios comisionados especiales cuando lo estimara conveniente, o lo pidiera el Ejecutivo federal o algunos de la Cámara

del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para averiguar algún hecho que constituye una grave violación de alguna garantía individual.

De la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, se observa que la Suprema Corte mantuvo la facultad de nombrar algún o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito o comisionados especiales cuando lo estimara conveniente o lo solicitara el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o algún gobernador para averiguar hechos que constituyen una grave violación de alguna garantía individual.

En 1985 el Ejecutivo federal, en uso de la facultad que le confiere la constitución, solicitó la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la terrible matanza de campesinos ocurrida en el vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, estado de Guerrero, no obstante el encomiable esfuerzo de la Suprema Corte y de los dos comisionados designados, el esfuerzo quedó de alguna manera desvirtuado por la falta de coercitividad de sus decisiones respecto del asunto sobre el cual se solicitó su intervención a pesar de las evidencias de graves violaciones a las garantías individuales.

De las recientes discusiones en la Suprema Corte derivadas de la solicitud que esta misma Cámara de Diputados realizó para que se nombraran comisionados especiales para investigar los sucesos violentos ocurridos en el estado de Oaxaca, y del Senado para los casos de Atenco y Puebla, se cita lo expresado por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, que aclaró la necesidad de realizar las investigaciones por las violaciones a las garantías de la sociedad y en consecuencia la reglamentación del precepto de cuenta:

"Se ha dicho que no nos han, otra vez, se ha dicho que no nos han hecho caso, en los asuntos en que hemos intervenido, no es exacto en el caso del ametrallamiento de los anarquistas en la Ciudad de León, Guanajuato, el gobernador renunció.

Veía yo en la imaginación al general Ávila Camacho, presidente de la República diciéndole al gobernador hermano, 'Mira, no es cosa mía, son estos ministros, mira', y el gobernador renunció; en el caso de Aguas Blancas, un gobernador con tanta fuerza como el que había, también renunció después de que el presidente Zedillo le dijo: 'Mira, mira nada más lo que hizo la Corte, se excedió la Corte, pero ni modo y renunció'.

Nos hará caso, si todos los quinientos diputados de la nación pidieron la investigación, nos hará caso el Estado mexicano, ¿qué alcance tiene la investigación?, es el reproche moral de la Suprema Corte; ¿el Ejecutivo federal podrá ignorar un dictamen de la Suprema Corte? ¿de la Suprema Corte?, no, ya ha dicho que no ignorará ningún dictamen, ni ninguna recomendación de la Suprema Corte.

Se ha dicho que hay que estar en contra de la investigación porque no es una función jurisdiccional, ¿qué dice don Felipe Tena Ramírez?, citémoslo para darle firmeza a esto, dice don Felipe Tena Ramírez, después de hablar de lo que se dice de aquello que pasó en Veracruz antes de la Constitución de 17: 'De esa autorización quiso dotarle al primer jefe cuando el presidente Porfirio Díaz ordenó al gobernador –mátalos en caliente- , de esa

autorización quiso dotarle al primer jefe, joven espectador de aquellos acontecimientos y cuya experiencia personal parece haber sido la única inspiración del párrafo que glosamos, el antecedente referido', dice don Felipe Tena Ramírez: 'Nos permite orientarnos en la exégesis del actual precepto, no es cualquier violación de garantías individuales lo que justifica esta intervención especial de la Suprema Corte, cuyo instrumento ordinario para reparar aquélla es el juicio de amparo', pero ya dijimos que no se puede hacer a través del juicio de amparo porque las violaciones ya están consumadas y entonces sería un sobreseimiento, ya se torturó, ya se mató, etcétera; si no, la intervención es una violación, no dice don Felipe 'grave' sino dice 'tan significada', qué bonito, 'una violación tan significada que provoque irritación y alarma en la opinión pública, un género de violación que por incontenible y general no alcance a ser detenida ni remediada por la protección particular del amparo, la investigación de la Corte acaso sea impotente en varios de esos casos, pero se traduce en la única forma de protesta que la constitución le concede frente a los poderes fuertes que abusan de la fuerza', Cómo escribía don Felipe, 'Si ello trae consigo implicaciones políticas, no se debe a que la Corte invada jurisdicciones ajenas, sino débase por el contrario a que los actos atentatorios han ocurrido dentro de la zona de las garantías individuales, cuya custodia corresponde, precisamente a la Corte'.

La vigilancia de las garantías individuales, constituye la misión indeclinable de la Corte; y de no existir el párrafo actual del artículo 97, que se ha dicho que está mal escrito, pero de no existir, habría que deducir de su misión en general, la existencia de la facultad en particular, tal como lo hizo la Corte de Vallarta".

En este sentido sería retroceso despojar de tan insigne facultad a la Suprema Corte, último espacio para el acceso a la justicia en nuestro país.

Los hechos sucedidos en Aguas Blancas pusieron de manifiesto la necesidad de intervención del Congreso de la Unión, sin embargo ha sido omiso hasta la fecha y ha visto ante sí severas agresiones a la sociedad mexicana, dejándola en un estado de indefensión.

La excitativa para el ejercicio de esta facultad extraordinaria de la Corte, constituye una salida cuando en las entidades federativas o dependencias federales no se permite al acceso a la justicia y por el contrario se avasalla a población que busca en sus gobernantes la solución a los problemas que los aquejan.

En fechas recientes hemos sido testigos de la brutalidad policíaca con la que ha sido reprimida la población en los casos de Atenco, de Oaxaca y la confabulación del gobierno de Puebla en contra de la periodista Lydia Cacho y sin embargo un sólo servidor público no ha sido sancionado.

Las solicitudes para la intervención de la Corte evidencian la descomposición del sistema político y de impartición de justicia en nuestro país y en consecuencia se tiene que recurrir al alto tribunal en busca de lo que no se ha querido impartir a la población: justicia.

En el marco del estudio y análisis de reformas de gran alcance, este congreso debe velar por la ampliación y no por la contracción de los derechos y de los medios para hacerlos valer como debe suceder en un verdadero Estado democrático de derecho.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 97 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

Artículo Único: Se reforma el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar a alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía de carácter individual o social que establezca esta constitución. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Los procedimientos de investigación a que se refieren los dos párrafos anteriores, se llevarán a cabo ajustándose los comisionados en lo conducente a lo que disponga el Código Federal de Procedimientos Penales para practicar las averiguaciones previas en materia de investigación de delitos federales. El Pleno de la Suprema Corte, al momento de nombrar a los comisionados o en cualquier otra etapa del procedimiento de investigación -en este último caso siempre a petición expresa de los comisionados-, tendrá la facultad de interpretar o aclarar para el caso concreto las disposiciones del código federal mencionado, respecto a la aplicación de las normas que generen dudas, o no sean suficientemente contempladas en el código sustituto.

El resultado de las investigaciones que apruebe el Pleno de la Suprema Corte en materia de violación de garantías constitucionales o del voto público, serán comunicadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, a los promoventes de la investigación, y a cualquier

otra entidad pública o autoridad que el Pleno, en su resolución final, juzgue pertinente notificar.

El procedimiento de investigación a que se refiere esta disposición no es de carácter jurisdiccional, y por ello su informe no tiene la obligatoriedad de una sentencia judicial. Sin embargo la Suprema Corte podrá indicar responsabilidades concretas de los violadores de las garantías constitucionales o del voto público, y precisar las sanciones que a los presuntos responsables correspondan. Las autoridades que pudieran aplicar o solicitar la sanción punitiva correspondiente a los actos concretos precisados, podrán rehusarse a cumplimentar las conclusiones, pero bajo su más estricta responsabilidad tendrán la obligación de fundamentar las razones por las cuales no se adhieren a las conclusiones del dictamen aprobado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Cada ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión?"

Ministro: "Sí, protesto".

Presidente: "Si no lo hicieréis así, la nación os lo demande".

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días del mes de septiembre de 2007.

Diputada Aleida Alavez Ruiz (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN MANUEL SAN MARTÍN HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del PRD, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan el primer, segundo y tercer párrafos del artículo 26, y el segundo y tercer párrafos de la fracción III y el primero de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En principio, cabe advertir y reconocer que desde 1971, la economía mexicana se encuentra inserta en una onda prolongada de estancamiento económico, la mayor que se ha registrado en toda la historia económica mexicana, que ha impactado el deterioro social, la integración familiar, las corrientes migratorias, la destrucción inverosímil del hábitat, y en particular el bienestar de los trabajadores mexicanos.

Ante estas circunstancias, el Estado y los sistemas de planeación han sido superados por una dinámica de desarrollo adversa; en particular los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), planteados hasta la actualidad, han sido en los hechos rebasados en varios de sus aspectos sociales, económicos y ambientales.

A una generación de mexicanos, nos consta el contraste entre las metas de crecimiento ofrecidas y las logradas realmente. Asistimos al fracaso de la planeación económica mexicana desde hace más de 30 años. A la luz de nuestra historia, el presente sintetiza cinco sexenios presidenciales donde los PND han quedado contradictorios en relación al proceso económico, social, ambiental, competitivo, de integración y de inserción internacional, con el que trazaron sus cambios y perspectivas, políticas, estrategias, objetivos y metas.

De 1970 a 2006, las metas de crecimiento establecidas en los PND y las logradas en la realidad difieren de modo creciente y desfavorable, como puede observarse a continuación:

Tabla 1 Metas de crecimiento económico planteadas en los planes gubernamentales y resultados obtenidos, 1970-2006

Presidente	Periodo	Meta programada	Meta cumplida	Diferencia
Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	7.0%	6.0%	-1.0
José López Portillo	1976-1982	6.1%	6.1%	0.0
Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988	5.0-6.0%	0.2%	-5.8
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	5.3-6.0%	3.5%	-3.0
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	5.0%	3.5%	-1.5
Vicente Fox Quesada	2000-2006*	7.0%	2.8%	-4.2

*El crecimiento económico para 2006 es estimado por Análisis Económico del CIDE.

Fuentes: José Silvestre Méndez M., *Problemas económicos de México*, segunda edición, McGraw Hill, 1991, México, página 49 (tomado de www.inegi.gob.mx).

Sergio Sánchez Guevara, "Perspectivas de los asalariados en función del crecimiento económico" (edición Internet), en *Gestión y Estrategia*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México (tomado de www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art5htm).

Carlos E. Huerta Durán, *Democratización del Plan Nacional de Desarrollo, la reforma del Estado en blanco y negro*, Ricardo Álvarez (coordinador), México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados-LX Legislatura.

IIEC-UNAM, *Momento Económico, Boletín Electrónico*, junio de 1995, volumen 1, ejemplar 6 (tomado de http://www.iiec.unam.mx/Boletin_electronico/1995/num06/economia.html).

Esta realidad significa el presente de un país que se ha debatido en escenarios de desarrollo contrastantes con los planeados, con diversas implicaciones fundamentales para la distribución de la riqueza, y estrategias de inserción en el orden internacional; y en cierto sentido, con el escaso reconocimiento de nuevas realidades nacionales, como es el caso de las 55 zonas metropolitanas que se reconoce institucionalmente existen en el país:

Tabla 2

Zonas metropolitanas en México

1. Aguascalientes	12. Valle de México	23. Toluca	34. Querétaro	45. Tlaxcala
2. Tijuana	13. Moreleón-Uriangato	24. Zamora-Jacona	35. Cancún	46. Acayucan
3. Monclova-Frontera	14. León	25. La Piedad	36. Rioverde-Ciudad Fernández	47. Coatzacoalcos
4. Piedras Negras	15. San Francisco del Rincón	26. Morelia	37. San Luis Potosí-Soledad de G.S.	48. Minatitlán
5. Saltillo	16. Acapulco	27. Cuautla	38. Guaymas	49. Córdoba
6. La Laguna	17. Pachuca	28. Cuernavaca	39. Villahermosa	50. Xalapa
7. Colima-Villa de Álvarez	18. Tulancingo	29. Tepic	40. Tampico	51. Orizaba
8. Tecomán	19. Tula	30. Monterrey	41. Matamoros	52. Poza Rica
9. Tuxtla Gutiérrez	20. Guadalajara	31. Oaxaca	42. Nuevo Laredo	53. Veracruz
10. Chihuahua	21. Ocotlán	32. Puebla Tlaxcala	43. Reynosa-Río Bravo	54. Mérida
11. Juárez	22. Puerto Vallarta	33. San Martín Texmelucan	44. Apizaco	55. Zacatecas-Guadalupe

Fuente: INEGI, Conapo, Sedesol, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, noviembre de 2004, páginas 31-32.

Cabe agregar que el Instituto Nacional de Geografía e Informática, el Consejo Nacional de Población y la Secretaría de Desarrollo Social definieron *zona metropolitana* como "el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas".¹

Entramos en un siglo nuevo, en un contexto económico internacional en donde el pasado, nos explica claramente que el estado de desarrollo alcanzado por varias potencias, se debe a que durante el siglo pasado, asumieron con distintos proyectos una visión del futuro, mismas que asumieron a lo largo de la centuria con diferentes proyectos.

Estamos en un siglo en el cual la reforma del Estado debe comprender un cambio fundamental, para orientar a nuestro país con una gran visión, en un contexto económico internacional donde la turbulencia de los cambios lleva a un mundo, más abierto comercial, financiera, tecnológica y económicamente, donde se dan intensa y continuamente transformaciones sociales; como han sido: los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, la expansión de la economía China, la integración de la economía europea, el desarrollo de tecnologías de vanguardia como las telecomunicaciones y la biotecnología, la política económica de países sudamericanos con tendencias hacia la social democracia, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, Uruguay, etcétera, ante el fracaso actual del neoliberalismo.

El siglo XXI de nuestro país, y el contexto internacional en que se inserta, han consensuado una conciencia y un reconocimiento colectivo, de que el destino está integrado a las transformaciones económicas y políticas del mundo.

Pero ante esa generalidad específicamente, se impone una reforma del Estado donde uno de sus principales instrumentos, debe ser un sistema nacional de planeación y un plan nacional con una visión del futuro del país que queremos construir y que abandone la visión sexenal que tiene actualmente y la cual ha fracasado. El país lo necesita, requerimos la reconstrucción de un Estado que asuma una planeación de gran visión, situación inédita en la historia de México.

El avance de las fronteras de conocimiento en la economía, sociedad, demografía, entre otras, así como las contribuciones de trabajos sobre los escenarios de nuestro país hacia 2010, 2015, 2020 y 2030, nos hacen asumir que contamos con metodologías e instrumentos para pensar la construcción planificada de nuestra nación y al Estado con una planeación de largo plazo, para conducir a las generaciones hacia el futuro que queremos.

La reforma del Estado tiene que ver con el proceso de reorganización de la economía mexicana, de la cual los PND son una síntesis sexenal de los propósitos. Sin embargo, una visión de largo aliento de la planificación es importante para contemplar el Estado mexicano, ante sus retos y transformación, ante los retos de un proyecto nacional de desarrollo.

En México, después de varios fracasos de los planes nacionales de desarrollo, particularmente en las perspectivas del crecimiento de fin de sexenio; la experiencia de la planeación en países desarrollados, las contribuciones planteadas por distintos grupos sociales en torno de los escenarios futuros del país, y la necesidad de reforma del Estado, nos están imponiendo, con razón, concebir el desarrollo del país, en el contexto de un mundo asombrosamente cambiante y globalizado, pero con una visión indispensable de planeación de largo aliento.

No obstante que la Ley sobre Planeación General de la República data del 12 de julio de 1930, transcurrió más de medio siglo para que, hasta 1983 se actualizaran las disposiciones que regulan la planeación en México, al ser promulgada la hoy vigente Ley de Planeación.

Cabe señalar que la Ley de Planeación de 1983 detalla "cómo establecer los objetivos y principios que garanticen el fortalecimiento de la independencia, y la autodeterminación nacional en lo político, económico y cultural. Sin embargo, tanto el artículo 26 constitucional como la Ley de Planeación establecen condiciones muy laxas que hacen imposible un consenso nacional sobre la dirección económica de un PND, así como un seguimiento periódico de las metas establecidas, fiscalización y sanción a los servidores públicos que incumplan el PND."²

Esa visión será un precedente, un parteaguas, una visión inédita que marcará un hito en nuestro porvenir, podrá traspasar la discontinuidad de la orientación política sexenal, ya que permitirá tener una referencia sobre el futuro al que aspiran las generaciones de mexicanos;

traspasará las políticas económicas sexenales, ubicando a nuestro país ante un escenario futuro en el orden internacional que se avecina; contará con los instrumentos, los avances del conocimiento, metodologías, para la formulación, monitoreo, determinación de los órganos responsables, para reconstruir el sistema nacional de planeación democrática.

Particularmente, el concepto de *monitoreo* y las metodologías para la evaluación de planes y programas gubernamentales empleando la metodología del marco lógico, constituyen conocimientos vanguardistas que ya se aplican en México y que deberíamos considerarlos como puntos para reformar el sistema de planeación democrática.

Al respecto, el viernes 30 de marzo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de la Función Pública estableció los "Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal", donde propone un conjunto de metodologías basados en el marco lógico, con la finalidad de lograr la planeación y la evaluación consistente, basada en resultados claros y tangibles.

Lo anterior señala la necesidad de reformar el Estado y de avanzar ante la apertura comercial y económica del mundo, obliga a considerar reformas a los instrumentos que le son necesarios al Estado para trazar un trayecto en la historia mundial y en el devenir de nuestra nación.

Así, la planeación democrática será un instrumento del Estado que, mediante la participación de los sectores sociales, académicos, especialistas, grupos de empresarios especialistas del sector productivo, del campo mexicano, de servicios y consultores mexicanos especializados, contribuyan con sus visiones, planteamientos, para definir a la planeación con una memoria que permita tener una visión de largo plazo de nuestro desarrollo, señaladamente con un escenario hacia 2050 y 2075.

En ese tenor, contemplar los escenarios que deberán tener las metrópolis en México. Ya que las zonas metropolitanas son un fenómeno de crecimiento que ha estado presente en la dinámica nacional, y que ha implicado el reconocimiento de 55 zonas metropolitanas, por instituciones públicas idóneas y especializadas, como el Conapo, el INEGI y la Sedesol.

Hasta ahora, lo que ha prevalecido en materia de planeación ha sido el concepto vertical y aislado de las grandes ciudades, y acaso el entendido del desarrollo conurbano; sin embargo, ha quedado marginada la realidad creciente del desarrollo comprendido por grandes zonas metropolitanas. Por ello es necesario considerar una visión actualizada y más amplia de la realidad social de nuestro país, para asumir las perspectivas, demandas de la población integrada a las metrópolis como tales. La sustentabilidad del desarrollo es un imperativo y un consenso en materia de planeación integral, de las ciudades y la nación.

Por último, la reforma del Estado y la reconstrucción de un sistema nacional de planeación democrática son indispensables para la orientación de nuestro país en el siglo XXI, e igualmente importantes y trascendentes para fundamentar una nueva etapa de desarrollo. En particular, su definición será obra del tiempo y del esfuerzo de todos los actores sociales.

Pero considerar las reformas propuestas serán aspectos cualitativos que marcarán una etapa diferente en el porvenir de nuestro país.

Por lo expuesto, someto a la amable consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan el primer, segundo y tercer párrafos del artículo 26, y el segundo y tercer párrafos de la fracción III y el primero de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman y adicionan el primer, segundo y tercer párrafos del artículo 26; y el primero de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional **con una visión prospectiva** que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación con **perspectiva del futuro**.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación con **un enfoque de políticas de Estado**. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad **considerando los escenarios de las metrópolis**, para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control, evaluación y **monitoreo** del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y el **Gobierno del Distrito Federal** e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Artículo 115.

I. (...)

II. (...)

III. (...)

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales, **considerando las nuevas realidades urbanas a las que están**

integrados por los procesos del desarrollo regional, teniendo en cuenta su ubicación y su integración a las metrópolis.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, **deberán** coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos, **así como el ordenamiento territorial de competencia compartida para** el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas **concibiendo su desarrollo bajo el concepto de metrópolis en la perspectiva de la sustentabilidad.** Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, **deberán** celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros **bajo el esquema de planeación de escenarios de las metrópolis** con arreglo a la ley federal de la materia.

Transitorio

Único. Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 INEGI, Conapo, Sedesol, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, noviembre de 2004, página 17.

2 Carlos E. Huerta Durán, *Democratización del Plan Nacional de Desarrollo, la reforma del Estado en blanco y negro*.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 18 de septiembre de 2007.

Diputado Juan Manuel San Martín Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO CHRISTIAN MARTÍN LUJANO NICOLÁS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito diputado federal de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, Christian Martín Lujano Nicolás, en uso de las facultades que me confieren los artículos, 71 fracción II, 73 fracción XXX, 122 apartado A fracciones I y II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 122 base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El presente proyecto de adiciones y reformas tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al que en lo sucesivo se referirá exclusivamente como "Estatuto", surge de la necesidad de fortalecer la vida democrática y los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

Uno de los derechos humanos por excelencia es la libertad política de los ciudadanos para decidir quién o quiénes serán sus representantes en el ejercicio del poder público, y para mantener un equilibrio al tiempo de ejercitar ese poder, debe dividirse en órganos autónomos e independientes entre sí que se especialicen en las tres principales funciones de gobierno (administrativa, legislativa y jurisdiccional). Ese es el fundamento de la llamada "división de poderes" dentro de las formas de gobierno democráticas en ejecutivo, legislativo y judicial.

Por lo tanto, la división del poder público –para efectos de su ejercicio- en órganos de gobierno autónomos e independientes, constituye un elemento fundamental para el equilibrio de fuerzas entre órganos y funciones de gobierno. Esto permite que dentro de un determinado sistema de gobierno exista un balance político y legal que permita desconcentrar el poder en más de un individuo y en más de un órgano, garantizando que el autoritarismo no prevalezca sobre la libertad política de los ciudadanos.

Dentro del marco de los citados principios democráticos y de la libertad política de los ciudadanos, nuestra Constitución establece en sus artículos 40 y 49 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república democrática, representativa y federal, en la que el supremo Poder Federal se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Del mismo modo y al amparo de la libertad política, los gobiernos de los estados libres y soberanos que integran la federación, así como el gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo establecido en los artículos 116 y 122 de la Carta Magna, están también divididos para su ejercicio en órganos independientes que concentran cada una de las tres funciones del Estado: legislativa, ejecutiva y judicial.

La teoría de la división de poderes como forma de control y límite institucional al poder público, es uno de los principios fundamentales de la democracia que en nuestro país, se aplica debidamente, tanto en la esfera federal como en la esfera estatal. Sin embargo, al nivel de la tercera esfera de gobierno –la esfera municipal- no siempre se materializa debidamente la división de poderes y por lo tanto el poder público queda concentrado en un mismo órgano, afectando los derechos políticos de los ciudadanos.

Por un lado y con base en las teorías de control y equilibrio del poder público, en los gobiernos municipales constituidos con fundamento en el artículo 115 de la norma fundamental de nuestro país, se cuenta con una pseudo división de poderes, manifiesta a través de la integración de los llamados cabildos municipales, órganos colegiados de deliberación que aprueban los actos del titular del gobierno municipal –el presidente municipal-.

Sin embargo, los órganos político-administrativos del Distrito Federal emanados del artículo 122 base tercera de la Constitución, son órganos unipersonales en los cuáles el titular –jefe delegacional- nombra libremente a sus colaboradores y ejecuta sin más restricciones que la legalidad, todas sus acciones de gobierno.

En estricta teoría democrática y tutelando como bien jurídico máximo, los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, la presente iniciativa de ley pretende crear un órgano colegiado de deliberación al interior de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, para limitar y controlar el ejercicio del poder público en las demarcaciones políticas.

Teniendo en consideración los razonamientos anteriormente vertidos y para tratar de compensar el fenómeno político de la "suma cero" que se presenta cuando uno de los partidos políticos que postularon candidatos para la jefatura delegacional, sin importar si gana por amplio o estrecho margen, y se lleva la totalidad del gobierno delegacional, dejando sin representación alguna a los partidos perdedores, la presente iniciativa busca atender esta problemática mediante la representación proporcional para que los partidos que hubieren obtenido el resto de los votos válidos, pero no los suficientes para ganar con una mayoría relativa, tengan también una voz en el órgano colegiado llamado "cabildo delegacional".

Por lo tanto la presente reforma propone modificaciones, reformas y adiciones a la Constitución y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para hacer posible el nacimiento del órgano colegiado denominado cabildo delegacional, como órgano de control político.

La primera parte de la presente reforma, propone modificar la redacción actual del artículo 122 base tercera último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque actualmente el texto constitucional hace referencia al órgano político-administrativo, como un órgano cuyo titular es el único funcionario que es electo en forma libre, secreta, universal y directa.

El texto que se propone abre la posibilidad legal a que además de ser electo el titular del órgano, sean también electos "los demás funcionarios que las leyes señalen", porque el órgano colegiado de control político del gobierno delegacional propuesto en las sucesivas reformas, resultará integrado a través del mismo proceso electoral que el jefe delegacional pero mediante el principio de la representación proporcional.

La segunda parte de la presente reforma es la relativa a las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para establecer los elementos esenciales del órgano colegiado de control denominado cabildo delegacional.

En primer término se propone modificar la redacción del artículo 105 del estatuto de gobierno para establecer que cada delegación se integrará, además de con un titular llamado jefe delegacional –como actualmente se encuentra establecido- por un órgano colegiado compuesto por 12 personas electas por el principio de representación proporcional, denominados concejales delegacionales.

Para que la asignación de los concejales delegacionales pueda reglamentarse con detalle, se deja abierta la posibilidad para que sea la ley electoral local la que establezca las fórmulas para efectuar el cálculo de representación a través de los mecanismos que los legisladores locales estimen conducentes en uso de sus atribuciones legislativas, siendo recomendable el sistema de representación directa mediante cociente electoral y resto mayor.

Se propone también en el mismo texto de la reforma, una propuesta para que por cada concejal propietario que resulte electo, pudiera también integrarse una fórmula con su respectivo suplente, mismo que solamente entraría en funciones en los casos que las leyes señalen.

Por tratarse del numeral que establece los requisitos legales para ser jefe delegacional, se consideró adecuado también, adicionar dos párrafos finales para establecer dentro del texto del mismo artículo, los requisitos para ocupar el cargo de nueva creación al que se decidió llamar concejal delegacional.

La propuesta establece los mismos requisitos que los necesarios para ser jefe delegacional, exceptuando la edad mínima –reduciéndola a veintiún años- y las restricciones del artículo 53 del mismo estatuto, toda vez que se considera excesiva la prohibición que actualmente contempla la fracción IV del numeral 53, prohibiendo que los ciudadanos que hayan ocupado el cargo de jefe de Gobierno puedan resultar electos jefes delegacionales; porque no se considera que resulta incompatible el cargo de concejal delegacional con la experiencia adquirida de quien alguna vez fue jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La última modificación que se propone al artículo 105 del estatuto consiste en establecer la restricción de la reelección consecutiva para quienes ocupen el cargo de concejal delegacional, pues la temporalidad en el cargo, ratifica la calidad democrática y republicana de la institución que se pretende crear.

La iniciativa también propone la creación de un nuevo artículo 105 Bis del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el cual se establece que cuando sesionan juntos tanto el jefe delegacional como los concejales delegacionales, integran el órgano colegiado denominado genéricamente Cabildo Delegacional, presidido por el titular del órgano político-administrativo, tomando sus decisiones por mayoría.

Estas disposiciones se incluyeron en un artículo de especial 105 Bis, por tratarse de un órgano colegiado de nueva creación, cuya naturaleza es diferente y especial con relación al resto de las estructuras delegacionales, lo que justifica la decisión de técnica legislativa de crear un nuevo artículo.

En el caso del artículo 106 que trata sobre la elección de los jefes delegacionales y las reglas para su elección, se decidió realizar las modificaciones necesarias para que también estuvieran contenidas las reglas para la elección de los concejales.

En el párrafo primero se propone señalar que tanto los jefes delegacionales como los concejales serán electos en la misma fecha; en el párrafo segundo se propone agregar una mención a que los partidos políticos que registren candidatos a jefes delegacionales, podrán registrar también candidatos a concejales, y en los últimos dos párrafos se propone hacer las modificaciones necesarias para establecer que el periodo de los concejales será de tres años concurrentes con los del jefe delegacional, así como establecer el requisito de rendir la protesta de ley ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Es importante mencionar que las modificaciones que se proponen para el artículo 106 no cambian el contenido actual de esa disposición jurídica en lo que a fondo se refiere, pero sí en cuanto a la forma, toda vez que consiste en agregar a los supuestos actualmente contenidos para el jefe delegacional, el nuevo órgano llamado Concejo Delegacional.

Por otra parte y tomando en consideración que el artículo 107 del estatuto regula las ausencias de los jefes delegacionales y debido a que el procedimiento para suplir las ausencias de los nuevos funcionarios –concejales delegacionales- es diferente, no se consideró adecuado incluir los procedimientos especiales para suplir las ausencias de los concejales, dentro del mismo artículo.

Por ese motivo se decidió crear un artículo 107 Bis, en el que se establecen los lineamientos generales para suplir las ausencias de los concejales, llamando a sus suplentes y estableciendo tanto el procedimiento que deberá seguir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para designar concejales como los requisitos que deben reunir esas mismas personas; en el caso concreto de la presente reforma, se pretende que no se puedan exigir mayores requisitos que aquéllos de los concejales electos mediante el sufragio universal por los ciudadanos de la demarcación política que corresponda.

La redacción actual del artículo 108 del estatuto, establece los supuestos en los que el jefe delegacional puede ser removido. Por lo tanto se consideró pertinente agregar un último párrafo para establecer en ese mismo artículo que el cargo de concejal delegacional es irrenunciable y que son inviolables por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo, dejando abierta la posibilidad de que sean removidos por la votación calificada del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La decisión de establecer la irrenunciabilidad del cargo, junto con la inviolabilidad de las opiniones que emitan, encuentra su justificación en la función central de los concejales que será de control y equilibrio político dentro del órgano delegacional, porque solamente de ese modo se puede proteger a los concejales de las presiones y amenazas de que pudieran ser objeto, por ejercitar sus atribuciones y controlar la actuación del jefe delegacional.

Sin embargo, no se considera prudente que existiera una irresponsabilidad plena en las acciones de los concejales delegacionales, por lo que se optó por dejar abierta la posibilidad de que en casos que específicamente fueran regulados en la legislación local del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pudiera destituir a los concejales que incurran en violaciones graves a la legislación.

Por último, la presente reforma propone agregar al artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que en su redacción actual contiene las atribuciones del jefe delegacional, dos párrafos al final de su texto para señalar cuáles de las atribuciones del jefe delegacional requerirán de aprobación del Cabildo Delegacional, de forma tal que pueda ejercitarse la función control de este nuevo órgano.

Las atribuciones que en la presente propuesta se pretenden reformar para que sean decisiones sujetas a la aprobación del cabildo son: la realización de obras y la prestación de servicios; el otorgamiento y revocación de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; la imposición de sanciones administrativas; la elaboración de los programas presupuestales, y la modificación a la estructura organizacional de la delegación.

Fueron seleccionadas solamente seis de las diez atribuciones, porque se consideró que las cuatro restantes, pueden seguir estando en manos del titular del órgano político-administrativo, toda vez que por la naturaleza de dichas atribuciones, la celeridad, la rapidez y la discrecionalidad si encuentran una justificación para el mejor desempeño de la función de gobierno delegacional.

Por lo anterior expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Soberanía el siguiente

Decreto

Primero. Se reforma el párrafo tercero del artículo 122 base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Base Tercera. Respecto a la organización de la administración pública local en el Distrito Federal:

I. y II....

...

Los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, serán gobernados por un cabildo, integrado por un titular del órgano político-administrativo y el número de concejales que señale el estatuto de gobierno, quienes serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

Segundo. Se reforman diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como se indica a continuación: se reforma el párrafo primero del artículo 105 y se le adicionan dos párrafos nuevos al final de su texto; se crea el artículo 105 Bis conformado por tres párrafos nuevos; se reforman los cuatro párrafos del artículo 106; se crea el artículo 107 Bis conformado por tres párrafos nuevos; se adiciona un último párrafo al artículo 108, y se adicionan dos párrafos al final del texto del artículo 117, como sigue:

Artículo 105. Cada Delegación se integrará con un titular, al que se le denominará genéricamente jefe delegacional; 12 concejales delegacionales, electos por el principio de representación proporcional en los términos que la ley electoral local establezca, así como también los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos. El jefe delegacional y los concejales delegacionales serán electos en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años según lo determine la ley. Por cada concejal delegacional se elegirá un suplente.

...

I. a IV. ...

...

Para ser concejal delegacional se requiere cumplir con los requisitos establecidos en las fracciones I y III del párrafo anterior, tener por lo menos veintiún años al día de la elección y cumplir con los requisitos establecido en las fracciones V a X del artículo 53 del presente estatuto.

Las personas que desempeñen el cargo de concejal delegacional con el carácter de propietarios, no podrán ser reelectas para el periodo inmediato. Las personas que desempeñen el cargo de concejal delegacional con el carácter de suplente, sólo podrán ser electos para el periodo inmediato si no entraron en funciones de propietario.

Artículo 105 Bis. El jefe delegacional y los concejales delegacionales, integraran un órgano delegacional colegiado llamado genéricamente Cabildo Delegacional.

El Cabildo Delegacional podrá sesionar cuando se encuentren presentes más de la mitad de los concejales y el jefe delegacional, que será quien presida los trabajos.

El Cabildo Delegacional tendrá las facultades que señale el presente estatuto y las demás leyes del Distrito Federal, y tomará sus determinaciones por mayoría de votos.

Artículo 106. La elección de los jefes delegacionales y de los concejales delegacionales se realizará en la misma fecha en que sean electos los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Sólo los partidos políticos con registro nacional podrán registrar candidatos al cargo de jefe delegacional, así como listas de candidatos para ocupar los cargos de concejales delegacionales.

Tanto el encargo de los jefes delegacionales, como el de los concejales delegacionales, durará tres años, iniciando el primero de octubre del año de la elección.

Los jefes delegacionales y los concejales delegacionales rendirán protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Artículo 107 Bis. Las ausencias de los concejales delegacionales propietarios, serán cubiertas por los suplentes, en la forma que la ley establezca.

Si la elección delegacional fuese declarada nula, en tanto se realiza la elección extraordinaria, la Asamblea Legislativa procederá a designar a los correspondientes concejales delegacionales, tomando en consideración la proporción de votos obtenidos por cada partido en las demás elecciones celebradas dentro en la misma demarcación territorial, para garantizar una composición plural y proporcional.

Las personas que sean designadas por la Asamblea en los términos del párrafo anterior, deberán cumplir los requisitos que establece el presente estatuto para ser concejal delegacional.

Artículo 108.

...

I. a VIII. ...

...

...

...

...

...

...

El cargo de concejal delegacional es irrenunciable y son inviolables por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo. Sólo podrán ser removidos por votación calificada de la Asamblea Legislativa, en los casos que las leyes señalen.

Artículo 117.

...

...

...

I. a XI. ...

Las atribuciones establecidas en las fracciones III, IV, V, VI, VII y X, deberán someterse a la consideración del cabildo delegacional.

El Cabildo Delegacional tendrá además, las atribuciones que las demás leyes señalen.

Transitorios

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

Dado en el Recinto Legislativo, a 20 de septiembre del año 2007.

Diputado Christian Martín Lujano Nicolás (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27, 28 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO DAVID MENDOZA ARELLANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que suscribe diputado David Mendoza Arellano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura presenta ante esta soberanía la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía renovable al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La política energética que impera actualmente en nuestro país carece de una estrategia para enfrentar los grandes desafíos mundiales como el cambio climático en la tierra, las consecuencias de las emisiones de gases con efecto invernadero, o el agotamiento de las reservas del petróleo y su impacto económico.

La propuesta que vengo a presentar ante esta soberanía se inspira no solamente en la importancia de encarar los problemas ambientales y el fenómeno del calentamiento global, también plantea la ampliación del esfuerzo económico respecto a la energía en nuestro país, impulsando fuertemente el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía porque nuestro país no puede continuar siendo dependiente de la energía fósil.

México es un país que durante muchos años ha gozado de una gran riqueza en materia energética y gracias a ello hemos podido solventar gran parte de nuestra economía y suministrar la demanda de energía nacional; sin embargo, tenemos conciencia de que dichas fuentes de energía no son perennes porque su existencia en la naturaleza es limitada. Por lo tanto tenemos que impulsar la investigación y el desarrollo científico y tecnológico en la materia para que después de un periodo de transición logremos ser capaces de aprovechar exitosamente otro tipo de fuentes de energía.

En este sentido resultan ilustradores y a la vez alarmantes los reportes presentados por Petróleos Mexicanos en los años que transcurren entre el 2000 y el 2007, porque demuestran una disminución gigantesca de las reservas probadas de petróleo.

En el año 2000 contábamos con reservas que ascendían a 34 mil 103.7 millones de barriles; en el 2001, 32 mil 614.4 millones; en el 2002, 30 mil 838 millones; en el 2003, 20 mil 077 millones; en el 2004, 18 mil 895 millones; en el 2005, 17 mil 650 millones; en el 2006, 16 mil 469 millones, y a principios del 2007, 15 mil 514 millones de barriles de petróleo crudo. Es decir, se han agotado respecto al año 2000 el 54.5 por ciento de las reservas. Dichos reportes indican que las reservas probadas de hidrocarburos son susceptibles de ser aprovechadas solamente durante los próximos nueve años.

Tener conocimiento de estos datos nos obliga a diseñar desde ahora una nueva política energética, porque resulta absolutamente obvio que no podremos continuar siendo dependientes de los combustibles fósiles por mucho tiempo y esto significa que en unos cuantos años no solo seremos incapaces de abastecer la demanda nacional de energía, sino que además, enfrentaremos una grave crisis financiera derivada de nuestra dependencia a las fuentes de energía convencional.

Necesitamos desarrollar una vía alterna en materia energética que nos permita reducir el impacto sanitario y ambiental inhibiendo paulatinamente la utilización de los energéticos responsables de la contaminación atmosférica.

En este sentido cabe resaltar que nuestro país firmó en el año de 1997 el protocolo de Kyoto y con ello se comprometió a impulsar un nuevo modelo en el que el crecimiento económico se desvinculara de la generación y emisión de gases de efecto invernadero. Posteriormente ratificó dicho protocolo; sin embargo, a diez años de distancia del compromiso asumido, aún carecemos de una estrategia nacional para el desarrollo y el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía. Incluso este tema aún no está considerado en la Constitución. Si bien es cierto que el protocolo no es vinculatorio y que por lo tanto jurídicamente no estamos obligados a cumplir con el compromiso signado de reducir los gases con efecto invernadero, resulta criminal que seamos indiferentes a los problemas que genera el calentamiento global.

Incluso, nuestro territorio y su población han sido víctimas de los efectos del cambio climático como los huracanes devastadores que han atravesado nuestro país y que han arrancado a miles de familias su patrimonio y generado daños ecológicos y económicos de gran escala.

El mundo entero ha sido testigo de una mutación climatológica desmesurada no solo por el azote de Wilma, Mitch, Katrina o Dean, sino por el aumento de sequías en varias zonas de la tierra, así como por el derretimiento de los glaciares y capas de hielo que causan deshielos prematuros en ríos y lagos.

El aumento de la emisión de gases en el mundo y el fenómeno del calentamiento global preocupan mucho a la comunidad internacional, así lo muestran los 188 países que han suscrito el protocolo de Kyoto y aunque Estados Unidos ha mostrado reticencia a suscribir este acuerdo, se ha propuesto en lo individual, la meta de reducir sus emisiones de gas en un 18 por ciento para el año 2012. Así mismo y de manera reciente, el congreso de ese país aprobó una ley para el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía y con esto se ponen en marcha acciones afirmativas para incentivar económicamente a las compañías que aumenten el uso de energía solar y eólica, mientras que los subsidios para la industria petrolera serán reducidos.

Es evidente que existe una necesidad inaplazable de generar una nueva vía para el desarrollo de las llamadas "energías limpias" y sin embargo, la actividad productiva en este terreno es absolutamente anárquica en nuestro país. Por ello propongo diversas reformas

constitucionales con la finalidad de incluir el tema de las fuentes renovables de energía en nuestra carta magna.

En primer lugar planteo reformar el artículo 73 para que el Congreso de la Unión tenga la facultad de legislar en materia de energía renovable.

La energía representa un sector estratégico para el país, por ello el Estado debe mantener la rectoría sobre la producción y distribución de la energía, tanto la que proviene de fuentes renovables como de las fuentes no renovables. Para ello propongo que se modifique el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de establecer el dominio de la nación sobre el aprovechamiento de los recursos naturales que generen energía renovable.

También propongo modificar el artículo 28 para impedir que se constituyan monopolios sobre la producción y aprovechamiento de energía proveniente de fuentes renovables. Finalmente se adicionan dos incisos al mismo artículo para que el Congreso de la Unión tenga la facultad de establecer contribuciones especiales sobre el aprovechamiento de recursos naturales que generen energía renovable, así como sobre la producción y aprovechamiento de combustibles generados a través de fuentes renovables de energía.

Por lo anteriormente expuesto propongo a esta soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto

Único. Se **Reforman** los artículos **27, 28 y 73, fracción X** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 27...

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

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de

hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; **el aprovechamiento de todos los recursos naturales que generen energía renovable** y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Artículo 28...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; **aprovechamiento de los recursos naturales que generen energía renovable; combustibles provenientes de fuentes renovables de energía**, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a IX. ...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, **combustibles provenientes de fuentes renovables de energía**, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica, **energía renovable** y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. a XXVIII. ...

XXIX. Para establecer contribuciones:

1°- 4°...

5°. Especiales sobre...

h) Aprovechamiento de recursos naturales que generen energía renovable.

i) Producción y aprovechamiento de combustibles generados a través de fuentes renovables de energía.

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de de septiembre de 2007.

Diputado David Mendoza Arellano (rúbrica)

DEL CONGRESO DE COLIMA, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
México, DF**

Por este conducto nos permitimos informarles que, en sesión extraordinaria celebrada con esta fecha, los integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Colima aprobaron un acuerdo, presentado por el diputado Roberto Chapula de la Mora, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, por el que, en ejercicio de las facultades que confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución federal, se acordó remitir al Congreso de la Unión una iniciativa que propone la reforma del segundo párrafo y deroga el tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Iniciativa que reforma el segundo párrafo y deroga el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el segundo párrafo y se deroga el tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 97. ...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá, a petición del Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

Se deroga.

...

...

...

...

...

...

Artículo Segundo. De ser aprobado este acuerdo por la Quincuagésima Quinta Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y en el artículo 37, fracción I, de la Constitución Política del estado de Colima, se remita a la Cámara de Diputados para los efectos legales correspondientes.

Lo anterior, para los efectos legales correspondientes, anexándole copia del citado acuerdo y del acta de la sesión extraordinaria en que se aprobó dicho documento.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Colima, Colima, a 12 de septiembre de 2007.

Diputado Roberto Chapula de la Mora (rúbrica)

Secretario

Diputado Fernando Ramírez González (rúbrica)

Secretario

Secretarios del Honorable Congreso del Estado Presente

Roberto Chapula de la Mora, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la Quincuagésima Quinta Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 126 y 127 de su Reglamento, someto a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente acuerdo, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los compromisos que nos fijamos como legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la agenda legislativa es el de velar por la ecuanimidad de las normas legislativas en los diferentes órdenes de gobierno.

Por ello, la Constitución es base y sustento de nuestro orden jurídico y establece los derechos fundamentales de los gobernados, así como la competencia de los diversos órganos de los poderes públicos del Estado. De igual forma, ante la posible contravención de sus disposiciones prevé mecanismos procesales destinados a sancionar y reparar la inobservancia de sus disposiciones.

La facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un medio de control constitucional, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales y de la voluntad soberana de la ciudadanía, expresada a través del voto público. Este instrumento legal permite que la corte investigue por sí o a petición de parte, limitando esta última función al Poder Ejecutivo federal, a los gobernadores o a alguna de las Cámaras del

Congreso de la Unión cuando se trate sobre una posible violación grave de las garantías individuales, o bien, de una posible violación del voto público.

Dicha facultad, compañeros legisladores, no es una atribución jurisdiccional sino una función de carácter meramente investigadora que carece de efectos vinculatorios. La corte, ante tal facultad, efectivamente no actúa como tribunal ni emite una sentencia por carecer de facultad decisoria, así como de atribuciones de coerción o ejecución, pero es difícil que una opinión técnica de un superior jerárquico deje de observarse, implicando con ello viciar de fondo la opinión jurídica de quien vaya a juzgar, máxime cuando dependen de aquél.

El doctor en derecho Jorge Carpizo, en el tratado *Estudios constitucionales*, señala que – además– tampoco procura ante otros tribunales la debida impartición de justicia ni realiza una averiguación ministerial. Por su parte, la misma corte, en tesis, sostiene el criterio en el sentido de que se trata de una acción excepcional y extraordinaria que se le confiere porque se consideró que la corte, "como máxima instancia defensora de la Constitución, goza de una autoridad particular".

Que el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los párrafos segundo y tercero, expresa lo siguiente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de un estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que se averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera poner en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

Entonces, la averiguación se realiza a través de alguno o algunos de los ministros de la corte, de algún juez de distrito o magistrado de circuito, o a través de uno o varios comisionados especiales, y debe limitarse a determinar si hubo o no violación grave de garantías individuales o de voto público, así como de precisar los hechos, ya que el informe rendido por los encargados de la investigación no es vinculante porque se trata de una opinión autorizada que podría o no servir para que las autoridades destinatarias procedan conforme a su competencia.

En meses recientes se han ventilado en los medios de comunicación nacional dos casos relevantes en que se tiene conocimiento de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo uso de la facultad que le confiere el párrafo segundo del artículo 97 constitucional.

Uno es el caso de la matanza de Aguas Blancas y el otro es el problema de la periodista Lydia Cacho, sin que haya a la fecha proceso alguno contra los responsables.

Por ello, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, legisladores, políticos y autoridades ministeriales, no pasa de inadvertido que los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución General de la República sean un tema motivo de gran polémica.

Cabe mencionar que los legisladores otorgaron en su momento la función de investigación a la Suprema Corte de Justicia, a principios del siglo XX, pero en lo que concierne a la indagación de hechos que violenten de forma grave la garantías individuales de los ciudadanos, el resultado se presenta a la autoridad competente, y sólo ella decide ejercitar o no los procesos que correspondan.

Entonces se puede apreciar que no existe vinculación alguna del informe que rinden los ministros y la sanción efectiva de los presuntos responsables, sobre todo que las resoluciones de las investigaciones carecen de poder vinculatorio; además de que ni siquiera tiene rango de recomendación, como las que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por otro lado, en lo que corresponde al tercer párrafo del numeral antes citado, en ese entonces no había organismos electorales profesionales, como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral (IFE); hoy son los organismos encargados de organizar y decidir todo lo referente a los procesos electorales; es obvio que a la fecha muchas cosas han cambiado, como la existencia y autonomía profesional e imparcial del IFE, que tiene la enmienda de la organización de las elecciones y el Tribunal Electoral dependiente del Poder Judicial de la Federación, es la encargada, como última instancia, para dirimir los conflictos electorales.

Por otra parte, los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional federal antes citado contravienen lo dispuesto en el artículo 21, en su primer párrafo, de la misma Carta Magna, ya que en la parte que interesa establece que "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo la autoridad y mando inmediato".

Entonces como se puede observar, la facultad para la investigación de los delitos es única y exclusiva del Ministerio Público, que tiene una relación vinculatoria al ejercitar la acción penal en contra de presuntos responsables; y lo más importante, de existir los elementos necesarios, el juez consigna ya sea del fuero federal o del fuero común y, en su momento, se obtiene una sanción mediante la sentencia; de esta manera la investigación ministerial sí tiene sentido, pues se culmina con ella, a diferencia de la investigación realizada por el personal de la Suprema Corte, que no deja de ser una investigación sin trascendencia jurídica alguna.

Por lo antes expuesto y fundado, en mi carácter de diputado integrante de esta Quincuagésima Quinta Legislatura en el estado, y con base en lo establecido en los

artículos 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y 126 y 127 de su reglamento, presento a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente

Acuerdo

ARTÍCULO PRIMERO. La Quincuagésima Quinta Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima acuerda remitir al Congreso de la Unión una iniciativa que reforma el segundo párrafo y deroga el tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Iniciativa que reforma el segundo párrafo y deroga el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el segundo párrafo y se deroga el tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 97. ...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá a petición del Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

Se deroga.

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

ARTÍCULO SEGUNDO. De ser aprobado, este acuerdo por la Quincuagésima Quinta Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 37, fracción I, de la Constitución Política del estado de Colima, se remita a la honorable Cámara de Diputados para los efectos legales correspondientes.

Atentamente
Colima, Colima, a 12 de septiembre de 2007.

Diputado Roberto Chapula de la Mora

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RENÉ LEZAMA ARADILLAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Rene Lezama Aradillas, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de ésta H. Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforma y adiciona el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

I. La ley fundamental de la nación, es por excelencia y antonomasia, la máxima expresión de la voluntad del pueblo mexicano, plasmada en principios, postulados y conceptos básicos que deben regir y servir de fundamento desde su origen a las disposiciones de observancia general que emanan de la propia ley suprema, así como a las instituciones de todo orden y género de gobierno, su organización, funcionamiento y actuaciones.

Es de igual manera, la carta magna, la que establece las cualidades gnoseológicas del Estado Mexicano, determinando su forma de gobierno y la manera como se integra, a saber, según el artículo 40 de la Carta Magna, en una "*...república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidas en una federación, establecida según los principios de esta ley fundamental...*".

De ahí tenemos que invariablemente, corresponde a la ley fundamental, como máxima expresión de la soberanía del pueblo mexicano, establecer los principios y propósitos rectores del pacto federal, y consecuentemente de las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno que conforman la federación.

II. Ahora bien, entendido lo anterior, toca hacer referencia a una materia, que ha cobrado especial relevancia en la vida nacional, y con ello, hacemos alusión a los conceptos de Federalismo y Municipalismo, así como a la coordinación y concurrencia necesaria del Gobierno Federal, con los Estados y Municipios, y el Distrito Federal, que conforman la unión, siendo propio que la relación entre tales entes gubernamentales, se sostenga asimismo sobre bases regentes de sus iniciativas, pretensiones, disposiciones, acuerdos y acciones.

Estas relaciones existentes entre los órganos de gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como el Distrito Federal, y las circunstancias específicas en que se llevan a cabo, han cobrado importancia en la medida que se ha consolidado un desarrollo sostenido en comunidades individualmente determinadas, así como en razón de las exigencias de una

dinámica social que reclama para los gobiernos locales, una capacidad de autogestión en los ámbitos político, administrativo, económico y social.

La coordinación intergubernamental, su concepción jurídica y bases instrumentales, exigen ahora una de las grandes transiciones del Estado mexicano en su conjunto, derivada de su evolución reciente.

Tenemos que durante el siglo pasado, no obstante la voluntad original del Constituyente, que se proponía fortalecer a las entidades y municipios que conformaban al Estado Mexicano, no se concretizó tal pretensión de sostener el aparato federal dando solidez a tales entes jurídico políticos, tanto para el ejercicio de sus funciones, como para autoprogarse los recursos necesarios tendientes a tal fin.

Contrario a lo anterior, ocurre que México sigue siendo una República Federal donde los poderes centrales concentran facultades en muchos rubros que inciden directamente en la dinámica social y económica de las comunidades, ejerciendo un poder regulador denso, aún en el caso de las materias concurrentes.

Un sistema como el actual, donde las entidades federativas siguen gozando de un principio amplio a partir del cual se hacen cargo de todas las materias que no estén reservadas al gobierno federal, y donde los municipios gozan de una base mínima de autonomía tardíamente reconocida a nivel constitucional, no garantiza el desarrollo sostenido de sus comunidades.

Lo anterior, se puede esquematizar como una pirámide invertida que descansa en una punta que pretende sostener a su base, donde una de sus mas desafortunadas expresiones se deduce de un sistema fiscal en el cual el Gobierno Federal concentra el ochenta por ciento de los ingresos tributarios, los gobiernos de los estados aproximadamente el quince por ciento, y el restante cinco por ciento es lo que reciben los municipios.

Sin embargo, no es el propósito preponderante de la iniciativa que se pretende, abundar en la definición de cuestiones de índole hacendaria o tributaria, ni siquiera en la determinación de las funciones que debieran corresponder a los entes administrativos más cercanos a las comunidades. Más bien, la presente tiene por objeto establecer como conceptos básicos, a los principios y propósitos que deban regir a la coordinación y concurrencia de los órdenes gubernamentales que reconoce el Estado Mexicano, para el ejercicio del poder público, y las funciones de gobierno que le son inherentes.

El nuevo balance en la estructura del Estado mexicano implica reconocer al concepto de relaciones intergubernamentales y a su objetivo necesario: la coordinación y cooperación entre ámbitos de gobierno, con la finalidad única de mejorar la calidad de vida de la población, a través de la provisión más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas.

En virtud de lo anterior, es preciso que a través de la adecuación del orden jurídico vigente, encabezado por la ley suprema de la unión, se precisen explícitamente los principios que garanticen una actualización institucional, que para el caso que nos ocupa, se refiere a la necesidad de proveer a las Entidades integrantes del Estado Mexicano, de las herramientas idóneas, que les permitan atender las necesidades crecientes de las comunidades que los constituyen, ya que por ser tales entes públicos, los que resultan en primer orden accesibles a quienes los eligieron, son estos los principales destinatarios de los reclamos sociales.

Es pues necesaria la implementación de un sistema tendiente a la distribución de atribuciones, responsabilidades, competencias, y consecuentemente recursos, que sea mas acorde con nuestro régimen federal, y para esos efectos, preciso es asimismo sentar bases regentes de las pretensiones, iniciativas, disposiciones, acuerdos y acciones de quien tenga el menester de implementar precisamente dicho sistema, que es en principio, el Congreso de la Unión.

Es en razón de lo anterior que resulta necesario, tanto como ha sido el caso de otras naciones cuyo pacto federal se desarrolla bajo premisas explícitas, determinantes y permanentes, establecer Constitucionalmente tales conceptos fundamentales, debiendo ser a su vez el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el primeramente encargado de emitir las leyes o decretos tendientes a definir las bases regentes de toda pretensión, iniciativa, disposición o acción, orientadas a la consolidación de un sistema para la adecuada distribución de atribuciones, responsabilidades, competencias y recursos, en nuestro aparato federal, con fundamentos gnoseológicos y axiológicos concretos e inviolables.

III. Siguiendo con lo anterior, tenemos que a propósito de tal **necesidad de proveer bases inviolables e incontrovertibles sobre las cuales descansa la coordinación y concurrencia de la Federación, con las Entidades que la conforman, y un sistema de distribución de atribuciones, responsabilidades, competencias y recursos en nuestro aparato federal**, es pertinente apuntar y definir principios como:

- Subsidiariedad federal,
- Federalismo cooperativo y lealtad federal,

1. La subsidiariedad, en si como principio, supone en su propia definición, un sentido teleológico al cual debe tender todo orden federal, que es precisamente, una coordinación entre los estados que conforman la unión, para atender las necesidades y funciones que no se encuentra en aptitud de resolver algún ente u orden de gobierno en un momento dado.

El principio de subsidiariedad, de igual manera, entendido desde la óptica inversa, trasladado mas allá de su concepción filosófica hacia el campo de las relaciones políticas, es sobre todo descentralizador; o sea, si las autoridades inferiores (o mas cercanas a los gobernados) pueden realizar una tarea que incide directamente en la vida de los gobernados, procurándoles un bien común, en forma segura, sostenible y eficaz, la autoridad superior (o mas alejada de la situación concreta que se pretende

atender), debería respetar esa capacidad para que en forma autónoma resuelva los asuntos respectivos. La subsidiariedad implica pues, delegar poder, entendido como capacidad para resolver los problemas de las comunidades, así como los recursos necesarios para ejecutar tal labor.

La incorporación formal del principio de subsidiariedad al sistema político mexicano, vendría a complementar el de federalismo cooperativo, y permitiría distinguir las distintas capacidades específicas de cada entidad federativa y de cada municipio, para resolver cualquier cuestión relacionada con reclamos de competencias y recursos.

La subsidiariedad ordenaría y racionalizaría la discusión y la solución de los debates actuales en materia de federalismo, y permitiría una atención más eficaz de los problemas nacionales procurando su solución a nivel local, sin que esto significara la atomización de las políticas y de los recursos públicos, sino su armonización en manos de entidades cuyas capacidades se acrediten plenamente.

El concepto de subsidiariedad, como premisa fundamental que comenzara a entenderse de aplicación *sine qua non* en los Estados Federales, adquirió vigencia como principio jurídico de distribución de competencias y de equilibrio de poder entre la Unión y los Estados que la conformaran, en el Tratado de Masstricht, suscrito en 1994, y ratificado por los estados de la Unión Europea en 1994.

En la parte considerativa del Tratado de cuenta, se estableció como una de las decisiones políticas más trascendentes para el futuro de la Unión Europea *"...continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad..."*. Este documento, remite a su vez a la descripción de la subsidiariedad contenida en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 1957, que establece que *"...En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario..."*.

La Unión Europea, sin duda el caso más exitoso de integración a nivel mundial, encontró en la expresión jurídica del principio de subsidiariedad la base para conseguir el equilibrio de poder entre la nueva autoridad supranacional y los Estados soberanos del viejo continente.

El principio de subsidiaridad, provee pues una guía o parámetro determinante, en cuanto a la adecuada distribución de las funciones del estado, y consecuentemente del ingreso (atendiendo a la premisa indubitable de que la función crea al órgano, y éste a su vez presupuesta los requerimientos para el gasto).

Lo anterior en función de lo siguiente:

- Los gobiernos subnacionales (Estatales y Municipales) tienen mayor conocimiento sobre las necesidades de las comunidades que los conforman y sus ciudadanos.
- La descentralización de la responsabilidad en la toma de decisiones, permite que los gobiernos más cercanos a las comunidades, sean sensibles a los reclamos ciudadanos, pudiendo contar con mecanismos de participación ciudadana más cercanos al poder público.
- Una pretensión inicial de potenciar los órdenes de gobierno inferiores (estados y municipios), permite valorar con toda asertividad, la posibilidad de reubicar determinadas funciones en algún orden superior, mediante la coordinación o concurrencia de las autoridades para su ejercicio.

No obstante lo anterior, sería irresponsable que pase inadvertido, el hecho de que existen funciones necesariamente vinculadas al poder central, y que por ser de interés general de la nación, o bien, cuya ejecución trasciende la competencia territorial de los estados, no pueden ni deben entenderse materia de control por parte de las entidades subnacionales.

Tal es el caso de materias como comunicaciones y transportes, comercio internacional, política exterior, defensa, regulación en la explotación de hidrocarburos y otros recursos naturales, etc.

En tratándose de materia hacendaria, queda claro de igual manera, que el principio de subsidiariedad sugiere que cada orden de gobierno cuente con la debida solvencia económica para autoproducirse los medios que satisfagan las necesidades de sus ciudadanos. Es decir, que sea por si mismo que se allegue o genere los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones y la prestación de los servicios públicos que le corresponden.

Esto último, proveería en principio mayor certeza de una política fiscal equitativa, para seguidamente deducirse de manera individualizada, los casos en que los Estados o Municipios, pudieran requerir de la intervención o apoyo de un orden de gobierno superior, para el ejercicio de funciones de manera coordinada o concurrente, o bien para que sea éste quien asuma la función de gobierno que corresponda.

Atendido pues lo anterior, tenemos que para los gobiernos de las Entidades Federativas y los Municipios que conforman la Unión, no es factible un proceso que pretenda fortalecerlos en forma separada, o a propósito de pretensiones o reclamos respecto de necesidades distintas y aisladas, sino en concebir el sistema federal mexicano bajo la óptica subsidiaria en que se distingan las capacidades institucionales de cada ente público respecto de cada materia de la agenda nacional, para consecuentemente implementar procesos de descentralización y mecanismos de control constitucional que garanticen la adecuada transferencia de las funciones

de gobierno, así como la eficacia en la ejecución del gasto público requerido para ello.

Se tiene entonces comprendido como propósito intrínsecamente implícito en el principio de subsidiariedad, tratándose de las funciones del Estado, a la descentralización, que a su vez se define como la cesión de determinadas competencias propias de la administración del Estado a las Comunidades Autónomas o a Entes locales (Diccionario Jurídico Espasa).

La Constitución Española, tal como se propone para el Estado Mexicano, ha abierto un importante proceso de descentralización al reconocer a los entes locales, autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El mecanismo típico mediante el cual se lleva a cabo el proceso descentralizador es la transferencia de competencias que afecta tanto a la titularidad de la potestad como a su ejercicio concreto.

El concepto de descentralización, como propósito de estado, que se entiende intrínseco al concepto de subsidiariedad, y como sobradamente ha recomendado la experiencia internacional, sugiere como premisa fundamental en el ejercicio del poder público, la potenciación y fortalecimiento de los entes o unidades político-administrativas más reducidas que participan de la estructura gubernamental de una federación, y las cuales, para el caso del Estado Mexicano, son las Entidades y Municipios que conforman la Unión.

La descentralización, derivada del principio de subsidiariedad, supondría necesariamente la transferencia o distribución de atribuciones, responsabilidades, competencias, y consecuentemente recursos, por parte del poder público federal, hacia las Entidades, o de éstas últimas hacia los Municipios que conforman la Unión (como entes de gobierno emanados de la voluntad soberana del pueblo), cuando el ejercicio de aquellas incida directamente en el desarrollo sostenido de las comunidades que conforman el estado Mexicano.

El alcance que tendría pues la subsidiariedad, como principio regente de toda acción o pretensión de gobierno, particularmente en lo relativo a las relaciones de coordinación o concurrencia entre la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal, sería precisamente el de imponer como obligación de aquellos, la de permitir en principio que sean los órdenes de gobierno mas cercanos a las comunidades que conforman el Estado Mexicano (llámense Estados o Municipios), las encargadas de proveer las funciones y servicios públicos que incidan directamente en el desarrollo sostenido de las mismas y en el bienestar colectivo de sus ciudadanos, constituyendo asimismo un deber de Estado, proveer los medios necesarios, sean administrativos o de índole económico, para que el poder público en obra para dichas comunidades, se encuentre en aptitud de satisfacer los requerimientos fundamentales de aquellas; eso es, sin soslayar la necesidad de que sea el poder supremo de la unión el que rija y provea sobre el ejercicio de funciones,

que por ser de materia e interés generalizado para la nación, deban resguardarse como competencia exclusiva de aquel.

2. El concepto de federalismo, lo debemos entender en cuanto al sentido original del propósito pretendido por quienes se han constituido en un estado Federal, a partir de la existencia de unidades o entidades dispersas, separadas u originalmente independientes.

La cualidad ontológica que se le pretende atribuir como principio, estriba precisamente en sus virtudes teleológicas, tanto como en la condición permanente que le sigue para los efectos de la reforma que se propone, o sea, la condición de ser "cooperativo".

Cada una de las unidades políticas que conforman una Federación cuenta con jurisdicciones propias en las que se pueden tomar decisiones de acuerdo con las demandas de los ciudadanos que las conforman. En un federalismo que funciona, si las unidades son heterogéneas, las demandas y las respuestas públicas deberán ser tan variadas como las condiciones de cada localidad. Los gobiernos locales tendrán que ser fuertes y competentes para realizar efectivamente sus funciones. Pero un régimen federal, también implica que las partes se encuentran unidas para realizar labores comunes por medio de un gobierno federal, que debe ser lo suficientemente competente como para llevar a cabo labores subsidiarias y compensatorias.

Los propósitos del pacto federal, que como principio debe servir de sustento y premisa objetiva a toda pretensión, iniciativa y acción de un gobierno de tal naturaleza, son precisamente la cooperación e interdependencia entre los integrantes del estado federado, quienes a su vez deben establecer criterios y parámetros uniformes e inquebrantables que rijan la unión. Estos estados federales, para efecto de disponer las reglas, criterios y parámetros generales que rijan la consecución de dichos fines de cooperación e interdependencia, proveen disposiciones, que enalteciendo al consabido federalismo como cualidad del estado, resguardan asimismo y de manera institucional para las entidades que lo conforman, la certeza del ejercicio libre de sus atribuciones, orientadas a la realización de sus funciones y a la prestación de los servicios públicos, manteniéndose a su vez dichas entidades, leales al aparato federal, asumiendo los compromisos contraídos entre ellos con un ánimo y una actitud constructiva de colaboración en sus relaciones federales.

El federalismo cooperativo, entonces como principio, incidiría como premisa fundamental sine qua non, en toda iniciativa, pretensión o acción de cualquier orden de gobierno, para atenderse como presupuesto inquebrantable de un ánimo de colaboración y asistencia mutua y reciproca entre los entes públicos de los tres niveles de gobierno, tanto en sus relaciones horizontales como verticales, sujetos entretanto a un pacto federal encabezado por un poder central que representa la unión del Estado Mexicano, y que por su parte, no puede ni debe trastocar la esfera de atribuciones de sus Entidades integrantes.

Por todo lo que anteriormente se expone, es pertinente, y en todo sentido legítima y asertiva la pretensión de incorporar a nuestra Ley Fundamental, la conceptualización de premisas que preceptúen la base de toda disposición normativa que se proponga regir las acciones de quienes ejercen el poder público, sea cual fuere el orden gubernativo al cual pertenezcan.

Los conceptos apuntados, merecen ser atendidos como principios fundamentales e inviolables de aplicación obligatoria, al momento de apreciar la naturaleza de nuestro pacto federal, así como al emitir disposiciones y celebrar acuerdos referidos a las relaciones de coordinación y concurrencia entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal; y, es por ende, que en esta propuesta de iniciativa, se valora necesaria su inclusión en el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental, que se refiere a las cualidades gnoseológicas del Estado Mexicano.

Para los anteriores efectos, es preciso que sea conforme a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se provea sobre la iniciativa de reforma que seguidamente se propone, siendo en principio pertinente someter a la consideración de esta soberanía el siguiente:

Proyecto de Decreto

Primero. Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionándosele un segundo párrafo, para quedar como sigue:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

La subsidiariedad y el federalismo cooperativo, serán principios rectores de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente en que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Diputado René Lezama Aradillas (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 18, 21 Y 104 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputados federales a la LX Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en las fracciones II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ponen a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 18, 21 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Esta iniciativa, compuesta de dos grandes apartados, es una parte de la reforma del Poder Judicial, en lo general, y del sistema penitenciario, en lo particular, que los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en cumplimiento de nuestra propuesta de reforma del Estado, presentamos.

Primero. Las prisiones en México no han sido consideradas un rubro sustantivo o relevante en la agenda política y en las políticas de asignación de recursos. Las prisiones son vistas como un gasto que siempre sería deseable economizar. Esta posición ha provocado que las prisiones se conviertan en lugares donde sistemáticamente se violan los derechos humanos de los reclusos. A pesar de que por mandato constitucional se precisa que los reclusos tienen derecho a la educación, al trabajo y a la capacitación para éste, en las prisiones no hay las condiciones necesarias para que los reclusos ejerzan esos derechos.

Los internos de nuestras prisiones tampoco tienen acceso al derecho a la salud. La precariedad económica existente en los servicios médicos provoca que, en ocasiones, los médicos no puedan siquiera atender lo elemental.

Respecto a la alimentación, los administradores de las prisiones se han acostumbrado a otorgar una deficiente alimentación a la población penitenciaria.

En cuanto a las condiciones de alojamiento, la mayoría de las instalaciones son viejas, insalubres y deterioradas. A lo anterior se agrega la sobrepoblación de la mayoría de las cárceles del país.

El hacinamiento obstaculiza el normal desempeño de funciones esenciales de los sistemas penitenciarios como la salud, la seguridad o el régimen de visitas, y el de otras funciones fundamentales y que por desgracia en muchos casos se imposibilita su desarrollo de manera adecuada; nos referimos a los tratamientos para combatir las diferentes adicciones que padecen los reclusos, a la recreación, a la visita íntima. Esto implica violar derechos fundamentales, tanto de la población interna como de los empleados y directivos, que deben realizar sus funciones en condiciones muy difíciles y arriesgadas.

Si analizamos las condiciones enumeradas, no podemos esperar que los internos que viven en esas condiciones logren una adecuada "readaptación social".

Por lo expuesto, se considera impostergable modificar el texto del artículo 18 constitucional a fin de enfatizar que los reclusos deben gozar y ejercer los derechos humanos que les consagra la Constitución.

La pena de prisión afecta uno de los mayores bienes que tiene el ser humano: la libertad. Sin embargo, en ocasiones, el ciudadano que viola la ley debe ser sancionado restringiéndole ese preciado bien. Pero no podemos considerar que todos los sentenciados han ofendido a la sociedad de la misma manera o con igual intensidad. Por eso hay prisiones de diferentes niveles de seguridad. Los penales de máxima seguridad deben estar reservados para los delincuentes que con su actuar han ofendido gravemente a la sociedad o que exista el enorme riesgo de que por su poderío económico o influencia con otras bandas delictivas puedan evadirse de un centro de reclusión de media o mínima seguridad.

Pero en los últimos tiempos hemos visto cómo luchadores sociales que no representan un peligro para la sociedad han sido internados en los centros federales de máxima seguridad sin cumplir el perfil criminológico que se requiere para ello, únicamente porque no están de acuerdo con las políticas sociales y económicas de las autoridades administrativas.

Por eso se propone modificar el artículo 18 constitucional, a fin de evitar que luchadores sociales o, incluso, sentenciados por delitos del orden común o federal que no cumplan el perfil criminológico exigido para ser internado en un penal de máxima seguridad sean victimizados por las autoridades administrativas y puedan cumplir sus condenas en penales de tratamiento adecuadas a su peligrosidad o perfil criminológico.

A fin de adecuar la terminología de nuestra Carta Magna a los tratados internacionales de que México forma parte, se propone quitar la palabra *reo* del artículo 18 constitucional, por considerarla infamante y denigrante, y usar en su lugar *sentenciado* o *recluso*.

Debido a las numerosas modificaciones que a lo largo de los años ha tenido el artículo 18 constitucional, se considera que el orden actual de los párrafos no es el adecuado, pues se pasa de un tema a otro sin propósito, propiciando poca claridad en su contenido. Por ese motivo se propone recorrer los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto, que se refieren al sistema integral de justicia para adolescentes, a los lugares séptimo, octavo y noveno, como último párrafo del artículo.

Segundo. Nuestra intención al proponer la iniciativa es transformar el sistema penitenciario, pero esto no será posible si la ejecución de las penas permanece bajo el control absoluto del Ejecutivo. Por tanto, se propone limitar la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y otorgar la facultad de ejecutar lo juzgado al Poder Judicial. Para lograrlo, se crea la figura de "jueces de ejecución de sentencias", que dependerán obviamente del Poder Judicial.

Con esta división se dará a cada ámbito de poder lo que le corresponde: al Ejecutivo, la administración de las prisiones; y al Judicial, la de ejecutar las sentencias.

Se afirma que la facultad de ejecutar la pena debe trasladarse al Poder Judicial, debido a que dejar la ejecución en manos de la administración rompe una secuencia, es decir, la misma autoridad judicial que pronunció la sentencia debe vigilar que la pena se cumpla estrictamente, conforme a derecho, en la forma pronunciada en la ejecutoria.

Los periodos de vida que los reclusos pasan en prisión cumpliendo sus sentencias no consisten en un simple transcurrir del tiempo: en esos lapsos suceden muchos eventos que debe supervisar la autoridad judicial; por ejemplo, la aplicación de penas alternativas a la de prisión, la concesión de beneficios o el lugar donde se deba extinguir la pena.

Por lo anterior, se propone modificar los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de limitar la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y de otorgar la ejecución de las sentencias al Poder Judicial.

Tercero. Por supuesto que esta modificación obligará al Poder Judicial a especializar al personal que se ocupará de esta función y a capacitarlo en materias como la psiquiatría y psicología criminal, penitenciarismo, victimología, estudio sistematizado de los documentos internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos de los sentenciados y su forma de trato y tratamiento, estadística y ejecución penal, entre otras.

Pero, en todo caso, la figura de "juez de ejecución" se debe fundamentar en función del principio de legalidad Ejecutivo-penal y debe asegurar el cumplimiento de las penas y controlar las diversas situaciones que se pueden producir en el cumplimiento de aquéllas, así como de las decisiones que sobre dicha ejecución puede adoptar la administración penitenciaria.

Esta atribución competencial supone el sometimiento pleno a la revisión y al control jurisdiccional del conjunto de las actuaciones que pueden darse en el cumplimiento de las penas, con lo que se completa, en términos jurídicos, la totalidad de las facetas que componen el procedimiento penal, que quedan así bajo el control jurisdiccional.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Congreso de la Unión el siguiente

Proyecto de Decreto

Artículo Primero. Se reforman y adicionan los párrafos primero, segundo, tercero, séptimo y octavo, y los anteriores párrafos cuarto, quinto y sexto se recorren a los lugares sexto, séptimo y octavo, del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. **Los centros de prisión preventiva serán distintos de los que se destinaren para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Las mujeres estarán en**

lugares separados de los destinados a los hombres durante la prisión preventiva y la ejecución de las sentencias.

Los gobiernos de la federación, de los estados y del Distrito Federal **administrarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para éste y la educación como medios para la readaptación social del delincuente, dentro de un marco de estricto respeto al ejercicio y disfrute de los derechos humanos consagrados en esta Constitución, que tenga como fin primordial la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas de seguridad privativas de libertad.**

Nadie podrá ser internado en un centro de reclusión federal de máxima seguridad sin que cumpla el perfil criminológico exigido para ello y sin que medie orden judicial.

Los sentenciados, en los casos y las 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 **readaptación** social.

Los **sentenciados** de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en el extranjero 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 a su país de 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.

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma el primer párrafo y se agrega un segundo párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. La imposición de las penas y la ejecución de lo juzgado son propias y exclusivas de la autoridad judicial, con excepción de lo establecido en la fracción XIV del artículo 89.

La investigación y persecución de los delitos incumben al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediatos. 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 o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

...

...

Artículo Tercero. Se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer

I. De todas las controversias del orden civil, criminal y **de ejecución de sentencias** que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y los tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B. ...

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor a los trescientos sesenta y cinco días siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 4 de octubre de 2007.

Diputados: Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Rubén Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola, Miguel Ángel Arellano Pulido (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputados federales de la LX Legislatura integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente: **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente**

Exposición de Motivos

Una de las principales quejas contra el actual sistema de impartición de justicia es que, por ser sustancialmente escrito, es lento y en consecuencia costoso, tanto para los involucrados, como para el Estado. Un gran número de litigios en materia civil, mercantil e inclusive familiar, pueden tener soluciones diferentes a las actualmente establecidas en la ley, y sin embargo, dejar satisfechas las pretensiones de las partes. Obviamente al acortar algunos de los procedimientos se ahorrarían recursos al Estado.

En el ámbito penal se afirma que la legislación actual es violatoria de los derechos humanos de los gobernados al permitir juzgarlos privados de su libertad en la mayoría de los casos, con lo que, además, se infringe el principio de presunción de inocencia.

A lo anterior hay que agregar que, en muchas ocasiones, el pago de la reparación del daño a cargo del sentenciado queda sin cumplimentar, por lo que los ofendidos deben recurrir a la vía civil si es que quieren ver satisfechas sus pretensiones.

Consideramos que debemos comenzar a fomentar la educación para la no violencia en los diferentes sectores de la sociedad y la resolución sana de conflictos. Por ello, dentro de las reformas que se plantean al sistema de administración de justicia se proponen las medidas alternativas de resolución de conflictos con doble intención, la primera agilizar el desempeño de los tribunales y la segunda, establecer que la instancia penal será la última a la que se recurra.

Los objetivos y beneficios de estas medidas alternativas a las sentencias judiciales son conocidos y valorados en todos los ámbitos, ya que aportan mayor rapidez a la solución de conflictos sociales al mismo tiempo que disminuyen los costos, tanto para el sistema de justicia como para las partes involucradas; además de que representan una posibilidad muy cercana de descongestionar a los tribunales y al sistema penitenciario.

Todas las herramientas y medidas que ayuden a ser más eficiente y oportuna la justicia, así como hacerla menos costosa, son necesarias y deben ser promovidas con mayor ahínco en todas las materias, pero resulta imprescindible que también se instauren en el sistema penal.

No podemos seguir considerando que el aumento a las penas de prisión o la construcción de nuevas cárceles ayudarán a resolver la problemática social o a mejorar la administración de justicia, existen muchos casos en que la víctima lo que desea es que, –de forma rápida y eficiente sea reparado el daño que sufrió, por lo que una mediación, una conciliación o una suspensión del juicio a prueba del inculpado, bajo la supervisión judicial, representarán mejores soluciones a numerosos conflictos y no se verá afectada la administración de justicia.

Esto es evidente en los delitos culposos de tránsito de vehículos. Lo verdaderamente importante para la víctima es contar con los recursos necesarios para hacer frente a la curación de las lesiones recibidas o la reparación de sus vehículos y de poco le sirve que el inculpado sea encarcelado y llevado a juicio. Sería preferible que a este conflicto se le diera otro tipo de solución más favorable a los intereses de la víctima o de los ofendidos.

Lo mismo podríamos decir de muchos delitos patrimoniales, lo verdaderamente importante para la víctima es que se le repare el daño causado independientemente de que el inculpado sea encarcelado o no, es más, si hiciéramos una encuesta entre las víctimas de delitos patrimoniales, veríamos que preferirían que el inculpado estuviera en libertad para que pudiera trabajar y como consecuencia tuviera recursos para reparar el daño causado a que estuviera en prisión, representando él mismo, un gasto para el Estado.

En resumen, se propone adicionar con tres párrafos el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de elevar a nivel constitucional formas alternativas de solución de los conflictos sociales, especificando que la solución penal debe ser la última vía en ser recurrida.

Por la importancia de los bienes jurídicos que tutela el derecho penal, se propone que se admitirán soluciones alternativas en cualquier etapa del procedimiento, siempre y cuando se satisfagan o se garanticen los intereses de la víctima u ofendidos y las citadas soluciones estén sujetas a la supervisión judicial.

Con la finalidad de proteger en todo momento los derechos humanos, tanto de la víctima o de los ofendidos, como de los inculpados, se propone que toda resolución que ponga fin a un proceso, cualquiera que sea su naturaleza, deberá ser explicada, detalladamente, a las partes en sus alcances y consecuencias, en audiencia pública. Con esto se evitará que las soluciones alternativas de resoluciones de conflictos que se proponen se conviertan en una fuente de abusos para los más desprotegidos.

Finalmente y con la reiterada intención que esta reforma no propicie la corrupción y el abuso en contra de las clases más desprotegidas de nuestro país, se prohíbe que el juez de la causa tenga algún tipo de comunicación con alguna de las partes, sin la presencia de la otra, salvo que se trate de audiencia pública a la que, ambas, hayan sido debidamente convocadas.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el

Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se adicionan tres últimos párrafos al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 17. ...

...

Las leyes preverán formas alternativas de solución de los conflictos sociales, siendo la penal la última. En los asuntos del orden penal, en los que por razón del bien jurídico en cuestión y de las implicaciones de su afectación, también se admitirán soluciones alternativas en cualquier etapa del procedimiento, siempre y cuando se satisfagan o se garanticen los intereses de la víctima u ofendidos y aquéllas estén sujetas a la supervisión judicial.

Toda resolución que ponga fin a un proceso, cualquiera que sea su naturaleza, deberá ser explicada a las partes en sus alcances y consecuencias, en audiencia pública.

En ningún juicio se permitirá la comunicación del juez con alguna de las partes, sin presencia de la otra, salvo que se trate de audiencia pública a la que hayan sido debidamente convocadas.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2007.

Diputados: Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Ruth Zavaleta Salgado, Javier González Garza (rúbrica), Armando Barreiro Pérez (rúbrica), Miguel Ángel Arellano Pulido (rúbrica), Silvia Oliva Fragoso, Valentina Valia Batres Guadarrama, Juan Nicasio Guerra Ochoa, Alliet Mariana Bautista Bravo, Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica), Aleida Alavez Ruiz, Víctor Hugo García Rodríguez, Rutilio Cruz Escandón, Efraín Morales Sánchez, Francisco Javier Santos Arreola (rúbrica), Raymundo Cárdenas Hernández, Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), Camerino Eleazar Márquez Madrid, Francisco Sánchez Ramos (rúbrica).

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos diputados federales a la LX Legislatura integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el que se crea el Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El 31 de diciembre de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas sustanciales a nuestra Carta Magna con relación a la integración y competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Dichas reformas modificaron en su estructura al artículo 105 para regular con mayor amplitud el control constitucional en nuestro país, de esas reformas se dotó a nuestro máximo tribunal la atribución de conocer de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, nuestro máximo tribunal aún se encuentra limitado en materia de control y defensa constitucional, lo que no le permite responder eficazmente a las necesidades de nuestros tiempos, ya que no ha existido una jurisdicción constitucional que haya sometido a un control efectivo a los poderes constituidos -menos aún a los denominados fácticos-, y que haya vigilado la aplicación efectiva de las normas constitucionales, por tanto, se hace indispensable crear instituciones que permitan garantizar el avance integral del proceso de control y supremacía constitucional en México.

Como señala Mario Melgar Adalid¹, en nuestro país el Poder Judicial ha estado alejado de las cuestiones políticas. El discreto papel de la SCJN se explica por el exacerbado presidencialismo en la vida institucional del país. El presidente fue el árbitro histórico del drama político lo que llevó a la Suprema Corte a atender su tarea jurisdiccional, vigilar los asuntos de legalidad y alejarse de las cuestiones políticas y de la materia electoral.

Mario Melgar Adalid afirma:

"La Suprema Corte de Justicia está anclada en el andamiaje institucional del viejo régimen y no responde eficazmente a lo que requiere la sociedad mexicana de nuestros días. Los magros resultados de la llamada reforma jurídica iniciada en 1994 –con sus secuelas de 1996 y 1999-, muestran el poco impacto que ha tenido para encauzar la transición mexicana. Es indispensable por esto una reforma profunda de la estructura judicial de nuestro país para garantizar el avance integral

del proceso democrático de México. La Suprema Corte de Justicia está incapacitada, bajo el diseño actual, para convertirse en un auténtico tribunal constitucional como lo requiere nuestro país".²

En México no ha existido una jurisdicción constitucional que haya sometido a un control efectivo a los a los poderes constituidos, y haya vigilado la aplicación correcta de las normas constitucionales. Si bien es cierto que en nuestro país se han venido realizado reformas constitucionales que parecen acercar a la SCJN a un tribunal constitucional como lo fueron las de 1994, lo cierto es que no ha dejado de ser solamente el máximo tribunal de justicia de la federación que además de su función jurisdiccional ejerce otras de índole administrativas, con lo que se ha creado un desfase en este poder³.

Al realizar una valoración de algunas resoluciones trascendentes emanadas de la Suprema Corte y del Poder Judicial de la federación nos indica que mantienen en sus resoluciones criterios conservadores y apegados a una tradición de no incomodar demasiado al Poder Ejecutivo y de no vulnerar las facultades del Legislativo y lo más grave aún, alterar a los poderes fácticos. Es evidente que se mantiene una interpretación constitucional atada a una tradición, respetable desde el punto de vista histórico, pero alejada de toda realidad política, económica y social⁴.

Autores como Jaime Cárdenas han señalado que actualmente la SCJN se encuentra atrapada en la rutina de las cuestiones de legalidad, enfrascada en la burocracia judicial, actuando en múltiples ocasiones como tribunal de casación, nombrando consejeros judiciales de la Judicatura Federal, otorgándose pensiones, integrando jurisprudencia, vigilando los órganos jurisdiccionales y tratando de reformar el marco jurídico nacional, entre muchas cosas no tan relevantes⁵.

Por tanto, la creación de un tribunal constitucional en nuestro país no sólo resulta indispensable, sino necesaria, entre otras cosas por que el Poder Judicial (y cualquiera de los otros dos poderes) no puede dejar de actuar sin ningún margen de control y emitir resoluciones al margen de la propia Constitución.

La experiencia en América Latina, donde durante muchos años han entrado en funciones los tribunales constitucionales, nos permite retomar de sus experiencias en su construcción y funcionamiento. Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, son un referente obligado para su análisis y estudio; y en Europa los casos de España, Francia e Italia⁶. Estos países han experimentado cambios trascendentales en sus normas constitucionales.

¿Qué ha sucedido con estas instituciones y cómo son percibidas por los ciudadanos de estos países?

Las respuestas se encuentran estrechamente ligadas a las confrontaciones sociales, políticas y económicas que viven diariamente estos países. En materia de acceso a la justicia un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), observó que en los países de Centroamérica, el ciudadano ve con muy buenos ojos el mecanismo de amparo, lo encuentra ágil y esto ha producido una mayor confianza en el Estado y por ende en el sistema democrático. Hay un mayor conocimiento y una mayor conciencia sobre las

garantías de protección de los derechos fundamentales y los tribunales constitucionales que son percibidos en líneas generales de manera positiva. Este mismo estudio encontró que en materia de derechos fundamentales, los tribunales y salas constitucionales de Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Costa Rica se han pronunciado con mayor frecuencia en la protección de los derechos de petición, debido proceso, defensa, libre asociación, trabajo e igualdad. Según el PNUD, la infracción a los derechos del debido proceso y de defensa se sitúa aproximadamente en el 75 por ciento del total de los derechos que se denuncian como vulnerados⁷.

Lo que sucede es que este tipo de tribunales permiten ejercer un control sobre los actos de todos los poderes públicos, en tanto estos sean del ámbito de control constitucional, mientras que los actos de legalidad siguen siendo de la competencia del poder judicial ordinario.

Miguel Carbonell⁸ señala una serie de beneficios y consecuencias que se conseguirían con la implementación de este tipo de tribunales para el sistema de fuentes del derecho:

- a) Se proveería de fuerza directa y aplicable a los preceptos constitucionales, convirtiéndolas en normas imperativas y no sólo de índole programática;
- b) Se establecería una interpretación uniforme y además obligatoria de los preceptos constitucionales, ya que la interpretación y resoluciones de los tribunales constitucionales son vinculantes para los otros tres poderes y para los particulares;
- c) Se realizaría una labor de interpretación constitucional en constante evolución, ya que muchos derechos fundamentales han quedado solamente como mención en nuestro texto constitucional;
- d) Los jueces constitucionales son verdaderos árbitros de los conflictos políticos y guardianes de los postulados consagrados en la Constitución;
- e) Declararía la inconstitucionalidad de las leyes con efectos generales;
- f) Su integración se establecería con especialistas en cuestiones constitucionales y no por magistrados de carrera que han accedido a sus puestos por ascensos más o menos regulares;
- g) Se mejoraría el litigio de las controversias y de las acciones de inconstitucionalidad, que actualmente presentan algunas limitaciones;
- h) La Suprema Corte de Justicia seguiría manteniendo el control de la legalidad en materia federal, conservando el máximo rango de Poder Judicial de la federación; y
- i) Se lograría la separación orgánica entre el Poder Judicial ordinario y la jurisdicción constitucional.

Consideramos por tanto que se requiere contar con una institución superior de Estado que haga valer el contenido y sentido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por sobre cualquier determinación o acto de toda institución, instancia o poder, que permita a los gobernados y entidades públicas tener la plena certeza de la vigencia del principio de supremacía constitucional.

Al respecto Louis Favoreou⁹ nos refiere:

"El tribunal constitucional, no forma parte de ninguno de los tres poderes clásicos, y además es tratado en igualdad respecto a estos tres poderes en el texto fundamental...El tribunal constitucional hace respetar las normas constitucionales por los tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial-, no solamente respecto a individuos sino también a cada uno de ellos. La separación de poderes adquiere todo su relieve y su significado cuando existe un tribunal constitucional que se encarga que cada uno de ellos observe los límites de sus competencias..."

Por tanto la propuesta que ponemos a la consideración de esta alta soberanía radica la necesidad de que el control de la constitucionalidad de los actos de los demás entes públicos se ajuste al principio de supremacía constitucional.

1. Del perfil y la designación de los ministros del tribunal constitucional.

Una de las características que distingue a un tribunal constitucional independientemente de su autonomía de los demás poderes, se basa en la formación y sensibilidad de aquellos quienes tienen la responsabilidad de resolver en base al principio de supremacía constitucional. Los tribunales constitucionales a diferencia de las jurisdicciones ordinarias, no están integrados por magistrados de carrera que han accedido a su encargo como resultado de una especie de escalafón judicial, es decir, formados en el conocimiento más de legalidad que de verdadera constitucionalidad, por tanto, proponemos que el tribunal constitucional se integre con verdaderos constitucionalistas de notoria experiencia además en materia de derecho con una formación y experiencia que no tiene un juez ordinario.

Para su nombramiento, se propone crear un mecanismo de designación parlamentaria con participación de la sociedad civil y un criterio federalista en su integración, en donde la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, convoque a los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, organismos no gubernamentales, asociaciones, colegios de abogados y facultades de derecho de las instituciones de educación superior para que presenten sus propuestas. La Comisión del Senado, evaluará las propuestas, y emitirá un dictamen el cual será sometido al Pleno de la Cámara de Senadores o, en sus recesos a la comisión permanente la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará a los ministros correspondientes.

De ahí la intención de que las designaciones recaigan en juristas constitucionalistas de reconocida competencia y prestigio, mismos que deberán cubrir los requisitos previstos para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, salvo el de la antigüedad en el ejercicio de la profesión que será de quince años, los cuales serán designados por un periodo de nueve, los cuales no podrán tener otro cargo, empleo o comisión, con excepción de las actividades que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de

investigación o de beneficencia no remuneradas; asimismo, las personas que hayan sido designadas como ministros del tribunal constitucional no podrán desempeñar durante los dos años siguientes al término de su ejercicio, los cargos de secretario o subsecretario o director general u homólogos, en la administración pública federal o en la de las entidades federativas, procurador general de la república o del Distrito Federal o de alguna entidad federativa; ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o magistrado de algún Poder Judicial estatal, senador, diputado federal o local, ni gobernador de algún estado o jefe de gobierno del Distrito Federal, para ello el Estado garantizará un haber por retiro.

2. Perfeccionamiento de los mecanismos de control de las controversias y las acciones de inconstitucionalidad.

Si bien es cierto que actualmente las funciones de la Suprema Corte, al resolver controversias constitucionales, son propias del orden constitucional y tienden a preservar la norma constitucional por resolver conflictos entre órganos normativos, la doctrina se ha expresado en términos generales, en contra del quórum de votación tan alto –ocho votos de once ministros- para que las resoluciones de la Suprema Corte tengan efectos generales¹⁰.

El hecho de que nuestra Constitución establezca como requisito de una mayoría calificada para poder declarar inconstitucional una ley, responde a la legitimidad que deben tener las leyes en un Estado democrático de derecho; sin embargo, en la práctica resulta un escollo para nuestro sistema de acciones de inconstitucionalidad, basta preguntarse ¿con qué legitimidad se sigue aplicando una ley que ha sido considerada inconstitucional digamos por el voto de siete ministros?, sin embargo, ésta subsiste por no reunir el requisito indispensable de los ocho votos.

Por ello, proponemos que la declaración de inconstitucionalidad de una norma impugnada sea por votación mayoritaria de los ministros.

Por otra parte, existen normas que no pueden ser impugnadas a través de la acción de inconstitucionalidad, por lo que se hace necesario que se incluyan en este esquema normas tan importantes dentro del Estado mexicano como son los reglamentos que expide el titular del Poder Ejecutivo federal. Al no haberse incluido en la reforma de 1994 estos reglamentos, se ha dejado como única vía para su impugnación al juicio de amparo y a la controversia constitucional, con las desventajas de que el juicio de amparo carece de efectos generales y en la controversia constitucional se deja fuera a las minorías parlamentarias. Esta exclusión en el texto constitucional, refleja la herencia de un presidencialismo exacerbado que debe modificarse ya que en los hechos se deja fuera de control una de las facultades más importantes del titular del Ejecutivo: la de emitir reglamentos.

3. Atribuciones para conocer del juicio de revisión constitucional electoral.

Antes de la reforma electoral de 1996, la materia electoral escapaba del control constitucional, sin embargo al establecerse el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se implementaron medios de control constitucional en la materia electoral, tales como: el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio para la protección de los

derechos político electorales del ciudadano y la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

Una innovación importante fue la implementación del denominado Juicio de Revisión Constitucional Electoral. En el texto del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la reformada Constitución Federal, al Tribunal Electoral se concedió la facultad de conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, 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.

Ahora bien, siendo la revisión constitucional un mecanismo de control constitucional que se da a través de un juicio uninstitucional y no un recurso, no es una instancia más dentro de un proceso, es un nuevo y distinto proceso que sólo puede surgir a la vida jurídica una vez que han sido agotadas todas las instancias administrativas o jurisdiccionales o de ambas especies previstas en la legislación de la entidad federativa, a fin de darle definitividad al acto o resolución en el ámbito del derecho constitucional y electoral vigente en ese Estado.

Dado que el juicio de revisión constitucional constituye un mecanismo de control constitucional, proponemos dotar al tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos la competencia que actualmente tiene la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en única instancia, tratándose de actos y resoluciones relativas a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como del jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de órganos político-administrativos del Distrito Federal.

4. Competencia para conocer de las resoluciones emitidas por tribunales internacionales.

Nuestro país ha reconocido la competencia contenciosa de tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Penal Internacional, sin embargo dicho reconocimiento se encuentra limitado por nuestro marco legal, ya que las resoluciones que emite la SCJN y los tribunales federales son definitivas e inatacables; entonces, ¿qué sucedería si un afectado de una resolución judicial elevara su queja ante alguna de éstas jurisdicciones y ésta se resolviera en un sentido diverso al de la última instancia; ¿qué harían nuestros tribunales?¹¹.

- a) No cumplir con la sentencia de la jurisdicción internacional, alegando que nuestra Constitución no establece algún mecanismo para revisar las resoluciones dictadas por órganos que la propia Carta Magna dispone que son de última instancia.
- b) Violentar la Constitución y demás ordenamientos y hacer efectiva la resolución de la Corte Internacional.

Ante ésta disyuntiva, es necesario plantear otras interrogantes:

¿Cómo podrá la autoridad interna desconocer lo actuado y emitir una nueva resolución en sentido contrario a la emitida con antelación? ¿Cuál sería la motivación y el fundamento para dicho acto?

¿Tendría que emitir la autoridad un acto distinto con fundamento en la ley interna, que le permitiera cumplir con dicho fallo, o simplemente sería necesario dar cumplimiento a la resolución de la Corte Internacional?

Frente a estos razonamientos, y ante el riesgo de que sean aplicables también a las resoluciones de los tribunales internacionales, es indispensable precisar que no existe duda respecto a la obligatoriedad de las resoluciones de estos organismos para las autoridades mexicanas; sin embargo, el problema de su aplicabilidad subsiste, ya que nuestro marco jurídico no prevé ningún recurso para el caso de incumplimiento de tales resoluciones, de ahí que sea el Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el único facultado para hacer efectivas las resoluciones emitidas por los tribunales internacionales establecidos en los tratados internacionales de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte.

5. Competencia para conocer de la acción de protección por violación a los derechos sociales, humanos, colectivos o difusos.

La democracia encuentra su mejor garantía en la normatividad constitucional. No basta la sola proclamación retórica de los derechos fundamentales y de la división de poderes, hay que hacer que esos postulados se cumplan en la realidad, hay que poner los medios para que sean exigibles y exigidos, y para que, en caso de ser violadas las normas que los recogen, se produzca la consecuente sanción y reparación. La democracia sobrevive cuando dentro del Estado se cuenta con la vigencia efectiva de una constitución normativa, que es mejor obstáculo a la arbitrariedad y al autoritarismo¹².

Sin embargo en México, la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares constituye una de las problemáticas más apremiantes del constitucionalismo de nuestros días, de ahí que podamos observar ¿Qué medio de protección tiene un ciudadano, en caso de que una persona física o moral violente algún precepto constitucional en su contra?

Si bien es cierto que existe el juicio de amparo, este es procedente únicamente en contra de las leyes y los actos de la autoridad; sin embargo, el propio concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo ha quedado a la libre interpretación del Poder Judicial a través de los años.

Así, en un primer momento la SCJN determinó en 1919 que el término de autoridad para los efectos del amparo comprendía a todas aquellas personas que disponían de fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo están en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen. Posteriormente ante el crecimiento del aparato estatal, fue preciso determinar si necesariamente debía emitirse por algún órgano del Estado y si los actos de un órgano de la administración pública descentralizada eran considerados autoridades para los efectos del

amparo. La SCJN estableció en 1996 que los organismos descentralizados no eran autoridades para los efectos del amparo, dado que éstos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, por esa razón no son órganos del Estado y sus actos no pueden ser como de una autoridad, por no poderse identificar con los del Estado¹³.

En 1996, la SCJN modificó su criterio y consideró como autoridad para los efectos del amparo "aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emitan actos unilaterales por los que creen, modifiquen o extinguen situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del gobernado"¹⁴. Ello representó un avance en la efectividad de los derechos fundamentales, ya que a partir de ahí quedaban comprendidos todos los organismos públicos en un sentido amplio.

Sin embargo el problema de fondo prevalece, en el sentido que además de los individuos y el Estado, existe una tercera categoría de sujetos, con o sin personalidad jurídica, que sólo raramente conocieron los siglos anteriores: los consorcios, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las grandes empresas, que acumulan casi siempre un enorme poderío material o económico. A menudos sus fuerzas se oponen a la del Estado y no es discutible que estos entes colectivos representen, junto con el progreso material de la sociedad, una nueva fuente de amenazas para el individuo y sus derechos esenciales.

De ahí que proponemos legitimar al tribunal constitucional para conocer del juicio de protección por violación a los derechos sociales, humanos, colectivos o difusos.

6. Declaratoria de invalidez de las normas.

Hace más de cien años, don Ignacio Luis Vallarta, entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia manifestaba:

"Penoso pero necesario me es decir, que la institución del amparo no produce aún el más grandioso de sus efectos, el de fijar el derecho público; institución nueva, combatida muchas veces sin juzgarla, lucha contra el torrente de añejas pronunciaciones. Que después de la ejecutoria que declara la inconstitucionalidad de una ley, el legislador no se apresure a derogarla, se comprende bien: el tribunal puede engañarse; pero que después de cien, que mil ejecutorias han repetido la misma declaración de inconstitucionalidad de la ley, ésta subsista y permanezca, es cosa que no se explica, sino confesando con dolor que aún no se aprecia en lo que vale la excelencia de la institución del amparo, de la más importante de las reformas hechas por el constituyente. La ley se mantiene por los poderes Legislativo y Ejecutivo después de haber sido condenada uniformemente en millones de casos por el Judicial... Debemos esperar que llegue por fin el día en que nuestras instituciones sean una de verdad, en que el legislador se sienta obligado a derogar leyes contrarias a la Constitución; debemos esperar que el amparo acabe por fin por hacer de la leva un delito contra la libertad personal".¹⁵

En ese ánimo, proponemos eliminar el requisito de los ocho votos de los ministros de la Suprema Corte para declarar inconstitucional una ley y que ésta sea por el de una mayoría simple; y aunado a lo anterior, proponemos que el tribunal constitucional una vez declarada la inconstitucionalidad de una norma, le remita una solicitud al órgano creador de la norma

impugnada, una recomendación para que proceda a su derogación o la reformule en los términos de dicha resolución.

Asimismo, proponemos dotar al tribunal constitucional para que pueda declarar inconstitucional una norma de carácter general, cuando un juez federal, de las entidades federativas, del Distrito Federal, tribunal administrativo, del trabajo o cualquier otro órgano jurisdiccional considere que una norma bajo su jurisdicción es inconstitucional.

Lo anterior, permite que cualquier Juez u órgano jurisdiccional federal o local, debe entrar al estudio y análisis de la Carta Magna, cuando en su concepto una Ley o norma general viole la Constitución, lo que conllevaría a que la Constitución se respete diariamente sin necesidad de que para todos los casos intervenga el Poder Judicial de la Federación. Los jueces estarían obligados a interpretar las leyes a fin de aplicarlas a los casos concretos que todos los días se someten a su consideración.

Actualmente al no permitirse la declaración de inconstitucionalidad, se atenta contra el principio de economía procesal, pues se sigue obligando a los ciudadanos a seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que ya han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Lo que supone una sobrecarga al Poder Judicial de la federación, lo que va en detrimento de una justicia pronta y expedita.

Por lo antes expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el que se crea el Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo primero. Se reforma el tercer párrafo del artículo 46, el octavo párrafo del artículo del artículo 94, el primer párrafo del artículo 99, el artículo 105; se adicionan las fracciones XII y XIII del artículo 76; se deroga la fracción IV del artículo 99, el tercer párrafo del apartado A del artículo 102, la fracción IV del artículo 104, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 46. ...

...

Las resoluciones del Senado en la materia serán definitivas e inatacables. El Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos podrá conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

XII. Designar a los ministros del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la comisión

permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara.

Las designaciones en todo caso recaerán en constitucionalistas de reconocida competencia y prestigio, mismos que deberán cubrir los requisitos previstos para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, salvo el de la antigüedad en el ejercicio de la profesión que será de quince años.

XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 94. ...

...

...

...

...

...

...

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre leyes y reglamentos federales o locales.

...

...

...

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 141 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

...

...

...

I. a III ...

IV. Se deroga

V a IX...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 102.

A. ...

...

Se deroga

...

...

...

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. a III...

IV. Se deroga;

V. y VI...

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del procurador general de la república, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito,

dictadas en aquellos procesos en que la federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Artículo segundo. Se adiciona un título décimo denominado "Del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", integrado con los artículos 137 al 141 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Título décimo

Del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 137. El Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es el tribunal autónomo en el que se deposita la guarda, integridad y supremacía de ésta Constitución. Sus resoluciones son obligatorias para todos los actos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tanto federales como de las entidades federativas y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal.

El tribunal constitucional gozará de autonomía funcional y presupuestaria. Se integra por nueve ministros pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, mismos que serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato y durarán en su cargo nueve años.

Los ministros del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, durante el periodo de su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

Artículo 138. Para nombrar a los ministros del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, convocará a los tribunales de justicia de las entidades federativas, organismos no gubernamentales, asociaciones, colegios de abogados y facultades de derecho de las instituciones de educación superior para que presenten sus propuestas.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, emitirá un dictamen el cual será sometido para su aprobación al Pleno, quienes, previa comparecencia de las personas propuestas, designará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a los ministros que integrarán el Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que hayan sido designados los ministros que integrarán el Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, serán convocados por el Senado de la República o, en sus recesos por la comisión permanente a rendir la protesta constitucional correspondiente.

Artículo 139. No podrá ser ministro del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos quien:

- I. Desempeñe o haya desempeñado un mandato de representación popular;

II. Sea secretario o subsecretario de la administración pública federal o de las entidades federativas, a menos que se separe 2 años anteriores a la designación;

III. Desempeñe o haya desempeñado funciones directivas en un partido político en los últimos cinco años;

IV. Sea o haya sido ministro en activo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V. Esté en servicio activo en el Ejército federal;

VI. Tenga mando de fuerza pública; o

VII. Sea ministro o haya sido ministro de algún culto religioso.

Artículo 140. El presidente del tribunal constitucional será elegido por sus mismos integrantes mediante mayoría calificada, durará cuatro años y no podrá reelegirse por una sola vez.

Los ministros del tribunal constitucional no podrán tener otro cargo, empleo o comisión, con excepción de las actividades que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de asistencia social no remuneradas. El cargo de ministro del tribunal constitucional sólo es renunciable por causa grave, calificada por la Cámara de Senadores.

Las personas que hayan sido designadas como ministros del tribunal constitucional no podrán desempeñar durante los dos años siguientes al término de su ejercicio, los cargos de secretario o subsecretario o director general u homólogos, en la administración pública federal o en la de las entidades federativas, procurador general de la república o del Distrito Federal o de alguna entidad federativa; ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o magistrado de algún Poder Judicial estatal, senador, diputado federal o local, ni gobernador de algún estado o jefe de gobierno del Distrito Federal.

Artículo 141. El tribunal constitucional conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral se susciten entre:

a) La federación y un estado o el Distrito Federal;

b) La federación y un municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la comisión permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

- d)** Un estado y otro;
- e)** Un estado y el Distrito Federal;

- f)** El Distrito Federal y un municipio;
- g)** Dos municipios de diversos estados;

- h)** Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i)** Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

- j)** Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- j)** Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por la mayoría de los votos de los ministros presentes.

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

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

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

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

- c)** El procurador general de la república, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

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

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

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

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

III. Del juicio de revisión constitucional electoral para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que sean definitivos y firmes;

b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;

d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; y

e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o se inicie el periodo de los funcionarios electos;

IV. Del cumplimiento de las resoluciones emitidas por los tribunales internacionales en los que el Estado mexicano haya reconocido su competencia contenciosa.

V. De la acción de protección por violación de los derechos sociales, humanos, colectivos o difusos, mismo que se sujetará a las siguientes bases:

a) La acción de protección por violación de los derechos sociales, humanos, colectivos o difusos, se puede promover y substanciar a petición de la Comisión

Nacional de los Derechos Humanos, o bien por cualquier persona a nombre de toda la sociedad o grupo. Siempre debe promoverse a nombre y a favor de la sociedad en general, o de un género, un gremio, un grupo o una comunidad afectables por la violación de estos derechos;

b) Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad solicitada, tendrá efectos generales; pero si ésta fuere sobreseída o negada, causará perjuicios procesales sólo para los promoventes, y no precluirán los derechos de quienes no intervinieron en dicha solicitud;

c) Si varias personas interponen la acción por violación de sus derechos o intereses difusos, o coinciden con la interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los juicios serán acumulados en los términos que disponga la ley reglamentaria y serán resueltos en una sola audiencia; y

d) La suplencia de la deficiencia de la queja se podrá otorgar en las acciones de protección por violación de los derechos sociales, humanos, colectivos o difusos, promovidas por personas individuales a nombre de la sociedad o grupos específicos. En las acciones promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se autoriza la aplicación de la suplencia de la deficiencia de la queja.

VI. De la solicitud sobre la declaración de inconstitucionalidad de leyes generales, cuando un juez federal, de las entidades federativas, del Distrito Federal, tribunal administrativo, del trabajo o cualquier otro órgano jurisdiccional considere que una norma bajo su jurisdicción es inconstitucional, solicitará al Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que declare de manera definitiva la inconstitucionalidad de la norma general.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en las fracciones II y III de este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por la mayoría de los votos de los ministros presentes

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

En el caso de que el Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos declare la invalidez de las normas impugnadas a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, notificará a la cámara de origen, creadora de la norma impugnada, una solicitud para que proceda a la derogación de los artículos correspondientes o formule una nueva ley que recoja los criterios del tribunal constitucional.

Transitorios

Primero. Una vez aprobada y declarada la reforma por el constituyente permanente, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor el 1o. de enero del año siguiente a su publicación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá crear la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en un término de 120 días naturales a la entrada en vigor de la reforma constitucional, siendo el tribunal constitucional en lo conducente el encargado de aplicar las disposiciones reglamentarias de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Tercero. El nombramiento de los ministros del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos deberá hacerse dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la presente reforma, al efecto deberán hacerse las modificaciones respectivas a las leyes orgánicas que correspondan.

Cuarto. Las controversias y acciones de inconstitucionalidad presentadas antes de la integración del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos serán desahogadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Quinto. La Cámara de Diputados realizará las adecuaciones presupuestarias necesarias para el tratamiento del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos como tribunal constitucional autónomo.

Notas:

1. Melgar Adalid Mario, *Hacia un autentico Tribunal Constitucional*. Cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 11, junio-diciembre de 2005, p 134.
2. *Idem*.
3. *Tribunal Constitucional Estudio Teórico Conceptual y de Derecho Comparado*. Documento de trabajo. servicio de investigación y análisis, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados LIX Legislatura, marzo de 2004.
4. Melgar Adalid Mario, *op. cit.*
5. Melgar Adalid Mario, *op. cit.*
6. *Tribunal Constitucional Estudio Teórico Conceptual y de Derecho Comparado op. Cit.* p 5.
7. *Ibid.*, p. 13.
8. Carbonell Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. Editan Porrúa/UNAM, México 2000, Tercera Edición, p 56,57.
9. Favoreou, Louis. *Los Tribunales Constitucionales en la Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*. Editorial Dykinson, Madrid, 1997, p 107.
10. Cossío, José Ramón, "Comentario al artículo 105 constitucional", en varios autores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 1046-1073.
11. Un comentario más amplio al respecto puede consultarse en Carbonell Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Porrúa/UNAM, México 2000, prólogo a la tercera edición

pp XXIV y XXV.

12. Carbonell, Miguel, *op cit*, p 149.

13. Mijangos y González Javier, *Los Derechos Fundamentales en las Relaciones entre Particulares*, Editorial Porrúa/Instituto Mexicano de Derechos Procesal Constitucional. México 2007, Primera Edición, p 231.

14. *Ibid.*, 232.

15. Castro V. Juventino, *el artículo 105 constitucional*, Porrúa, México 1997, primera edición. Prólogo de Genaro David Góngora Pimentel, p XIII y XIV.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 2 de octubre de 2007.

Diputados: Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Rubén Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola, Miguel Ángel Arellano Pulido (rúbrica).

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputadas y diputados federales a la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de procuración de justicia, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

No se puede negar que las instituciones de procuración de justicia se encuentran actualmente en una crisis de legitimidad, confianza e independencia; diversos estudios en la materia indican que la percepción general de la población es que los procuradores se encuentran al servicio del presidente o gobernador en turno y no al servicio de los ciudadanos.

Diversas son las condiciones que impiden al Ministerio Público cumplir con su función de garante de la legalidad; entre las más importantes podemos señalar:

1. Un sistema de nombramiento y remoción que, con excepción de la participación, en algunos casos, del Poder Legislativo para su ratificación, está en manos del Poder Ejecutivo.
2. La falta de autonomía en el ejercicio de su presupuesto.
3. La falta o escasa profesionalización de sus integrantes.
4. Predominio de la discrecionalidad de la legalidad al momento de ejercer sus funciones, cuando se pueden afectar intereses de aquellos quienes ostentan el poder.
5. Falta de mecanismos de evaluación ciudadana de los resultados de la implementación de sus acciones, entre otras.

Muchos ejemplos de utilización política de la acción del Ministerio Público han sido puestos en evidencia ante la opinión pública, por lo que diversos autores¹ coinciden en que el paso siguiente en la evolución de esta institución es otorgarle autonomía constitucional, la cual le permitirá consolidarse como una institución que fortalezca y proteja el estado de derecho, al cumplir su función de manera imparcial y eficiente, sin la intervención de un tercero.

Asimismo, es necesario que la propuesta para otorgar autonomía a las procuradurías tome en cuenta diversos aspectos mínimos, que deberán garantizar su ejercicio y el respeto pleno al principio de legalidad, como son:

1. Un titular nombrado no por el Poder Ejecutivo, sino por el Legislativo.
2. Que dicho titular dure en su encargo tres años, con independencia del periodo sexenal del presidente de la república, o de los gobernadores, con la posibilidad de ser ratificado por otro periodo de igual duración.
3. Remoción únicamente por causa grave, a través del juicio político.
4. Autonomía funcional y financiera.
5. Obligación del titular de presentar informes y comparecer ante el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales, para ser evaluados.
6. Sujeción de la Institución al escrutinio público, no sólo del ejercicio del presupuesto asignado, sino de la efectividad de las acciones que emprenda.
7. Fortalecimiento del servicio civil de carrera, autonomía técnica y obligaciones de transparencia.

El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática ha sostenido que, lejos de dotar al ministerio público de facultades extraordinarias, proclives a la violación de los derechos humanos, lo que se requiere es que se respete el principio de legalidad, se haga cumplir la ley a todos por igual y que la comisión de los delitos no quede impune por cuestiones como la filiación política, el parentesco o la posición social.

Es por ello que se presenta la siguiente iniciativa, con la que se pretende dotar al Ministerio Público de la Federación y local de autonomía de gestión y financiera.

Así, se plantean diversas reformas y adiciones a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establezcan un nuevo modelo de designación del procurador general de la República en el que participarán de manera distinta, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, porque, aún cuando se permite al primero que presente una terna de candidatos, no será él quien haga el nombramiento, sino que el Congreso de la Unión llevará a cabo este proceso, a través, primero, de la Cámara de Diputados, donde se realizará la calificación de la terna presentada por el Ejecutivo, para que una vez aprobada la remita a la Cámara de Senadores, en donde se elegirá a uno de los tres candidatos como titular del Ministerio Público.

También se impone la obligación del procurador general de la República de presentar, por lo menos una vez al año, un informe del resultado de su gestión al Congreso de la Unión para su evaluación, y de comparecer ante las Cámaras cuantas veces sea necesario.

De igual manera, se modifican los requisitos para ocupar el cargo de procurador general de la República, quien sólo podrá ser removido por causa grave, en los términos que establece el título cuarto de la Constitución, a través del juicio político.

Asimismo, se establece la obligación para que los Congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal integren a sus normas las modificaciones que se proponen al artículo 102, a efecto de dotar a las procuradurías generales de justicia de la autonomía que se requiere y se modifique los sistemas que actualmente existen para su designación.

Por lo antes expuesto y fundado sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de procuración de justicia

Artículo Primero. Se adiciona una fracción V Bis al artículo 74; se reforma la fracción II y se adiciona una fracción II-A del artículo 76; se reforman la fracción V del artículo 78; la fracción IX del artículo 89; el párrafo segundo del artículo 93, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. a V. ...

V Bis. Elegir con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada, la terna de candidatos a ocupar el cargo de procurador general de la República. La presentación de candidaturas se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento que establezca la ley en la que se establecerán los mecanismos por los cuales las universidades e instituciones de educación superior de todo el país, el Poder Judicial de la Federación, los poderes judiciales y legislativos de las entidades federativas y el Distrito Federal, propongan a aquellas personas que consideren que cumplen con los requisitos exigidos por el apartado A del artículo 102 de esta Constitución.

Una vez integrada la terna la Cámara la remitirá al Ejecutivo para que haga la validación de la misma. Una vez validada por el Ejecutivo federal la remitirá a la Cámara de Senadores para que de entre los candidatos elija al que ocupará el cargo de procurador general de la República.

El Ejecutivo federal podrá, por única ocasión, negarse a validar la terna de candidatos; en ese caso, la Cámara de Diputados integrará de nueva cuenta la terna, sustituyendo al o a los candidatos que no haya validado el Ejecutivo y la remitirá la Cámara de Senadores para que haga la designación de procurador general de la República.

...

...

VIII...

Artículo 76. ...

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga **de los** ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

II-Bis. Designar al procurador general de la República elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, con la misma votación calificada por la Comisión Permanente, de la terna presentada por la Cámara de Diputados.

III. a XII. ...

Artículo 78. ...

I. a IV. ...

V. Integrar la terna para nombrar procurador general de la República y remitirla al Ejecutivo federal para que formule sus observaciones; en caso de que no se reciban observaciones y no se encuentre en sesiones la Cámara de Senadores, designar de entre la terna al procurador general de la República, lo anterior de conformidad con lo establecido por el apartado A del artículo 102 de esta Constitución.

VI. a VIII. ...

Artículo 89. ...

I. a VIII. ...

IX. Validar la terna de candidatos para ocupar el cargo de procurador general de la República que le presente la Cámara de Diputados o, en su caso, devolverla con las observaciones que haya hecho a la o las candidaturas que la integren.

X. a XX. ...

Artículo 93. ...

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

...

Artículo Segundo. Se reforman los párrafos primero, quinto, y se **adiciona** un último párrafo al apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, **que será autónomo en el ejercicio de sus funciones, en su administración y recursos financieros. Se deposita la titularidad del Ministerio Público de la Federación en un procurador general de la República, quien será nombrado por la Cámara de Senadores y, en sus recesos, por la Comisión Permanente, de una terna presentada por la Cámara de Diputados, previamente calificada por el Ejecutivo federal.** Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos cuarenta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de **quince años** con título profesional de licenciado en derecho; **no haber sido secretario de estado, ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado, juez durante los cinco años previos a la fecha de su propuesta; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército haberse separado del cargo con cinco años de anticipación al de su propuesta; gozar de reconocimiento en el área de procuración de justicia o judicial, haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.** El procurador durará en su encargo tres años, pudiendo ser ratificado por la Cámara de Senadores por un periodo igual; sólo podrá ser removido por causa grave, en los términos que señala el Título Cuarto de la presente Constitución.

...

...

...

Los agentes del Ministerio Público de la Federación y los altos funcionarios de la Procuraduría General de la República serán nombrados, a propuesta del procurador general de la República, por el Consejo General de Procuración de Justicia, de conformidad con las disposiciones que en materia de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación y reconocimiento establezca la ley correspondiente. Dichos servidores públicos serán responsables de toda falta, omisión y violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones y podrán ser removidos por dicho Consejo. La ley establecerá la integración y facultades del Consejo General de Procuración de

Justicia en la que se establecerá la subordinación a este de los órganos de control interno de la Procuraduría General de la República.

...

El procurador presentará anualmente al Congreso de la Unión un informe de gestión, para su evaluación, y deberá comparecer ante las Cámaras tantas veces como sea requerido.

Artículo Tercero. Se adiciona un último párrafo a la fracción II del artículo 116, se reforma el inciso o) y se adiciona el inciso p) de la fracción V, de la Base Primera y se reforma el apartado D del artículo 122, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I...

II...

...

...

Las legislaturas de los estados emitirán las leyes que regirán el Ministerio Público local, las cuales garantizarán la autonomía en el ejercicio de sus funciones y administración, nombramiento y remoción del procurador, en los términos que establece la presente Constitución.

Artículo 122.

Base Primera ...

...

V...

a)...

o) Emitir las leyes que regirán al Ministerio Público del Distrito Federal, las cuales garantizarán la autonomía en el ejercicio de sus funciones y administración, nombramiento y remoción del Procurador, en los términos que establece esta Constitución.

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

...

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado por la Asamblea Legislativa y el jefe de Gobierno **en los términos que establecen la Constitución y el Estatuto de Gobierno**, este ordenamiento y la Ley Orgánica **que emita la Asamblea del Distrito Federal** determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor a los trescientos sesenta y cinco días siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Nota:

I Héctor Fix-Zamudio, Sergio García Ramírez y Miguel Carbonell, entre otros.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a los cuatro días del mes de octubre de 2007.

Diputados: Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Rubén Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola, Miguel Ángel Arellano Pulido (rúbrica).

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputadas y diputados federales a la LX Legislatura integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción I del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de justicia penal y seguridad pública**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los problemas más graves en México es la inseguridad en sus dos vertientes tanto física como jurídica, la primera por los altos índices de violencia que se suceden a diario y que afecta a todos los estratos sociales, la segunda por la ausencia de un marco jurídico que contribuya a combatir los altos índices de impunidad.

El tema de la inseguridad, recobra mayor importancia a raíz de las medidas implantadas por Felipe Calderón para combatir el incremento constante de la delincuencia organizada y las ejecuciones que se efectúan en diversas entidades del país.

La poca efectividad de éstas medidas se debe a que se instrumentan sin el apoyo empírico y científico que las sustente. Los ciudadanos, poco sabemos acerca de la criminalidad y del desempeño de la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de Seguridad Pública y hasta del propio Ejército Mexicano como instituciones encargadas de prevenir y combatir la delincuencia organizada.

A pesar de los operativos militares y de todo lo implantado en contra del crimen organizado, particularmente contra el narcotráfico, lo único que se ha logrado es aumentar el grado de violencia en el país y el consumo de drogas ilícitas.

Ante el problema de la inseguridad, la respuesta ha sido poco eficiente, aumentos en las penas y la sobrepoblación en las prisiones han sido la respuesta ante el clamor contra la inseguridad.

Lo que no se ha hecho es formular una estrategia de prevención de los delitos; implantar sistemas que por primera vez hagan digna de confianza la estadística oficial; transformar las corporaciones policíacas en instituciones sólidamente capacitadas, profesionales, honestas, eficaces y confiables; iniciar la transformación del Ministerio Público a fin de que llegue a ser un órgano que persiga con razonable grado de eficacia y prontitud los delitos, y

cuyos agentes sean objeto de una auténtica supervisión de parte de sus superiores jerárquicos y de los denunciantes.

Las respuestas oficiales no sólo han sido ineptas para resolver o atenuar el problema, sino han dado resultados contraproducentes. Su consecuencia más nociva, la saturación de las prisiones, genera condiciones indignas de vida de los internos y aumenta su vulnerabilidad –sin que disminuya la delincuencia–. En otras palabras, mayor población penitenciaria, mayores penas igual a mayores delitos.

El fracaso de los operativos quedó demostrado, con una iniciativa en materia de justicia penal que en los hechos otorga mayores facultades discrecionales a las autoridades y reduce los derechos humanos y las garantías constitucionales de los posibles responsables, lo que demuestra una desesperación evidente porque, demeritan la acción de las autoridades y le abren la puerta a intervenciones autoritarias.

Ante éste planteamiento, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática pone a la consideración de ésta soberanía una propuesta integral en materia de seguridad pública y de justicia penal, que contribuya a un combate eficaz a la delincuencia organizada y modifique de manera sustancial el sistema penal de que tenemos en la actualidad, con un respeto irrestricto a los derechos humanos.

Por tanto, planteamos la adición de tres últimos párrafos al artículo 14 constitucional, con la finalidad de establecer expresamente que las leyes dispondrán lo necesario para que se establezcan medios alternativos de solución de controversias civiles y penales, así como los casos en que por el interés público y la trascendencia social no sean aplicables estos medios de solución. De igual manera, se establece que toda sentencia que dé término a un proceso deberá ser leída en audiencia pública habiendo citado previamente a las partes, las cuales podrán solicitar en ese momento la aclaración de los puntos que no hayan entendido.

Por lo que hace al arraigo y la intervención de comunicaciones proponemos en el artículo 16 lo siguiente

a) Que la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos graves, tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales del inculpado, podrá autorizar el arraigo de éste en el lugar, forma y medios de realización señaladas en la solicitud, el cual no podrá exceder de dos meses, y de tres en caso de delincuencia organizada, teniendo la obligación el Ministerio Público de rendir un informe cuando menos cada quince días de los avances en la investigación y si siguen existiendo las características y circunstancias que lo motivaron.

b) Exceptuar la inviolabilidad de las comunicaciones, siempre y cuando éstas sean entregadas a la autoridad judicial o ministerial de forma voluntaria por los particulares que participan en ellas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito, sin que haya necesidad de que las demás personas que intervienen en la misma autoricen su utilización.

En la reforma al artículo 18, proponemos que la gravedad del delito se mida en función de la pena y no por un listado arbitrario de delitos como sucede actualmente en los delitos federales, donde en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales se establece dicho listado, lo anterior ha permitido que ciertas conductas que afectan gravemente a la sociedad no sean sancionadas en virtud de no estar contempladas en ese listado de delitos, de esta manera será la gravedad de la conducta la que determine la penalidad.

Por otra parte, en materia penitenciaria, proponemos que el Juez que decreta la prisión preventiva deberá revisar cada tres meses si persiste la necesidad de continuar con dicha medida, sobre todo en tratándose de aquellas personas que no pudieron obtener su libertad por falta de recursos económicos para cubrir la caución que se le haya fijado, o bien de aquellos casos a quienes se impuso esta medida como resultado de los elementos aportados por el Ministerio Público, esta propuesta se ajusta a diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México ha ratificado.

De igual manera, un juez podrá autorizar la compurgación de penas en lugares distintos a aquellos de la jurisdicción en que se cometió el delito solamente en casos de delincuencia organizada vinculada al tráfico ilícito de estupefacientes, psicotrópicos, secuestro o tráfico de armas.

Para nuestro grupo parlamentario, probablemente, el principio más importante que reconocen los tratados internacionales en materia de derechos humanos, es el de presunción de inocencia, en donde en el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece:

"toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley".

Lo que evidencia el hecho de que el Estado no puede afectar derechos humanos sin que haya una justificación para ello y que debe tratar a la persona como inocente hasta que sea declarada culpable por sentencia judicial firme; pero también, que nadie pueda ser condenado a menos que el Estado pruebe a satisfacción razonable, que la persona es culpable del hecho que se le imputa. De ahí la propuesta de adicionar los párrafos quinto y sexto al artículo 19, con la finalidad de establecer estos principios que apuntan a un sistema penal de corte acusatorio.

En ese sentido, proponemos reformar el artículo 20 constitucional, con la finalidad de modernizar la justicia penal. Con lo anterior proponemos un sistema de justicia con tendencia acusatoria. Se busca cambiar la forma en que los tribunales desarrollan el proceso penal, proyectando ese cambio hacia el modo en que los órganos de procuración de justicia realizan la investigación de los delitos y la preparación de las pruebas de la acusación y, en general, respecto del conjunto de las actividades estatales que constituyen la respuesta represiva a la criminalidad.

Esta reforma establece las bases del nuevo sistema procesal penal, que implica un cambio no sólo de las reglas procesales, sino de todo el sistema; de sus instituciones, organización, operación, valores y cultura.

En el artículo 21 constitucional proponemos que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio, reserva y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por el interesado aparte del juicio de amparo, hacerlo directamente ante el juez de la materia asistido por un asesor legal quien lo auxiliará en todas las etapas del procedimiento.

Finalmente, para garantizar la independencia y la imparcialidad de los magistrados y jueces proponemos la creación de un fondo de justicia que estará integrado tanto por recursos federales como por recursos locales las Constituciones y las Leyes Orgánicas de las entidades, así como la obligación de dichos poderes de contar con un Consejo de la Judicatura integrado por siete miembros, de los cuales 3 serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia, 3 por el Congreso del estado, de los cuales uno será elegido de entre los abogados postulantes de mayor prestigio en la entidad y 1 por el Poder Ejecutivo, prohibiendo que el presidente del tribunal sea también el presidente del Consejo.

Por lo antes expuesto y fundado sometemos a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de justicia penal y seguridad pública

Único. Se reforman los párrafos segundo, quinto, séptimo, octavo y noveno del artículo 16; el primer párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 20, así como el primer párrafo y las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX del apartado A, y el primer párrafo del apartado B, de ese mismo artículo; el primero, segundo, tercero y cuarto párrafos del artículo 21; la fracción III, los párrafos primero y segundo del artículo 116. **Se adicionan** un quinto párrafo al artículo 14 constitucional; un décimo segundo párrafo al artículo 16, recorriéndose los actuales en su orden subsiguiente; un quinto párrafo al artículo 17; se agregan seis párrafos al artículo 18, recorriéndose los actuales en su orden subsiguiente; las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX al primer párrafo del artículo 20 y un párrafo segundo y tercero a la fracción IX y una fracción XI al apartado B de ese mismo artículo; un quinto párrafo, recorriéndose los actuales en su orden subsiguiente al artículo 21; un segundo, tercero, quinto y sexto párrafos del artículo 116 recorriéndose los actuales en su orden subsiguiente; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 14. ...

...

...

Toda sentencia que dé término a un proceso deberá ser leída en audiencia pública, una vez citadas previamente las partes, las cuales podrán solicitar en ese momento la aclaración de los puntos que no hayan entendido.

Artículo 16. ...

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 cuando menos con pena **privativa de libertad y obren datos suficientes que hagan probable su existencia, según la descripción contenida en la ley, y hagan suponer fundadamente que el inculpado cometió o participó en la comisión del delito.**

...

...

Sólo en caso de que los plazos anteriores sean insuficientes para la integración de la averiguación previa que se inició con detenido y exista el riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse a la acción de la justicia, la autoridad judicial podrá, a solicitud del Ministerio Público, decretar el arraigo del indiciado o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica determinada, en los términos y condiciones que las leyes respectivas determinen, que en ningún caso estará bajo el exclusivo control del Ministerio Público, sin que pueda exceder de treinta días, salvo que se trate de delincuencia organizada, en cuyo caso podrá prolongarse por la autoridad judicial y a petición del Ministerio Público, hasta por sesenta días más. El Ministerio Público deberá informar al juez cada quince días sobre el avance de la investigación y si siguen existiendo las razones que lo motivaron. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

...

Ningún indiciado podrá ser retenido por el ministerio público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el 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 los casos de detención o retención, la autoridad deberá informar verbalmente al inculpado de la naturaleza y las razones de aquélla, así como de los derechos que esta Constitución le otorga, independientemente de que el acto de retención deberá ser fundado y motivado en los términos del presente artículo.**

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir **a solicitud del Ministerio Público** y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de **localizarse** o aprehenderse y los objetos que se buscan **o han de asegurarse**, a lo que únicamente deberá limitarse la diligencia, levantándose al concluirse un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad **judicial que intervenga en la práctica** de la diligencia. **El incumplimiento de estos requisitos hará que la diligencia carezca de todo valor probatorio, sin que sirva de excusa el consentimiento de los ocupantes del lugar, si este fue obtenido bajo coacción o de manera fraudulenta. Será excusable el cateo que se realice por la necesidad cuanto tenga como propósito salvar de una amenaza actual o inminente a un bien jurídico de mayor entidad que el de privacidad.**

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, **excepto cuando sean entregadas a la autoridad judicial o ministerial de forma voluntaria por los particulares que participen en ellas.** 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, por escrito, 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.

El juez valorará el alcance de las comunicaciones privadas que sean presentadas por alguno de los particulares que participen en ellas ante la autoridad ministerial o judicial, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito, sin que haya necesidad de que las demás personas que intervienen en la misma autoricen su utilización.

...

...

Artículo 17. ...

...

...

Las leyes preverán formas alternativas de solución de los conflictos sociales, siendo la penal la última. En los asuntos del orden penal, en los que por razón del bien jurídico en cuestión y de las implicaciones de su afectación se considere excesiva o innecesaria la aplicación de una sanción penal, también se admitirán soluciones alternativas en cualquier etapa del procedimiento, siempre y cuando se satisfagan o se garanticen los intereses de la víctima y aquellas estén sujetas a la supervisión judicial. Asimismo, las leyes penales establecerán los casos en que el juez podrá autorizar al Ministerio Público, a solicitud fundada y motivada de éste, a que se abstenga de continuar con la acción penal o la acusación, así como los supuestos y las condiciones en que los jueces con resolución motivada, podrán prescindir de aplicar sanción penal o sustituirla por una de menor gravedad, siempre que se trate de delitos no graves.

Artículo 18. Durante el proceso penal podrán imponerse al imputado sólo las medidas precautorias indispensables, con la finalidad de asegurar su comparecencia en juicio, el desarrollo de la investigación y proteger a la víctima, los testigos y la comunidad. La prisión preventiva sólo podrá imponerse cuando otras medidas cautelares menos restrictivas no sean suficientes para garantizar su propósito.

Cada tres meses la determinación de la prisión preventiva, deberá ser validada por el juez comprobando que no se han desvanecido los requisitos del auto de formal procesamiento.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años. Si cumplido este termino no se ha pronunciado sentencia el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se siga el juicio, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

Siempre que se trate de delincuencia organizada y de delitos en cuya comisión se utilicen medios especialmente violentos como armas de fuego, explosivos o cualquier otro con efectos similares, habrá lugar a prisión preventiva cuya duración se prolongará por el tiempo en que se haga uso del derecho de defensa y no habrá lugar a libertad provisional bajo caución.

El juez deberá valorar especialmente, además de lo señalado en el primer párrafo del presente artículo lo siguiente:

- I. Si el sujeto ha sido procesado o esta siendo procesado por otros delitos de naturaleza análoga.**
- II. Si el sujeto ha sido sentenciado por otro delito o delito similar con anterioridad, y**
- III. Si el sujeto se ha evadido de la acción de la justicia con anterioridad.**

La determinación de la ejecución de la pena tendrá en todo caso carácter jurisdiccional, y su observancia estará a cargo de un juez de ejecución de sentencias. El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación y la salud, 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.

Los gobiernos de la federación, de los estados y del Distrito Federal, sujetándose a lo que establezcan las leyes respectivas, podrán celebrar convenios de carácter general para que los sentenciados por delitos de un fuero diverso cumplan su condena en establecimientos penitenciarios dependientes de sus jurisdicciones, bajo condiciones de dignidad para los fines señalados en el párrafo anterior.

El juez podrá autorizar la compurgación de penas en lugares distintos a aquellos de la jurisdicción en que se cometió el delito en casos de delincuencia organizada vinculada al tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos, secuestro y tráfico de armas.

...

...

Artículo 20. Todo proceso penal ordinario se regirá por los siguientes principios o reglas:

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

II. A todo inculcado se presumirá inocente mientras no se declare su culpabilidad mediante sentencia definitiva, dictada dentro de un procedimiento establecido en la ley y en el que se tome en cuenta el principio *in dubio pro reo*;

III. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

IV. Para fines del juicio no se considera prueba ningún elemento que no haya sido desahogado en la audiencia ante la presencia del juzgador. Las pruebas obtenidas por el ministerio público y la defensa deberán reproducirse de manera íntegra ante el juez para que tengan efecto en el juicio.

V. El juicio penal se celebrará ante un juez independiente e imparcial que no haya conocido del caso previamente y en el que se presenten las pruebas y argumentos de las partes de manera pública y contradictoria en igualdad de condiciones procesales.

VI. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponden a la parte acusadora; independientemente las partes tendrán igualdad, ya sea para sostener la acusación o la defensa.

VII. No se permitirá la comunicación *ex parte* y por lo tanto ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos en juicio con cualquiera de las partes sin que este presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción.

VIII. Sólo serán objeto de consideración de la sentencia los hechos comprobados con base en las pruebas obtenidas de conformidad con la ley y libremente valoradas por el juez. Las pruebas obtenidas por una acción ilegal de la autoridad carecerán de todo valor probatorio.

IX. El juez sólo podrá condenar cuando exista convicción plena de la existencia de la culpabilidad del procesado, en todo caso de duda deberá absolverlo.

A. Son garantías del inculcado:

I. Que se le presuma inocente mientras no se declare su culpabilidad mediante sentencia definitiva en la que se haya tomado en cuenta el principio *in dubio pro reo*.

II. A guardar silencio y a que ese silencio no se utilice en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura.

III. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio. Cuando un inculpado acepte declarar, la autoridad que reciba su declaración estará obligada a probar que se le hicieron saber los derechos que le otorga la Constitución, así como que dicha declaración fue libre de coacción. Cuando el inculpado de manera espontánea y libre acepte ante el juez su responsabilidad en un hecho delictivo, la ley establecerá los beneficios que pueden concedérsele, siempre y cuando repare el daño ocasionado.

El inculpado podrá optar por la apertura del proceso abreviado en los supuestos y modalidades que la ley determine.

IV. a VIII. ...

IX. ...

La ley garantizará que el defensor de oficio desempeñe su cargo con autonomía e independencia y por ello procurará que sus emolumentos no sean menores a los que por ley corresponden al representante social.

La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba preconstituida, que por su naturaleza requiera desahogarse antes de juicio. En caso de delincuencia organizada o de casos en los que se presuponga la amenaza a los testigos, la ley establecerá la manera en que las declaraciones de testigos y víctimas se hagan, y los casos en que los testigos cambien su declaración y se presuma fundadamente que ello es debido a una amenaza, el juez podrá tomar en cuenta la declaración rendida ante el Ministerio Público siempre y cuando sea verosímil y se encuentre confirmada por otros medios de prueba.

Las garantías previstas en las fracciones I y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan. Lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna. La ley determinará la duración máxima de una averiguación previa que se integre sin detenido, el cuál no podrá exceder en ningún caso de los plazos de prescripción, transcurrido ese término se procederá a su determinación.

X...

XI. A ser indemnizado por error judicial, con cargo al fondo a que se refiere la fracción IV del apartado B de este artículo.

B. Son garantías de la víctima.

I. a III. ...

IV. ...

...

El gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas establecerán en sus respectivas competencias un fondo económico destinado al apoyo de las víctimas, la capacitación y estímulo a los defensores de oficio y a la reparación del daño. Este fondo se integrará con los recursos que se obtengan por la enajenación de los bienes decomisados en procesos penales.

V. a VI. ...

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. 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 o arresto hasta por treinta y seis horas; 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. **La autoridad administrativa, en los términos que establezcan las leyes de justicia comunitaria podrá imponer multa y arresto 60 días de arresto. El procedimiento que se contenga en dichas leyes garantizará que el juez tenga independencia e imparcialidad y se respetarán los principios de publicidad, contradicción y oralidad, de derecho de defensa y de inocencia, y establecerá las medidas restrictivas y cautelares para la protección de los derechos de los ciudadanos y la comunidad.**

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**, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio, **reserva** y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional y en caso de que el órgano competente determine que existen elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal, el interesado podrá hacerlo directamente ante el juez de la materia asistido por un asesor

legal quien lo auxiliará en todas las etapas del procedimiento, en los términos que establezca la ley.

En ningún caso en que la autoridad judicial autorice a un particular el ejercicio de la acción penal habrá lugar a la prisión preventiva.

...

...

Artículo 116. ...

I. a II. ...

III. Para garantizar la independencia de los poderes judiciales se establecerá un fondo único que se integrará con aportaciones federales y locales.

Los presupuestos de los Poderes judiciales federal y local se integrarán en un fondo único garantizando la independencia financiera de los mismos. A tal efecto dentro del presupuesto de egresos de la Federación se considerarán las asignaciones que cada año deberán suministrarse a dichos poderes. Los Estados y el Distrito Federal podrán hacer aportaciones adicionales a sus poderes judiciales.

Las asignaciones de los recursos del fondo a que se refiere el párrafo anterior a cada uno de los poderes judiciales se realizará con base en principios de distribución racional de conformidad con los criterios que establezca la ley que para el efecto se promulgue.

La independencia e **imparcialidad** de los magistrados y jueces deberá estar garantizada por **la federación, a través de la creación de un Fondo de Justicia que estará integrado tanto por recursos federales como recursos locales** las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los estados.

Los poderes judiciales contarán con un Consejo de la Judicatura que estará integrado por siete miembros, de los cuales tres serán designados por el Tribunal Superior de Justicia, tres por el Poder Legislativo, de los cuales uno deberá ser elegido dentro de los abogados postulantes y uno nombrado por el Poder Ejecutivo integrado por tres representantes del Poder Judicial, quienes deberán cubrir los requisitos que las leyes locales establezcan.

Los consejeros durarán en el cargo cinco años y uno de ellos será nombrado presidente por mayoría de votos, las leyes de la materia que se expidan establecerán la prohibición de el Presidente del Tribunal lo sea también del Consejo.

...

...

IV. a VII. ...

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor a los trescientos sesenta y cinco días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. Las legislaturas de los estados establecerán en las leyes que expidan para la aplicación de la presente reforma una aplicación progresiva en cada una de sus jurisdicciones, para que en un plazo no mayor a siete años se modifique el procedimiento en los estados y el Distrito Federal.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados y 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 necesaria para jueces, agentes del Ministerio Público, defensores públicos y particulares, policías y peritos. Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto se creará una comisión ejecutiva con 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, para impulsar la reforma de los sistemas de justicia penal de la federación, los estados y el Distrito Federal.

Esta coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten. Se informará de los avances de la reforma al Congreso de la Unión.

Las garantías relativas al principio de inocencia, a la prisión preventiva, entrarán en vigor a los tres meses de la publicación de este decreto las reformas tanto a nivel federal como de las entidades federativas.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 4 de octubre de 2007.

Diputados: Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Ruth Zavaleta Salgado, Javier González Garza (rúbrica), Armando Barreiro Pérez (rúbrica), Miguel Ángel Arellano Pulido (rúbrica), Silvia Oliva Fragoso, Valentina Valia Batres Guadarrama, Juan Nicasio Guerra Ochoa, Alliet Mariana Bautista Bravo, Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica), Aleida Alavez Ruiz, Víctor Hugo García Rodríguez, Rutilio Cruz Escandón, Efraín Morales Sánchez, Francisco Javier Santos Arreola (rúbrica), Raymundo Cárdenas Hernández,

Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), Camerino Eleazar Márquez Madrid, Francisco Sánchez Ramos (rúbrica).

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputados federales de la LX Legislatura integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales, en materia de seguridad pública, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A más de una década del establecimiento del sistema nacional de seguridad pública no se han obtenido los resultados esperados. La poca efectividad de estas medidas se debe a que se instauran sin apoyo empírico y científico que las sustente. Los ciudadanos poco sabemos acerca de la criminalidad y del desempeño de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Seguridad Pública, como instituciones encargadas de prevenir y combatir la delincuencia organizada.

Lo mismo ocurre en el caso de las autoridades locales: los habitantes de los estados desconocen los niveles de efectividad de las instituciones de seguridad pública.

Pese a las acciones y a los programas de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, y a los extremos de haber llegado a instaurar operaciones militares y a todo lo implantado contra el crimen organizado, particularmente el narcotráfico, lo único que se ha logrado es aumentar el grado de violencia en el país y el consumo de drogas ilícitas.

Ante el problema de la inseguridad, la respuesta ha sido poco eficiente: los aumentos de las penas y la sobrepoblación de las prisiones han sido la respuesta ante el clamor contra la inseguridad.

Lo que no se ha hecho es formular una estrategia de prevención social de los delitos; implantar sistemas que por primera vez hagan digna de confianza la estadística oficial; transformar las corporaciones policiacas en instituciones sólidamente capacitadas, profesionales, honestas, eficaces y confiables; iniciar la transformación del Ministerio Público a fin de que sea un órgano que persiga con razonable grado de eficacia y prontitud los delitos y cuyos agentes sean objeto de auténtica supervisión de sus superiores jerárquicos.

El tema de la inseguridad cobra mayor importancia a raíz de las medidas implantadas por Felipe Calderón para combatir el constante incremento de la delincuencia organizada y las ejecuciones que se efectúan en diversas entidades del país.

El fracaso de la policía federal en materia de seguridad pública ha quedado demostrada, y la única propuesta del Ejecutivo federal es una iniciativa en materia de justicia penal que, en los hechos, otorga mayores facultades discrecionales a las autoridades y reduce los derechos humanos y las garantías constitucionales de los ciudadanos en general, lo que demuestra una desesperación evidente porque demerita la acción de las autoridades y abre la puerta a intervenciones autoritarias y al abuso del poder.

Ante ese planteamiento, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática pone a consideración de esta soberanía una propuesta integral en materia de seguridad pública que contribuya a un combate eficaz de la delincuencia organizada y modifique de manera sustancial el sistema penal, con respeto irrestricto de los derechos humanos.

El propósito de la iniciativa es modificar el artículo 21 de la Constitución federal, para establecer como una garantía a la seguridad pública, de tal manera que los habitantes del país puedan exigir a las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones con lo cual se les permita acceder a dicha garantía.

También se establece una modificación del artículo 73 de la Constitución federal para que el Congreso, desde un nuevo enfoque, establezca a través de la una ley de aplicación federal las nuevas directrices según las cuales tiene que funcionar el sistema nacional de seguridad pública.

Se propone que se dote al Congreso de facultades que le permitan evaluar el cumplimiento de las autoridades de las directrices establecidas en la ley, y que no sólo se limite a verificar que los recursos han sido aplicados a los programas autorizados sino que se refiera a una evaluación cualitativa de la política que en materia de seguridad pública implanten las autoridades federales y las locales que utilicen recursos federales.

Asimismo, se propone modificar los artículos 115 y adicionar una fracción al artículo 116 de la Constitución federal, con el propósito de establecer para los gobiernos municipales y los estatales que la emisión de sus leyes cumpla las directrices exigidas en el artículo 73 para las leyes que expida el Congreso en materia de seguridad pública.

En este contexto, se propone como requisito para que los agentes de policía puedan realizar sus funciones de prevención del delito o en auxilio del Ministerio Público, en la investigación del delito, que se sometan a un proceso de certificación, proceso cuyas directrices deberán establecerse en las leyes federales y tendrán que ser incorporadas en las legislaciones locales.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales, en materia de justicia penal y seguridad pública

Artículo Único. Se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 21, la fracción XXIII del artículo 73, el inciso h) de la fracción III y la fracción VII del artículo 115; y se **adiciona** la fracción VIII del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...

...

...

...

La seguridad pública es la función del Estado para salvaguardar la integridad de las personas y el ejercicio de sus derechos, así como preservar las libertades y el orden público.

La federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios la prestarán con respeto de los derechos humanos y deberán coordinarse en los términos que disponga esta Constitución.

Artículo 73...

I. a XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios y **para establecer y organizar las instituciones de seguridad pública en materia federal.**

Las instituciones que participan en funciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado, profesional, apartidista y no deliberante, y se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, imparcialidad y de uso proporcional de la fuerza y de respeto irrestricto a los derechos humanos. 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 formarán el sistema nacional de seguridad pública, que comprenderá al menos lo siguiente:

a) La regulación de la selección, el ingreso, la formación, la permanencia, la evaluación, el reconocimiento y la certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y el desarrollo de estas

acciones serán competencia de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

b) El establecimiento de las bases de datos mínimos, criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ningún integrante de las instituciones de seguridad pública podrá realizar funciones si no se encuentra registrado en el sistema.

c) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de la misma.

d) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y a los municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. La evaluación de los programas y de la aplicación de los recursos financieros será hecha por el Congreso de la Unión.

XXIV. a XXX. ...

Artículo 115. ...

I. y II. ...

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

a) ...

...

...

...

...

...

h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, en los términos de los artículos 21 y 73 de esta Constitución; e

...

IV. 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 gobernados del estado le transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

La designación de los mandos de la policía podrá ser hecha solamente entre los que han aprobado el proceso de certificación a que se refiere esta Constitución.

Los agentes de la policía municipal deberán tener sistemas de profesionalización que garanticen el cumplimiento de los principios a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73, y para tal fin deberán someterse a los procesos de certificación que determine la ley estatal;

VIII. ...

...

Artículo 116. ...

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a VII. ...

VIII. Los estados deberán expedir leyes de seguridad pública para regular la prestación de esta función pública a nivel estatal y municipal en las que establecerán los lineamientos generales.

Los estados al expedir leyes de seguridad pública observarán los lineamientos establecidos en el artículo 73, fracción XXIII, y de las leyes que deriven de dicha fracción, respecto de la selección, el ingreso, la formación, la promoción, la evaluación, la permanencia, el reconocimiento y la certificación de los miembros de las instituciones de seguridad pública, así como de las otras materias a que se refiere dicha fracción.

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor a los trescientos sesenta y cinco días siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 4 de octubre de 2007.

Diputados: Javier González Garza, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Andrés Lozano Lozano, Victorio Rubén Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola, Miguel Ángel Arellano Pulido (rúbricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados Héctor Larios Córdova, María del Pilar Ortega Martínez, José Gildardo Guerrero Torres, Gustavo Parra Noriega, Cruz Pérez Cuellar, Laura Angélica Rojas Hernández y Alberto Vázquez Martínez, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, venimos a someter a la consideración de esta soberanía una iniciativa de decreto que busca fortalecer la colaboración, la cooperación y la generación de bienes públicos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, mediante un diseño de relaciones equilibradas y armónicas entre dichos poderes públicos, como parte de las propuestas para la reforma del Estado, para la consolidación de una democracia útil y eficiente. Lo anterior se promueve con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 y fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Como se sabe este Congreso expidió la Ley para la Reforma del Estado, misma que entre otras disposiciones ordenó la realización de consultas públicas, así como la presentación de propuestas por parte de los partidos políticos nacionales, fue así que el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó su agenda con las propuestas para la reforma del Estado, para que en su momento fueran parte del análisis y discusión dentro del proceso de negociación y construcción de acuerdos para arribar a dicha reforma.

Ahora bien, el gran reto para los legisladores será cumplir con los tiempos establecidos por la Ley para la reforma del Estado, para arribar a los acuerdos y a las reformas que nos permitan caminar en la construcción de un Estado más fuerte y eficaz. De ahí que la presente iniciativa responde a ese ánimo y a ese compromiso, por lo que los legisladores venimos a presentar a esta soberanía la presente iniciativa a fin de perfeccionar nuestro régimen de gobierno a través del fortalecimiento de las instituciones y garantizando la armonía entre los Poderes de la Unión.

El Partido Acción Nacional ha sostenido que a través de la reforma del Estado se debe buscar consolidar plenamente nuestra democracia y hacerla socialmente eficaz, de tal manera que pueda traducirse en un desarrollo humano sustentable y en mayor bienestar social.

Se parte de la convicción de transformar al Estado mexicano para que responda a las aspiraciones de los mexicanos, no inaugurarlos ni volver a luchas históricas ya superadas. El PAN no buscará, por lo tanto, una nueva Constitución.

Reiteramos en que se debe continuar en la construcción y consolidación de nuestra democracia, convencidos de que es el sistema más eficaz para generar bienestar social. La

consolidación democrática exige necesariamente poderes públicos fuertes capaces de cumplir con los compromisos ofrecidos a los ciudadanos.

Que la consolidación democrática exige necesariamente poderes públicos fuertes, ello implica una acción firme en el fortalecimiento de nuestras instituciones, dentro de las instituciones. En este sentido, Acción Nacional se pronuncia en contra de un régimen presidencialista o de un presidencialismo exacerbado y afirma su convicción en el perfeccionamiento de un sistema presidencial republicano, funcional y equilibrado.

El perfeccionamiento de nuestro régimen político en un sistema presidencial democrático, racionalizado, funcional y equilibrado, implica el mejoramiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que permita un buen desempeño institucional, que se traduce en configurar un sistema de relaciones adecuado, un sistema de equilibrios y contrapesos bien diseñado, en la que exista correspondencia en las facultades y las responsabilidades de dichos poderes, de suerte que sin obstruirse mutuamente, se complementen y se controlen, garantizando relaciones de cooperación, colaboración y construcción de bienes públicos, evitando contrarrestarse de manera sistemática, toda vez que esto las conduciría a la parálisis o al obstruccionismo institucional.

La presente iniciativa es a su vez el complemento a propuestas que los legisladores del PAN han venido presentando en esta legislatura, y en consecuencia hace suyas los planteamientos de reforma que respecto a nuestro régimen político hemos venido formulando, y que deberán ser acumuladas junto con el presente proyecto para su análisis y dictaminación conjunta. En efecto, Acción Nacional ya presentó iniciativas de reforma, entre otras, para:

- Cambiar la fecha en que el presidente de la república rinda el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país al primer día de la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones, reservando que el Congreso se concentre en el primer periodo de sesiones ordinarias de cada año en la discusión, negociación y aprobación del llamado paquete económico (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos). La modificación de la fecha del informe presidencial, por otra parte, permitirá un informe completo sobre el año fiscal.
- Cambiar el formato del informe presidencial, previendo la obligación del presidente de la república para que el día primero de marzo comparezca ante el Congreso de la Unión en sesión solemne, con el fin de dar respuesta a los cuestionamientos formulados por las Cámaras, así como para emitir un mensaje a la nación.
- Establecer la reelección inmediata de legisladores, pero acotada a un determinado número de periodos, como un mecanismo de evaluación ciudadana y de profesionalización parlamentaria.
- Limitación o acotación del llamado fuero constitucional para que no sea obstáculo para continuar con el proceso penal respectivo contra el servidor imputado, eliminando el procedimiento de declaración de procedencia por parte de la Cámara

de Diputados y estableciendo que el fuero (inmunidad procesal) sólo tendrá por efecto que el servidor público que goza del mismo, no sea privado de su libertad sino hasta que exista sentencia condenatoria firme dictada por autoridad judicial, pudiéndose en tanto desahogar el proceso penal respectivo sin necesidad de la llamada declaración de procedencia.

Asimismo, para excluir de la protección del fuero constitucional en el caso de delito flagrante considerado como grave, a fin de que el servidor público que lo haya cometido, pueda ser separado de su cargo inmediatamente y sujeto a la jurisdicción de las autoridades penales. Lo anterior a fin de evitar excesos en la utilización desmedida de esta protección constitucional y para dotar al Estado mexicano de los instrumentos necesarios para que éste pueda desarrollar adecuadamente el combate y sanción a los actos de corrupción cometidos por determinados servidores públicos de los Poderes de los Unión.

- Creación de un efectivo, sólido e independiente órgano de fiscalización, cuya actuación este fuera de toda politización e injerencia de cualquier tipo, respetando en todo momento que la revisión y la fiscalización sea técnica y no política, y para que se realice de manera de manera integral.
- Establecer la posibilidad de que el presidente de la república pueda ausentarse de territorio nacional por un tiempo máximo determinado sin necesidad de solicitar autorización al Congreso de la Unión, obligándolo en todo caso de dar aviso de su salida y objeto de la gira, así como de enviar un informe en el que se expresen los logros y resultados alcanzados durante viaje.

En consecuencia y con el fin de fortalecer el intercambio, la colaboración y la ayuda mutua entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que a su vez abonen al fortalecimiento del principio de separación de poderes, y con ello a la consolidación de nuestro orden constitucional y de una democracia eficaz y eficiente, es que se propone lo siguiente:

1) Nueva composición del Congreso de la Unión: disminución de 100 diputados de representación proporcional.

Se considera que resulta socialmente oportuno que en nuestro Estado de derecho y democrático refrendemos el sistema electoral mixto tanto mayoritario como de representación proporcional complementario, compartimos la existencia de competitividad electoral y la presencia de la representatividad electoral, pero bajo la base de una democracia útil, eficiente y eficaz, por lo que debe guardarse el equilibrio necesario para la representatividad y la gobernabilidad del Congreso. Por ello, no estamos de acuerdo en disminuir la totalidad de los diputados de representación proporcional sino únicamente su moderación para lograr los fines anteriores, esto ante la exigencia de nuestra realidad política: la presencia de gobiernos divididos.

Resulta indispensable que una de las acciones para el perfeccionamiento de nuestro sistema político lo es el que se relaciona con la elección y conformación del Poder Legislativo, con el objeto de lograr eficientizar su organización y funcionamiento. No se puede negar que el

número de legisladores ha provocado la falta de una organización adecuada, el entorpecimiento de acuerdos y consensos al interior de los grupos parlamentarios y de las cámaras, lo que ha originado rezago y lentitud en el trabajo legislativo, provocando que el Congreso de la Unión no asuma con mayor eficiencia la función de control que se le ha encomendado.

Asimismo, en este diagnóstico no puede ignorarse el sentimiento social que se ha expresado en la opinión pública en cuanto a una labor legislativa con resultados no satisfactorios. Precisamente por eso, es que se propone una nueva integración de las cámaras del congreso que dé vitalidad y dinamismo al trabajo legislativo, tomando en cuenta que las elecciones parlamentarias tienen como objetivos lograr un cuerpo legislativo con capacidad y condiciones de ejercer sus funciones propias (legislar y controlar al Ejecutivo) y al mismo tiempo, hacerlo de modo que en él esté representada la población, es decir: gobernabilidad y representatividad.

En ese sentido lo que se busca es garantizar la gobernabilidad, entendida como la presencia de un mayoría más estables que adopte una legislación políticamente definida hacia metas más claras, pero sin restringir la posibilidad de que estén presentes la mayor parte de los sectores sociales, pero que dicha representatividad no conduzca a la pulverización y obstaculización de mayorías claras en el Parlamento, necesarias para traducir acuerdos en la construcción de bienes públicos.

Como se sabe, un dilema que política contemporánea ha sostenido es que los sistemas electorales mayoritarios tienden a privilegiar la gobernabilidad en desmedro de la representatividad, pero por el otro es que los sistemas proporcionales tienden a privilegiar la representatividad a riesgo de la gobernabilidad.

Por ello, uno de los temas de mayor relevancia lo constituye, sin lugar a dudas, la forma de elegir e integrar a los órganos de gobierno. En este sentido, resulta conveniente mantener el sistema mixto, es decir, tanto el sistema de mayoría relativa como el de representación proporcional, pero haciendo útil y eficiente dicho sistema dentro de nuestro régimen político, es así que se propone disminuir 100 diputados de representación proporcional, por lo que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión quedaría integrado con 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional. Con esta propuesta se estima podría lograrse lo siguiente:

- Favorecer la expresión de las corrientes ideológicas con auténtica representatividad.
- Evitar la fragmentación o pulverización en la integración de la Cámara.

- Disminuir la posibilidad de que se integren mayorías precarias o mayorías minorías sin cohesión dentro de la Cámara de Diputados.
- Reducir el carácter conflictual u obstruccionista dentro de dicha Cámara.

- Garantizar la gobernabilidad, entendida como la presencia de mayorías más estables.
- Vitalidad y dinamismo al trabajo legislativo.

- Mayor capacidad y condiciones de ejercicio en las funciones para legislar y controlar por el Congreso.
- Gobernabilidad y representatividad en el Poder Legislativo.

Finalmente, en lo que respecta a la Cámara de Senadores, se propone que ésta quede integrada no por 128 senadores sino únicamente con 96: 2 electos por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. En tal sentido, se sugiere suprimir lo relativo a los 32 senadores según el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Propuesta esta que es abordada y se justifica en la segunda iniciativa que a este respecto presentamos los abajo firmantes como parte de las propuestas de reforma para el perfeccionamiento de nuestro régimen político dentro de la reforma del Estado.

Simplemente cabe decir, que con esta propuesta, igualmente se mantendría un sistema electoral mixto ya que la primera minoría sin duda obedece a un esquema de proporcionalidad. Con ello se lograría no solamente mejorar la organización y funcionamiento, la representatividad y gobernabilidad de esta Cámara, sino también se permitiría devolver nuevamente al Senado de la República su carácter federal.

2) Auténtica representatividad en la conformación de la Cámara de Diputados, con el fin de evitar la fragmentación o pulverización en su integración.

Para ello se propone aumentar el porcentaje mínimo del 2 por ciento al 5 por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales que se requiere, para que pueda tener derecho un partido político a que se le atribuyan diputados por ese principio. Esta propuesta es congruente con la propuesta anterior, en el sentido de buscar por un lado la expresión de las corrientes ideológicas con auténtica representatividad, pero a su vez evitar la fragmentación o pulverización en la integración de la Cámara, y abrir la posibilidad de que se garantice la gobernabilidad, entendida como la presencia de mayorías más estables. Adicionalmente, se lograría disminuir el costo económico al negarse el acceso de prerrogativas a organizaciones que no constituyen una auténtica representatividad.

3) Establecer la facultad del Ejecutivo federal para presentar iniciativas de trámite legislativo. preferente, para que el Congreso en un término perentorio este obligado a dictaminar, y en el caso de no hacerlo se tenga por aprobada la iniciativa enviada por el presidente de la república.

Como se sabe durante muchos años los partidos de oposición en el Congreso de la Unión estaban reducidos a una actuación en donde contaba más su voz que sus votos, y donde la relación de dependencia entre el partido político hegemónico y el presidente de la república en turno garantizaban la aprobación de sus proyectos legislativos, más por obediencia o subordinación que por una verdadera división o separación de poderes.

Pero en el transcurso se fue transformando, y debido a los cambios legales y políticos los partidos de oposición fueron ganando cada vez más espacios en la conformación del Congreso y ésta mayor participación de los grupos parlamentarios opositores, provocó un

desempeño distinto en la Cámara de Diputados: dictámenes legislativos más plurales y representativos, aunque también significó parálisis en determinados temas de relevancia nacional.

Fue así que la pluralidad de la sociedad, junto a la diversidad de ideas y de pensamiento, se fue fortaleciendo durante las últimas décadas, pero fue a partir concretamente de la elección de 1997, en la que ningún partido político por sí solo obtiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, cuando se inaugura la etapa de gobiernos divididos, con un pluripartidismo imperante tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, así como la existencia de un gobierno federal que no controla las mayorías parlamentarias pero que necesita de éstas para poder impulsar su proyecto de nación situación que perdura hasta nuestros días

Por lo tanto en este contexto de gobiernos divididos que actualmente vivimos en nuestro país, es indispensable que se diseñen los mecanismos para fortalecer el diálogo y el acuerdo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, particularmente respecto de aquellos temas que se estima apremiantes o importantes para el bienestar colectivo, y que por lo tanto requieran de una atención especial, preferente o urgente por parte de 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 al 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 como 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, la figura de la 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 anteriormente descritas.

Es importante indicar que el hecho de otorgar o conceder un trámite especial, urgente o preferente a las iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal no implica, ni mucho menos significa, una subordinación del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, sino lo que realmente implica es una sana colaboración realizada en un pleno equilibrio y respeto a la separación de facultades o a la división de poderes.

En el derecho comparado es preciso indicar que una gran cantidad de países de América Latina y Europa, ya sea con sistema presidencial, parlamentario o semipresidencial, cuentan en sus respectivas constituciones federales con la regulación de la figura legislativa de la

iniciativa preferente. Entre los países que cuentan con esta figura están Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, por citar algunos.

Como podemos observar, el trámite de iniciativa preferente en los distintos países analizados nos demuestra que la relación entre poderes no se ve afectada 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 inadmisibile que el Congreso congele iniciativas presidenciales y que, así, los partidos no asuman su responsabilidad por lo que ha de aprobarse o rechazarse.

Por su parte, José María Serna de la Garza nos señala que de introducir un factor de "celeridad" en el procedimiento legislativo, quizá el camino más promisorio sería el trazado por Brasil, cuya constitución establece un procedimiento legislativo "acelerado", aparte del "ordinario", que puede ser utilizado por el Poder Ejecutivo bajo determinadas reglas.

Como ya se mencionó, nuestra constitución no prevé un procedimiento legislativo "acelerado" de carácter extraordinario que pudiese ser aplicado bajo determinadas circunstancias. Ello no fue necesario (al menos no durante los últimos setenta años) debido al control que el presidente siempre tuvo sobre ambas cámaras del congreso. Pero, hoy es exigente generar un diseño institucional equilibrado, eficiente y eficaz entre los poderes públicos del Estado.

Asimismo es importante precisar, que el Ejecutivo federal través de la administración pública a su cargo -tanto centralizada como 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 una solución inmediata o al corto plazo; sin embargo, algunas de éstas sólo podrán aplicarse con fundamento en un marco jurídico adecuado, con pleno respeto al 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 dentro del principio de la división de poderes.

Por ello resulta necesario, que en estos supuestos de apremio que merece una solución inmediata, el 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 del poder 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. Se plantea que el Congreso de la Unión tenga la obligación de analizar, discutir y, en su caso aprobar las iniciativas de carácter preferente, dentro de los 30 días hábiles siguientes a su presentación siempre que esta se hiciera en el periodo de sesiones ordinarias del Congreso, o dentro de los 45 días hábiles siguientes a su presentación cuando se hiciera en los recesos

del Congreso, en cuyo caso la comisión permanente deberá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario para el único efecto de analizar y discutir la iniciativa preferente.

Se propone que vencidos dichos plazos, y no se hubiere dictaminado la iniciativa de carácter preferente, se tendrá por aprobada en la forma y términos en que fue presentada por el presidente de la república. Lo anterior, en virtud de que se considera conveniente el establecimiento de una consecuencia jurídica ante la omisión legislativa, como es la afirmativa ficta, por la simple razón que al no aplicarse una consecuencia o aplicarse la negativa ficta y tener por desechazo un proyecto prácticamente la figura de suyo sería ineficaz, por el contrario con la afirmativa ficta, se detonaría la función primordial del parlamento: Parlar, discutir, analizar y argumentar a favor o en contra, luego entonces se estaría impulsando la actividad legislativa quedando siempre en manos del Congreso la aprobación o rechazo del fondo de la iniciativa de trámite legislativo preferente.

Además, no hay que intimidarnos por instaurar la afirmativa ficta en la ley fundamental, ya que en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya se establece algo similar, ya que en el artículo 72 se prevé que el presidente de la república tiene un plazo de 10 días para hacer observaciones a cualquier proyecto de iniciativa o decreto aprobado por el Congreso, siendo el caso que de no hacerlas en este tiempo se tendrá como aprobado. Luego entonces, resulta lógico y congruente en una relación equilibrada entre poderes que, una propuesta de carácter preferente que no es discutida dentro del plazo legal, debe ser considerada como aprobada también.

Incluso cabe considerar, que el Congreso podrá en cualquier tiempo, modificarlo o derogarlo, siguiendo el trámite ordinario previsto en la Constitución.

Por otra parte, también se plantean los supuestos en que no es procedente la iniciativa de trámite legislativo preferente, como son el caso de las reformas a la Constitución, al Presupuesto de Egresos de la Federación y a las normas que rigen el sistema electoral y de partidos.

Por último en este rubro, se propone determinar que la iniciativa de trámite legislativo preferente deba de ser discutida por el Congreso en cuanto a su contenido y alcance, por lo que la previa calificación de preferente o no preferente por las cámaras del congreso es improcedente, lo anterior con el fin de generar el debate de fondo y no de forma sobre dichos planteamientos legislativos.

4) Cambio de la fecha de toma de posesión del cargo de presidente de la república, a fin de reducir el periodo de tiempo entre la fecha de elección presidencial y el cambio de un nuevo gobierno.

Se estima conveniente y oportuna la propuesta de adelantar la toma de posesión del presidente de la república. Como se sabe, el presidente de la república asume el cargo en virtud de la protesta que rinde ante el Congreso de la Unión, misma que de conformidad con la norma constitucional es el 1o. de diciembre. Debe hacerlo en los términos de la fórmula ya conocida en la que existe la responsabilidad de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; se trata pues de una fórmula sacramental. La

protesta marca el inicio legal del mandato presidencial, determina el momento en que comienza la responsabilidad jurídico-penal del presidente en los términos del título cuarto constitucional y fija, en forma indubitable, el inicio de las inmunidades y privilegios que constitucionalmente le asisten.

Asimismo, este acto formal de protesta se lleva a cabo ante un órgano investido de legitimidad democrática que le da la elección popular; es decir, el Congreso de la Unión. Es así que los legisladores actúan como fedatarios y testigos de este acto republicano.

Sin embargo, nadie puede negar que la actual fecha de inicio del cargo y de toma de posesión resulta inadecuada en relación a otros asuntos de suma relevancia para la vida nacional; por ejemplo, en lo concerniente a la formulación y presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos; ya que actualmente, al disponerse que la presentación de este paquete económico, cuando inicie su encargo el presidente de la república deberá hacerse a más tardar el 15 de diciembre, nos encontramos que el Congreso cierra sus sesiones el 31 de diciembre, tal situación nos conduce a efectos negativos tales como que el presidente constitucional entrante sólo cuente con 15 días para elaborar los proyectos respectivos y que, como se tiene conocimiento, prácticamente estos son elaborados por el equipo del presidente saliente; y aunado a ello, el que el Congreso de la Unión tenga para el cumplimiento de sus atribuciones de control presupuestal y de ingreso únicamente 15 días, lo cual obviamente resulta inadecuado ya que estas funciones, de suma relevancia, se constriñen a plazos perentorios que dan lugar a que sea materialmente imposible para el Ejecutivo elaborar dichas iniciativas y que el análisis sea apresurado por parte del Congreso, con lo que se renuncia a un examen minucioso, sereno y responsable.

Aunado a lo anterior, habría que añadir que resulta también inconveniente el que exista un periodo tan amplio de transición; es decir, un plazo de aproximadamente 5 meses en donde tenemos por un lado al presidente constitucional saliente y un presidente electo entrante, lo que en un marco de pluralidad y alternancia, puede llegar a resultar un riesgo de estabilidad política. Por lo que resulta oportuno establecer un marco legal adecuado que elimine estos aspectos negativos que hoy día se originan; en tal sentido, se plantea establecer en el artículo 83 constitucional que el inicio de encargo y toma de posesión del presidente de la república se llevará a cabo el día 1o. de octubre en lugar del 10 de septiembre.

Con esta propuesta, se permitirá efectos favorables a nuestro sistema político, tales como los siguientes:

- El que el presidente constitucional saliente pueda presentar su último o sexto informe de gobierno al Congreso de la Unión.
- Que el Titular del Ejecutivo federal entrante tenga el tiempo adecuado y suficiente para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal del próximo año.
- Que el Congreso de la Unión, con la adecuación de esta fecha de inicio de encargo y la relativa a la modificación de las fechas de presentación de estos ordenamientos

jurídicos, cuente con el tiempo necesario para realizar una discusión y aprobación más objetiva de los mismos.

- Que se disminuyan los costos políticos y económicos de una transición tan larga como la actual.

5) Equilibrio en los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión.

Como sabemos, la Constitución de 1917 contempló un sólo periodo ordinario de sesiones que duraría el tiempo para tratar los asuntos concernientes a la revisión de la Cuenta Pública, el examen, discusión y aprobación del presupuesto, así como de los impuestos necesarios para cubrirlos y, por último, para conocer las iniciativas de ley que se les presentarán. Dicho periodo comenzaba el 1 de septiembre y tenía como fecha límite el 31 de diciembre del mismo año.

Más tarde, en 1986, se realiza la primera modificación, a través de la cual se establece un doble periodo de sesiones del 1o. de noviembre al 31 de diciembre, el primero de ellos, y el segundo del 15 de abril al 15 de julio. Posteriormente, en 1993, se establece un primer periodo que iría del 1o. de septiembre al 15 de diciembre, y un segundo del 15 de marzo al 30 de abril, con lo que se reduce el segundo periodo de sesiones. La última reforma se da en 2003, para establecer un primer periodo de 1 de septiembre al 15 de diciembre y un segundo periodo que va del 1 de febrero al 30 de abril.

Con esta última reforma, si bien se aumenta el tiempo en que el Congreso ha de sesionar ordinariamente, es decir, hasta siete meses cuando entra en funciones un nuevo gobierno y seis meses y medio al año el resto del sexenio, lo cierto es que también trajo como consecuencia que se rompiera el equilibrio entre periodos, puesto que los tiempos están mal distribuidos entre un periodo y otro.

Lo anterior por lo siguiente: entre el primer periodo de sesiones y el segundo, existe un receso de un mes o hasta mes y medio, que se da después de un periodo desgastante, en donde se inicia con el informe presidencial, se discute la glosa, y termina con la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, sin dejar de lado las iniciativas, dictámenes y puntos de acuerdo que se discuten en cada sesión, por lo que el tiempo de receso resulta muy corto para que se dé una reflexión mucho más mesurada sobre los temas de la agenda legislativa para el siguiente periodo de sesiones.

Por otro lado, entre el segundo periodo ordinario y el primero del siguiente año existen cuatro meses de receso que, por un lado, dan tiempo para la reflexión de los temas a posicionar el siguiente año, y por otro, hay demasiado tiempo en el que el legislador no se encuentra de forma ordinaria en el Congreso con todo y las facultades extraordinarias y la comisión permanente, por lo que se plantea que es necesario transitar hacia una reforma que devuelva el equilibrio entre periodos.

6) Establecer las bases constitucionales para la regulación adecuada de los grupos parlamentarios de las cámaras del congreso, a fin de establecer un régimen de obligaciones, transparencia, administración y de rendición de cuentas.

Con las reformas de 1977, se instituye un sistema de representación mixto, donde lugar a la representación proporcional y al predomina la representación mayoritaria, con predominio de ésta última, lo anterior con el fin de lograr el pluralismo en el seno de la Cámara de Diputados.

Derivado de lo anterior, es que se establecieron las bases en el artículo 70 de nuestra norma máxima, para la organización de los grupos parlamentarios, pero por lo que se refiere solamente a la Cámara de Diputados.

Es precisamente a partir de este reconocimiento constitucional de los grupos parlamentarios, que empiezan a surgir los debates respecto de la naturaleza jurídica de estos grupos parlamentarios. Así, se empezó a discutir respecto de si se trataba de órganos de los partidos políticos, de la Cámara de Diputados o del Estado.

Un tema que va muy de la mano con la naturaleza jurídica de estos grupos parlamentarios, es el relativo a los recursos públicos que reciben para el cumplimiento de sus funciones, y cuál es el marco aplicable en el adecuado empleo de éstos; que a la postre, ha generado en la percepción de la sociedad, notas de discrecionalidad y opacidad en su manejo.

Es precisamente por lo anterior, que en sintonía con las propuestas de fortalecimiento del Poder Legislativo, que se propone el establecer en el ámbito constitucional, el marco de referencia y bases normativas sobre las cuales deberán de guiar su actuación los grupos parlamentarios.

Así, en primer lugar, debe destacarse la necesidad de que se precise que la afiliación a los grupos parlamentarios es tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores.

En este sentido, debe señalarse que el actual reconocimiento constitucional respecto de la organización de los partidos políticos al interior únicamente de la Cámara de Diputados, se explica en función de que el sistema de representación mixto se instauró solamente para la elección de diputados; sin embargo, a partir de las reformas constitucionales de 1993, en donde se da cabida también a un sistema mixto de elección de senadores, ya no queda duda del arribo de la pluralidad partidista en la Cámara de Senadores y por lo tanto el reconocimiento para la regulación de los grupos parlamentarios también en dicha Cámara.

Por otra parte, la presente propuesta pretende abordar de fondo, el problema que ha surgido para normar el manejo de los recursos públicos por parte de los grupos parlamentarios; y después de analizar de manera concienzuda las opciones para dar pronta solución, se ha considerado el que en el ámbito constitucional, se reconozca a los grupos parlamentarios, como órganos del Congreso. Así, con esta medida, se pretende que su actuación administrativa, se ciña a las disposiciones administrativas que al respecto se emitan por las instancias competentes de las Cámaras, tanto para aspectos como lo son el suministro, control y conservación de recursos materiales; en aspectos financieros presupuestales, y de administración, desarrollo y control de su patrimonio; entre otros más que tiene incidencia en un manejo responsable y transparente de los recursos públicos.

En esta tesitura, debe apostarse a fortalecer la actuación de los grupos parlamentarios, y dotarlos de ciertos atributos que deberán incidir en un mejor manejo de los recursos que se les confieran, por lo que en razón de lo anterior, se propone otorgarles personalidad jurídica y patrimonio propio.

A efecto de "redondear el cuadro", la ley que norme la actuación de los grupos parlamentarios, deberá establecer las formas y los procedimientos para la constitución y disolución de los grupos parlamentarios, sus derechos y obligaciones, así como las disposiciones para la reintegración de los bienes que hubieren adquirido cuando los grupos parlamentarios se disuelvan.

De igual manera, se preverá la obligación de contar con órganos de administración y transparencia, así como de dirección, señalándose a quien corresponde detentar la representación legal y política del grupo parlamentario.

Por último se plantea que el ordenamiento que al efecto se expida, establecerá los plazos y medios a través de los cuales, los grupos parlamentarios deberán rendir informes respecto del uso y destino de los recursos públicos asignados, así como los mecanismos para la adecuada fiscalización de los mismos.

7) Se propone eliminar el adjetivo de "Supremo" con el que se denomina al Ejecutivo federal en el artículo 80 de la Constitución.

Como se ha dicho, en el caso de nuestro país, se ha reconocido, porque así lo señala la historia, que durante muchos años el régimen político mexicano no era el de un sistema presidencial sino un presidencialismo, llamado así a fin de resaltar que no se trataba de un régimen presidencial sino de una deformación del mismo, particularmente en el sentido de que la pieza central del régimen político era precisamente el presidente de la república, al grado de que era una pieza omnipresente y casi catalogada como un monarca absoluto, donde los pesos y contrapesos no funcionaban adecuadamente, y donde los otros poderes declinaron o renunciaron a su función de control.

Efectivamente, nuestro sistema político ha cambiado en los últimos años, y la filosofía política denominada ejecutivización, el hiper-presidencialismo, el cesarismo cuasi-democrático, la elephantitis de los ejecutivos, la monarquía sexenal absoluta y hereditaria en línea transversal, la dictadura constitucional, la dictadura unipersonal, la dictadura perfecta, el porfirismo colectivo o el supremo sacerdote de la patria, entre otros nombre y apellidos, han y deben quedar atrás por el bien de México.

Luego entonces, la centralidad y la preminencia del Poder Ejecutivo como "supremo" en nuestro sistema político no existe ni debe existir más. El Ejecutivo no puede ni debe ser supremo frente a los demás poderes, lo contrario nos llevaría a la simulación de la división de poderes, a la falta de límites y controles al Poder Ejecutivo, es ubicarnos en un ejercicio desbocado y arbitrario del poder, del cual México ya ha sido víctima. A pesar de los nostálgicos autoritarios, la posición del gran tlatoani o de la dictadura unipersonal no es sana para ninguna democracia.

Sin embargo, en los últimos años esta situación cambió, y que estamos transitando a un régimen distinto, con la recuperación institucional particularmente del Legislativo y del Ejecutivo, y en el que no se vislumbra el retorno al viejo régimen presidencialista o presidencialismo mexicano, o lo que algunos autores han llamado la monarquía absoluta sexenal o la dictadura perfecta.

Por lo tanto la propuesta de reforma que plantea, se inspira en desterrar de la Constitución, ese resabio del presidencialismo mexicano, de denominar al Ejecutivo como poder "supremo", porque se inspira en desterrar toda figura que atente contra el debido frenos o controles en el ejercicio del poder, pues la fórmula de que el poder controle al poder no puede darse donde un poder es supremo frente al otro.

8) Eliminar la facultad del presidente de la república para resolver sobre el cierre de sesiones ordinarias del Congreso de manera anticipada, ante la falta de acuerdo de las cámaras.

Actualmente el párrafo segundo del artículo 66 de la Ley Fundamental, establece que "si las cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la república", en este sentido se estima que dicha disposición también es un resabio del presidencialismo mexicano, al que ya se ha hecho referencia, por lo que resulta oportuno eliminar tal precepto de la Constitución, ya que se estima atenta contra funciones propias del Congreso de la Unión.

9) Eliminar la facultad discrecional del Ejecutivo federal para la promulgación y publicación de leyes o decretos aprobados por el Congreso.

Que resulta indispensable dar certidumbre constitucional a la facultad del Ejecutivo respecto a la promulgación y publicación de una ley aprobada por el Congreso. Efectivamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución, el Ejecutivo federal tiene únicamente 10 días para ejercer su facultad de hacer observaciones (popularmente conocido como veto) al proyecto remitido por el Congreso, de lo contrario, se actualiza la obligación de aquél de promulgar y publicar el proyecto de ley enviado.

No obstante, existe un vacío legal ante la falta de previsión para el caso en que el Ejecutivo, sin haber hecho observaciones o vetado la ley, se abstenga de publicarla, inhibiendo la vigencia de la misma lo que de facto le da una facultad al Ejecutivo conocida por la doctrina como "veto de bolsillo". Situación que debilita o vulnera el papel del Legislativo, y lo ubica en una posición de vulnerabilidad frente al Ejecutivo, aunado obviamente a la incertidumbre en la vigencia de la ley.

Si bien el proceso de reducción de los poderes de factum y de las facultades metaconstitucionales de la presidencia mexicana se observan como irreversibles, y se esta en una etapa de consolidación democrática, la misma deberá desarrollarse en el plano del equilibrio entre poderes, es decir, introduciendo medidas, ya sea en el plano constitucional o institucional, tendientes a estimular la cooperación entre los poderes y castigar el enfrentamiento entre éstos.

En este orden de ideas, es que aparece el concepto de veto, el cual, comprende una facultad constitucional del presidente que frecuentemente ha sido sobredimensionada, a tal grado que es cotidiano escuchar referencias a ésta como un claro ejemplo del "excesivo poder del presidente", aún cuando es una función común, tal vez necesaria, a los sistemas presidenciales y que, si ha estado mal percibida, esto se debe más al pasado de deformaciones institucionales que caracterizó a nuestro régimen presidencialista, que a una genuina utilización "perversa" de dicha facultad.

Lo cierto es que el constituyente de 1917 instituyó en la norma suprema, la facultad del Ejecutivo para realizar observaciones a los proyectos aprobados por el congreso, y que comúnmente se le denomina "veto". Esta figura es reconocida como una institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances limitados, para que el presidente de la república estuviese en condiciones de hacer llegar al Congreso de la Unión, información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse la respectiva iniciativa durante el proceso legislativo.

Hasta donde se ha señalado la figura jurídica del veto, nunca se pensó como un instrumento de carácter absoluto e insuperable, que alterara la perfecta división de poderes y entregara al Ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes. Por el contrario se coincide y comparte el criterio de que el veto presidencial, a la vez de ser una forma de colaboración entre el Legislativo y Ejecutivo, es un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes, y es también, un instrumento valioso en el juego de pesos y contrapesos para establecer equilibrio entre dos poderes.

En el caso del denominado por la doctrina veto suspensivo, en nuestro país se actualiza en el inciso b) del artículo 72 constitucional, el Ejecutivo federal tiene 10 días para ejercerlo, de lo contrario, se reputará aprobado el proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen.

Asimismo la Constitución contempla además, la interrupción del término si el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones; lo cual, prolonga el inicio de vigencia de una ley. Por otra parte, el marco constitucional no contempla, como ya se ha dicho, disposición expresa, que de salida a la omisión del presidente de la república para publicar, por lo que dicha situación se puede mantener por tiempo indefinido la determinación del Poder Legislativo.

Así pues, en el contenido y alcance del artículo 72 persiste una laguna constitucional que deja en estado de incertidumbre al Congreso de la Unión, ante la falta de previsión para el caso de que una ley o decreto aprobado por ésta representación y no vetada por el Ejecutivo conforme al inciso b) del referido artículo, éste se abstenga de publicar el proyecto, inhibiendo con ello la iniciación de la vigencia.

Cabe señalar que en varios países americanos existen disposiciones constitucionales expresas sobre el veto suspensivo, es decir, una ley que no ha sido vetada por el Poder Ejecutivo y que sin embargo no ha sido promulgada. Las constituciones de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y Venezuela facultan al presidente del Congreso, al presidente del Senado, al presidente de la Asamblea o al presidente de la

comisión permanente, según sea el caso, para llevar a cabo la promulgación y publicación, transcurridos los términos señalados en las mismas, de aquella ley en la que se ha actualizado el supuesto. Los términos que estos países señalan oscilan desde las 48 horas que dispone la constitución de Brasil hasta los treinta días que delimita la constitución de Panamá; del resto de los países que prevén esta disposición, se puede tomar como un común denominador los 10 días que tiene el presidente para llevar a cabo la promulgación y publicación.

Consecuentemente, resulta justificable la necesidad de reformar la Constitución a fin de establecer un término para que aprobado un proyecto por las cámaras del congreso y el Ejecutivo no tuviere observaciones que hacer, lo publique dentro de los 10 días naturales siguientes.

Asimismo, se plantea prever que el plazo para que el Ejecutivo haga observaciones a la Cámara de su origen, lo haga no dentro de días naturales siguientes y no "útiles"; pero ampliando el plazo de 10 a 15 días, esto con el fin de dar mayor certidumbre y celeridad al proceso legislativo.

Congruente con lo anterior, se propone establecer la facultad de la comisión permanente para recibir las observaciones, cuando el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, y todavía estuviere en término el presidente para hacer observaciones.

Finalmente se plantea establecer que considerado como aprobado todo proyecto no observado por el presidente de la república, deberá ser publicado por el Poder Ejecutivo dentro del plazo de diez días naturales. Proponiendo que si transcurrido dicho plazo el Poder Ejecutivo no lo hiciera, el presidente de la Cámara que lo remitió, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación., y en todo caso se puntualiza que los plazos respectivos no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones.

10) Determinar el procedimiento a seguir cuando no se haya aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y dé inicio el ejercicio fiscal correspondiente.

Resulta necesario eliminar la incertidumbre en torno a la posible parálisis de las funciones del Estado, la cual es resultado de que no se cuente con la aprobación de las iniciativas de Ley de Ingresos y/o Presupuesto de Egresos de la Federación, y esto implique la cancelación de la prestación de servicios públicos o dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y de crédito público contraídas. De ahí la necesidad de determinar el procedimiento a seguir cuando dicha eventualidad llegara a ocurrir y dé inicio el ejercicio fiscal correspondiente.

Como es del conocimiento por reforma al artículo 74 constitucional publicada el 30 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, se establecieron las siguientes disposiciones: a) La obligación de entregar al Congreso con mayor anticipación la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para que esto se realice a más tardar el 8 de septiembre, en lugar del 15 de noviembre; b) Se mantiene como fecha de entrega el 15 de diciembre en los casos en que inicie su encargo el presidente de la república; c) La obligación de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos

de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre, con lo que se determine por primera vez una fecha límite para ello y, d) Se establece expresamente la facultad de la Cámara de Diputados, para que en su caso, pueda hacer modificaciones al proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo federal.

En este sentido, si bien se dio un avance significativo con la reforma al buscar dar certidumbre al proceso presupuestario, mediante el establecimiento de fecha límite o perentoria para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cierto es que no obstante ello, se estima que el nuevo diseño constitucional no resolvió el fondo del problema constitucional en cuanto ¿A qué pasaría si de llegar la fecha perentoria no se aprueba? Esta es la misma preocupación que hoy existe respecto de llegar el 1o. de enero del año siguiente no estuviera aprobado la Ley de Ingresos y/o el Presupuesto de Egresos.

En efecto, a pesar de la reforma se sigue teniendo un vacío normativo, ya que se puede dar el eventual caso de llegar el vencimiento del plazo establecido y no contar con la aprobación de uno o de ambos de los proyectos del paquete económico, incluso nos sigue dejando ante el escenario de que al inicio del año fiscal tampoco se pueda tener aprobados la Ley de Ingresos y/o el decreto de Presupuesto de Egresos, con las repercusiones negativas que esto traería.

Resulta oportuno lo expuesto por Ulises Carrillo y Alonso Lujambio respecto de que "si hay una pieza legislativa que no puede sufrir una parálisis institucional es la del presupuesto. Mucho más importante que la capacidad del Ejecutivo para llevar a cabo su agenda legislativa, o del legislativo para sacar adelante la propia, la aprobación de un presupuesto que garantice la operación de las instituciones del Estado es el mínimo requisito para generar un ambiente en el que la democracia pueda mantenerse y legitimarse como una opción real de acuerdo político".

Asimismo, compartimos lo expuesto por Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, en cuanto a que si bien se han venido dando coaliciones para la aprobación del presupuesto y que se ha pospuesto una discusión seria sobre la incertidumbre constitucional que más temprano que tarde puede colocar al país en un callejón sin salida, no se puede esperar a que se produzca una crisis para pensar en reformar la Constitución. Señalan que el ejercicio democrático de construcción de acuerdos y coaliciones no debe ser un elemento de incertidumbre disruptiva que termine por afectar la viabilidad del proyecto nacional de desarrollo. En este sentido, proponen que debe revisarse la "cláusula para evitar una parálisis institucional", es decir, aquella normatividad que permite que en caso de que los actores involucrados en la aprobación del proyecto de presupuesto no se pongan de acuerdo al iniciar el año fiscal, sea la Constitución quien determine los mecanismos para evitar una parálisis institucional y de gobierno, con repercusiones de inestabilidad económica y política.

Por tanto, se considera que es de suma importancia que se establezca en la Constitución el procedimiento o mecanismo que ha de aplicarse para el supuesto en que no estuviera aprobada la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos o ambos, a fin de generar certidumbre y claridad en el proceso económico del país. En efecto, debe impulsarse una reforma presupuestaria y financiera que dé certidumbre, seguridad jurídica y promueva la

estabilidad en los procesos de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como que evite la tensión política e institucional cada fin de año en la aprobación de dichas iniciativas, eliminando la incertidumbre en torno a una posible parálisis de las funciones del Estado.

Lo anterior obedece si se toma en cuenta que el ámbito de validez temporal de la Ley de Ingresos de la Federación y de su correspondiente Presupuesto de Egresos es anual, es decir, sólo tienen validez para el ejercicio para el cual se expiden. Luego entonces, nos encontramos ante varios principios en apariencia antagónicos que resulta necesario conciliar: por una parte y de conformidad con el principio de legalidad, los contribuyentes únicamente están obligados a pagar las contribuciones previstas en la ley; y por la otra, y derivado de lo expuesto, ante la vigencia anual de las leyes de ingresos y sus correspondientes presupuestos, los contribuyentes sólo están obligados a pagar las contribuciones señaladas en la ley para el ejercicio fiscal de que se trate.

Una disposición constitucional que resuelva este supuesto es necesaria, a fin de evitar la incertidumbre que podría generarse ante una laguna jurídica como ésta, ya que al iniciar un año determinado sin una Ley de Ingresos, según han opinado algunos expertos en derecho, los particulares no estarían obligados a pagar los impuestos que conforme a las leyes respectivas deberían cubrir, tales como la del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del Impuesto Sobre la Renta (ISR), etc.

La anterior situación podría provocar parálisis del Estado: en primer orden, implicaría que el Estado automáticamente dejaría de pagar los bienes y servicios que ha solicitado de los particulares, no estaría en aptitud financiera para prestar servicios públicos básicos como la educación y la salud, la ejecución de los programas sociales, el pago de obligaciones tales como el pago de la deuda, lo cual traería consecuencias de carácter jurídico y económico por el incumplimiento con los acreedores; el ejercicio de funciones vitales para el Estado como la seguridad pública o nacional, la procuración y administración de justicia; y en segundo, ocasionaría serios perjuicios en la actividad financiera de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, que para la determinación de sus presupuestos requieren tener certeza sobre los montos correspondientes a sus participaciones y programas contenidos en el presupuesto federal.

Más aun, resulta indispensable esta reforma en virtud de la importancia social que representan estos instrumentos jurídicos, que pueden ser calificados como instrumentos decisivos fundamentales y de creación de oportunidades, porque el ingreso y el gasto se constituyen como un incentivo para impulsar el crecimiento y a su vez el bienestar social de las personas, ya que a través de ellos se puede determinar si se está o no detonando el desarrollo social; si se está o no cumpliendo con la demanda en materia de seguridad social, de seguridad pública, de vivienda, de desarrollo regional, de combate a la pobreza, etc. En consecuencia, se propone determinar el procedimiento a seguir cuando no se haya aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y dé inicio el ejercicio fiscal correspondiente, bajo el siguiente método:

Que si al inicio del año no se encontraran aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación, o ambos, continuará vigente la ley o el

presupuesto aprobado para el año anterior, en tanto se apruebe la ley o el decreto para el año correspondiente por parte del Congreso o de la Cámara de Diputados, según sea el caso.

Se propone establecer que la comisión permanente, en el caso de dicha eventualidad, deberá inmediatamente convocar a una sesión extraordinaria, con el único objeto de que el Congreso o la Cámara de Diputados aprueben la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal. El Congreso o la Cámara de Diputados, según corresponda, deberán aprobar la ley o el decreto respectivo a más tardar el 20 de enero del año que inicia, siendo el caso que de no aprobarse en la fecha indicada, se considerará aprobado el proyecto o proyectos enviados por el Ejecutivo federal.

Con esta propuesta, se genera un incentivo de negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo respecto a los ingresos federales, la idea de establecer en un segundo momento "la afirmativa ficta" como consecuencia jurídica ante la omisión legislativa o la falta de acuerdo entre los poderes públicos, es con la finalidad de dar mayor certidumbre económica, ya que no podría entenderse la aplicación prolongada o permanente de una ley de ingresos del año anterior, ya que esto podría llevar a complicaciones financieras delicadas, ante la exigencia de demandas sociales que hay que cumplir conforme a previsiones ya valoradas para el año respectivo.

De ninguna manera, este mecanismo es atentatorio del control parlamentario, tampoco puede considerarse "presidencialista" o "ejecutivista", ya que se está proponiendo después de una segunda fallida oportunidad legislativa para aprobar dicha Ley, ya que lo importante es no condenar a la sociedad a una raquílica política de ingresos –o de egresos- ante la falta de acuerdo político, ya que las repercusiones negativas no son para un gobierno directamente sino para la comunidad política que se gobierna.

Además, los mecanismos planteados permiten resolver la laguna jurídica que se ha desglosado, evitando la parálisis de las funciones estatales y permitiendo, a su vez, garantizar que el Estado continúe ejerciendo sus atribuciones esenciales. Por otro lado, efectivamente este mecanismo sí provoca una parálisis parcial en las funciones del gobierno, sin embargo, ello se puede traducir en un raquitismo estatal pero no parálisis total; no obstante, esta situación excepcional y la consecuencia jurídica planteada alientan a la pronta aprobación del presupuesto definitivo por parte del Legislativo, y al mismo tiempo se constituye un mecanismo equilibrador en la discusión del "paquete económico".

11) Precisar que corresponde al Ejecutivo federal elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se ha discutido ampliamente desde el ámbito doctrinal a quién corresponde la facultad de iniciativa de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, habiendo quien sostiene que corresponde tanto al Ejecutivo como al Legislativo. Así por ejemplo, Herrera y Lasso, Carpizo, Arteaga Nava y Burgoa afirman que es indiscutible que el presidente tiene la facultad exclusiva de elaborar el proyecto de presupuesto.

Nuestra posición es coincidente, en cuanto a que esta es una facultad exclusiva del Ejecutivo federal, ya que ello deriva de la propia interpretación que se deduce del párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 constitucional al disponer que el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Luego entonces, y como se ha venido diciendo, el constituyente ha establecido que respecto a la función estatal de recibir contribuciones y el gasto público, esta es una función que corresponde a dos poderes: al Ejecutivo y al Legislativo, lo que sin duda descansa en la necesidad de distribuir el poder de decisión respecto a una acción de suma relevancia social y sentar las bases de un mecanismo de pesos y contrapesos, de límites y de equilibrios al determinar la participación de ambos poderes, en donde el Ejecutivo tiene la facultad exclusiva de presentar el proyecto de presupuesto dentro del plazo constitucional y por otro lado, la facultad –también exclusiva- de la Cámara de Diputados de examinar, discutir, en su caso modificar, y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este sentido, cabe lo expuesto por Fernando Orrantia Arellano cuando afirma "al dividir la función entre los dos poderes, se impide que uno solo decida los gastos de la federación y obliga a ambos poderes a negociar el contenido final del presupuesto... Debemos entender exclusiva la facultad del presidente de iniciar el proyecto de presupuesto en la Cámara de Diputados, porque el incumplimiento de dicha obligación sería un incumplimiento de un mandamiento constitucional, impuesto al Ejecutivo para equilibrar la decisión del gasto público del siguiente ejercicio fiscal. Es una manifestación más de la teoría de las limitaciones y contrapesos que la Constitución impone a los poderes de la federación, para impedir que un solo poder decida los actos importantes de gobierno".

Ahora bien, cabe indicar que en la mayoría de los países, la facultad de iniciativa del presupuesto y del ingreso corresponde de manera exclusiva al gobierno (Ejecutivo), aunque también es cierto que en otros se han establecido algunas modalidades al respecto.

Lo cierto, es que es conveniente establecer con claridad la facultad exclusiva del Poder Ejecutivo para elaborar el paquete económico, ya que esta facultad junto con la de la Cámara de Diputados se diseña un mecanismo de participación armónica de los poderes y la distribución de las decisiones, lo que contribuye a un equilibrio en la decisión del ingreso y el gasto público.

12) Facultad con responsabilidad del Congreso o de la Cámara de Diputados para realizar modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la doctrina se discutió ampliamente si la Cámara contaba formalmente la atribución para modificar el proyecto de presupuesto, en virtud de que la fracción IV del artículo 74 constitucional no contemplaba expresamente que dicha Cámara estaba facultada para hacer modificaciones. Sin embargo, nuestra posición es que dicha Cámara sí contaba con esta atribución e incluso, como lo demuestran los antecedentes a este respecto, la Cámara sí había hecho ya cambios y propuestas de modificación al proyecto del Ejecutivo.

Fue el reconocimiento formal en la ley fundamental lo que acabo con el debate en torno a este tema, mediante la reforma al artículo 74 a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 30 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación. Dicha reforma, entre otras cosas, reconoció explícitamente la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo.

Por nuestra parte, sí bien se compartió el reconocimiento de la Cámara de Diputados para hacer modificaciones al Presupuesto de Egresos, se estima que la reforma en los términos en que quedo, resultó poco afortunada, ya que no se establecieron formulas de responsabilidad que debería observar el Congreso o la Cámara de Diputados. es así que la redacción aprobada puede llevarnos al eventual extremo de tensiones económicas, sociales y políticas derivadas de modificaciones sin responsabilidad fiscal o presupuestal.

En este contexto, se estima necesario fortalecer la participación y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en esta materia, lo que implica conformar un adecuado y eficiente proceso de diálogo, entendimiento y negociación de dichos poderes públicos respecto de cuánto hay que cobrar y en qué se va a gastar.

Se debe determinar un esquema pertinente y responsable de intercambios, de visiones y de acuerdos propio de un sistema pluralista, así como de un régimen basado en los pesos y contrapesos, pero evitando riesgos de irresponsabilidad presupuestal, que pueda darse al calor de la discusión parlamentaria.

Se trata de establecer un equilibrio que permita al Legislativo, por un lado, mediante el reconocimiento de su facultad para modificar el PEF, de tener una más y mejor injerencia en su función de control presupuestal, y no situarlo en un mero ratificador del "todo o nada"; pero por otra parte, debe evitarse un Legislativo que ante la falta de "limites" cometa "excesos" con modificaciones basadas en la demagogia o en la imprudencia legislativa, que conduzca a tensiones políticas y financieras en perjuicio de la sociedad.

Por tanto, estimamos conveniente establecer que la Cámara de Diputados, al realizar modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá motivar los beneficios que se buscan con las mismas. Asimismo, cuando las modificaciones impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, solo procederán cuando la Cámara señale las reducciones a los programas correspondientes, o bien cuando se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, pero en ningún caso dicha fuente podrá provenir del endeudamiento. Asimismo, se propone determinar que no procederán modificaciones que impliquen la suspensión del pago de la deuda pública o los adeudos del ejercicio fiscal anterior.

Lo anterior con el fin de encontrar un mejor equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en materia presupuestaria, ya que la facultad de realizar modificaciones tiene que ser bajo un espacio de responsabilidad por parte de dicho Poder Legislativo, pues es sano que así se haga, ya que las opiniones razonadas y fundamentadas, deben ser la base para un dialogo constructivo entre poderes por el bien del país, además de que tales supuestos normativos generarían transparencia y permitirían el equilibrio presupuestario.

13) Eliminar cualquier partida de gasto cuyo ejercicio no pueda ser fiscalizado (partidas secretas).

En un sistema constitucional republicano y democrático como el que se ha instaurado en México, no deben existir partidas secretas para ningún concepto ni funcionario, pues ello establece reglas de excepción en el gasto público, sobre el cual no existe control. Por ello, y a fin de evitar que el dinero público sea utilizado en esa forma, es que se propone eliminar la referencia de las partidas secretas de nuestro marco constitucional.

En efecto, en el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional se establece que: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la república."

En ese sentido, se estima que resulta inconveniente mantener una disposición de esta naturaleza, ya que contradice principios de claridad y transparencia en ejercicio del gasto público. Como se sabe, dichas partidas secretas desde el año de 1997 cayeron en desuso dentro de los Presupuestos de Egresos de la Federación, lo cual es obviamente positivo.

Sin embargo, cabe recordar que hasta donde se sabe, durante mucho tiempo el manejo de las partidas secretas dentro del presupuesto había sido discrecional, ya que su disposición por parte de los Secretarios de Estado se sujetaba únicamente al acuerdo escrito con el presidente de la república, y en virtud de su naturaleza secreta, no admitían desglose ni justificación frente a las facultades de control y fiscalización propias del Legislativo.

Lo anterior sin duda debilitó la revisión minuciosa y exhaustiva de la Cuenta Pública, ya que esta facultad del Legislativo no puede ejercitarse adecuadamente mientras existan en el marco constitucional y presupuestal esas partidas secretas, en virtud de que como se ha indicado otras veces, el fortalecimiento de la función de fiscalización del Poder Legislativo se da si se puede desplegar un examen minucioso y detallado de la Cuenta Pública.

Por lo tanto no resulta oportuno seguir manteniendo dicha disposición constitucional, ya que siempre existe el riesgo que una mayoría legislativa en acuerdo con un Ejecutivo con el que haya empatía pretendan instauran en el PEF dichas partidas secretas, por lo tanto es oportuna su eliminación del marco constitucional, lo que a su vez se traduce en un fortalecimiento a la función fiscalizadora de los diputados, además se vigoriza el equilibrio de los poderes y por otro lado, la transparencia en la acción gubernamental.

14) Precisar la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones (veto) al decreto de Presupuesto de Egresos aprobados por la Cámara de Diputados.

Como se sabe, la Ley de Ingresos de la Federación se aprueba conforme al procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional. El Ejecutivo federal está facultado para realizar observaciones al proyecto de Ley aprobado por el Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto en las fracciones b) y c) del referido artículo.

Sin embargo, la situación es diferente en relación con la posibilidad de que el Ejecutivo federal pudiera realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo el caso que en este rubro se suscitaron acalorados debates tanto a favor como en contra de que el Ejecutivo pudiera realizar observaciones o ejercer el llamado veto sobre el proyecto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

Efectivamente, respecto a este tema han existido dos posiciones opuestas con respecto a la facultad del presidente de la república de vetar el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Una considera que el presidente no puede vetar decretos de una sola de las Cámaras; y la otra, que afirma que el presupuesto sí puede ser vetado por el presidente.

Situación, que la Suprema Corte de Justicia, recientemente resolvió en el sentido de que el titular del Ejecutivo, si tiene facultad para hacer observaciones o vetar¹ el Presupuesto de Egresos.

En efecto, el problema de interpretación sobre si existe o no la facultad del presidente de la república para vetar el Presupuesto de Egresos, también fue sometido al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en virtud de la Controversia Constitucional número 109/2004, interpuesta por el Ejecutivo en contra de actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por los cuales dicha Cámara negaba la facultad del Ejecutivo federal para hacer observaciones al decreto de Presupuesto de Egresos ya aprobado por la misma, y en consecuencia le desechó las observaciones que hizo sobre dicho instrumento jurídico para el ejercicio fiscal del año 2005. Dicho desecamiento, no fue otra cosa que la negativa de la Cámara de Diputados de discutir el fondo de cada una de las observaciones formuladas, y le exigía al presidente de la república en consecuencia la promulgación y publicación del citado decreto.

Siendo el caso que el máximo tribunal del Poder Judicial de la federación, resolvió la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados por el que había resuelto desechar las observaciones del Ejecutivo federal al decreto de presupuesto del año 2005, con lo que se reconoció que el presidente de la república sí tiene facultad para vetar el PEF. No obstante esto se resolvió con una mayoría de 6 votos, lo que de conformidad con la propia Constitución y la Ley Reglamentaria respectiva no constituyó un criterio general y obligatorio para el Poder Judicial de la Federación.

De lo hasta aquí expuesto, y si bien nuestra posición interpretativa es que si es factible la facultad de hacer observaciones por parte del Ejecutivo al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que resulta cierto es que no existe expresamente en el texto constitucional la facultad del presidente de la república para hacer observaciones a dicho decreto, no obstante, la determinación formal-judicial que ya ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos indica con mucho más certeza el camino a tomar en el ámbito legislativo.

En este sentido, se considera más oportuno evitar el conflicto, en una nueva controversia al respecto, mediante una reforma constitucional, ya que es socialmente más sano. En este contexto, lo cierto es que más allá de las interpretaciones o decisiones judiciales, lo que vale la pena es determinar lo que resultaría más conveniente para el proceso presupuestario

y lo que sería más oportuno plantear por el Constituyente Permanente, hoy frente a la Reforma del Estado.

Se estima que lo más conveniente es establecer expresamente la facultad del presidente de la república para hacer observaciones al decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, más ante el reconocimiento formal de la Cámara de Diputados para hacer modificaciones, por lo que resulta pertinente tomar en cuenta la opinión y los elementos técnicos, de información, de documentación, de análisis, diagnósticos, repercusiones soportadas, etc., que pueda esgrimir el Ejecutivo federal, y que tal vez en su momento, no consideró el Legislativo al momento de definir su criterio.

Incluso, nuevamente parecen oportunas las reflexiones de Ulises Carrillo y Alonso Lujambio quienes se preguntan y se responden lo siguiente: "¿Qué implica que el ejecutivo no tenga veto en materia presupuestal? Si el ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente le remita el legislativo, nos encontramos con un ejecutivo reducido aun mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública. Si lo anterior sumamos, como en el caso mexicano, la falta de profesionalización de los legisladores y su raquíca estructura de equipo legislativo, podría ocurrir que las consideraciones técnicas y políticas del ejecutivo fuesen ignoradas por una imposibilidad material para atenderlas, y que el jefe de la administración pública tuviese que aceptar un presupuesto producto de un procedimiento en el que no fue escuchado."

Por otra parte, cabe indicar que varios países latinoamericanos sí contemplan el veto total o parcial del Ejecutivo en materia presupuestal. Incluso, en la mayoría de ellos, dicho veto tiene un carácter apenas suspensivo.

En este contexto, se debe mirar la facultad del Ejecutivo de hacer "observaciones" o de ejercer el llamado "veto" al Presupuesto de Egresos no como una dislocación, enfrentamiento o obstrucción a la facultad del Legislativo, sino como una colaboración, una interacción y un intercambio recíproco entre el Ejecutivo y el Legislativo, más aún cuando se deja al Congreso la posibilidad de superar las observaciones del titular del Ejecutivo federal. Este mecanismo, sin duda fomenta un diálogo más constructivo en la conformación del presupuesto de Egresos, lo que a su vez se traduce en una mayor certidumbre y estabilidad en el proceso presupuestario.

En consecuencia, se propone establecer en el artículo 74 constitucional que el Ejecutivo federal podrá hacer observaciones a las modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados; en este caso devolverá a dicha Cámara el proyecto de Presupuesto de Egresos, dentro de los tres días naturales siguientes a su aprobación, si corriendo este término hubiere la Cámara cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse a la comisión permanente, la cual deberá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario para el único efecto de analizar y discutir las observaciones realizadas por el Ejecutivo federal.

Se plantea determinar que las observaciones al Presupuesto de Egresos serán discutidas por la Cámara de Diputados dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación de las mismas. Si la Cámara aceptará las observaciones en su totalidad, el proyecto será decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Cuando la Cámara no aceptará total o parcialmente las observaciones, por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación será Decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Si la Cámara de Diputados no resuelve dentro del plazo señalado, se entenderán por aprobadas las observaciones del Ejecutivo federal.

Por último se prevé que si las observaciones se realizan o discuten iniciado el año fiscal, el Ejecutivo federal deberá publicar el Presupuesto de Egresos de la Federación en los términos aprobados por la Cámara de Diputados, así como las observaciones que hubiere realizado, pero el decreto tendrá vigencia solo en cuanto a las disposiciones que no se hubieren observado, quedando suspendida la vigencia de aquellas que si se hubieren observado, en tanto se resuelve la aceptación o no de las observaciones por la Cámara de Diputados.

15) Establecer la facultad de la Cámara de Diputados para autorizar programas y proyectos de inversión multianuales.

Esta propuesta, si bien ya se ha venido avanzando a nivel legal, se estima pertinente determinarlo en la ley fundamental, ya que ello sería un avance para la planeación financiera, siendo importante que esta facultad se mantenga en el Poder Legislativo, con lo que se complementaría su función de control presupuestario, además de que tendría certidumbre jurídica y económica de que los programas nacionales ha implementar sean debidamente planeados y además sigan no solo en un ejercicio fiscal, sino en los que sean necesarios; estos son los llamados proyectos de inversión multianuales.

En consecuencia se propone establecer en el artículo 74 constitucional que la Cámara podrá autorizar programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales; los gastos multianuales deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. La autorización, modificación o cancelación de programas y proyectos de inversión multianuales, se sujetará a lo previsto en la ley de la materia.

Compañeras y compañeros diputados, todas y cada una de las propuestas expuestas, no nos queda duda, transitan en la búsqueda por perfeccionar nuestras instituciones, lograr la transformación y edificación de nuestro régimen político para arribar a la consolidación de una democracia útil, eficiente y de resultados, en una palabra una democracia fundada en el constante mejoramiento social, económico y cultural del pueblo de México, tal y como lo dispone el artículo 3º de nuestra Ley Fundamental.

Antes de concluir, queremos agradecer la participación de la Fundación Miguel Estrada Iturbide AC, por su información, investigación y comentarios, en particular por el Ensayo titulado "Fortalecimiento del Poder Legislativo en el Estado mexicano" de Federico Guzmán Tamayo, que nutrió la presente iniciativa tanto para su motivación como para la conformación del decreto que se somete a la consideración de esta Asamblea.

Compañeras y compañeros, el ejercicio adecuado de los mecanismos de control del poder posibilitan dar certidumbre, ya que permiten obtener dos objetivos: la defensa de las libertades y la preservación de la legitimidad del poder.

Son precisamente estas razones las que dieron lugar al sistema de división de poderes, el cual permite frenar al poder con el poder, es decir: a la potestad absoluta de los monarcas para regular la vida pública y privada de sus súbditos se llegó a oponer un poder que impidiera que este monarca, legislara sólo especialmente en materia fiscal; así es como surge el poder Legislativo que, con el poder Judicial y el Ejecutivo, forma parte de los poderes del Estado.

En nuestro país, la división de poderes fue reconocida desde la Constitución de Apatzingan, la cual estableció que las atribuciones de la soberanía eran las de hacer leyes, ejecutarlas y de aplicarlas a casos concretos, lo cual respondió a la idea de otorgar a cada función formal a un órgano diferente, tal como lo establecía la teoría de la división de poderes de Montesquieu.

Hoy más que nunca debemos pugnar por fortalecer la división de las funciones y por distinguir las facultades de los mismos, sin perder de vista su función de contrapeso mutuo, de esta forma, se asegura la eficaz marcha del Estado democrático y de derecho. Luego entonces, para la existencia de este tipo de Estado es necesario la existencia de instrumentos de control del poder.

Por ello, y como lo hemos sostenido en otras ocasiones, es necesario que los cambios actuales nos lleven a construir un sistema correcto de equilibrios y contrapesos, de no hacerlo así, lo que se pone en peligro es el control del poder, y con ello, la propia democracia. El Congreso mexicano está en la oportunidad de convertirse en una caja de resonancia de la sociedad y no sólo del gobierno o de intereses de partido; está ante el reto de buscar concretar su fortalecimiento dentro de la división de poderes.

Como se ha sostenido, hoy en día se discuten las alternativas hacia donde han de encaminarse los cambios institucionales ante la nueva realidad de las fuerzas del poder; bien hacia un sistema parlamentario o presidencial, o matizado en un semiparlamentario o semipresidencial. Sin embargo, insistimos para nosotros lo importante es establecer un régimen donde las reglas de la acción política garanticen un nuevo equilibrio, o si se quiere llamar reequilibrio en la racionalización del poder, en donde se aseguren los pesos y los contrapesos en su ejercicio.

Por las consideraciones expuestas, es que los abajo firmantes sometemos a la 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.

Artículo Único. Se reforman los artículos 52, 53 párrafo segundo, 54 párrafo primero, fracciones II y IV, 56 párrafo primero, 65 párrafo primero, 66 párrafo primero, 71 párrafo segundo, 72 incisos a), b) y c), 74, 78 fracción III del párrafo segundo, 80, 83 y 85; se

adicionan un párrafo tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo al artículo 71, un párrafo primero y segundo, y se recorre el actual primero para pasar a ser párrafo tercer del artículo 75; y se derogan el párrafo segundo del artículo 56, y el párrafo segundo del artículo 66, todos y cada uno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada en **su totalidad por 400 diputados, de los cuales 300 serán electos** según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **100** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. ...

Para la elección de los **100** diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones

Artículo 54. La elección de los **100** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. ...

II. Todo partido político que al calce por lo menos **el cinco** por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de **240** diputados por ambos principios.

V a VI. ...

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por **96 senadores**, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

... Se deroga

...

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

...

...

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del **15 de junio** del mismo año.

... Se deroga

Artículo 70. ...

...

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y **senadores**, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados y **en la Cámara de Senadores.**

Los grupos parlamentarios que se constituyan al interior de cada Cámara, serán considerados órganos del Congreso, y gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propios para el cumplimiento de sus funciones.

La ley determinará las formas y los procedimientos para la constitución y disolución de los grupos parlamentarios, sus derechos y obligaciones, así como las disposiciones para la reintegración de los bienes que hubieren adquirido cuando los grupos parlamentarios se disuelvan. De igual manera, se preverá la obligación de contar con órganos de administración y transparencia, así como de dirección, señalándose a quien corresponde detentar la representación legal y política del grupo parlamentario.

El ordenamiento que al efecto se expida, establecerá los plazos y medios a través de los cuales, los grupos parlamentarios deberán rendir informes respecto del uso y destino de los recursos públicos asignados, así como los mecanismos para la adecuada fiscalización de los mismos.

Artículo 71. ...

I. ...

II. ...

III. ...

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, **por los diputados y senadores**, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a **comisión o comisiones, según corresponda**.

Las comisiones deberán resolver o dictaminar las iniciativas que se le turnen, en la forma y plazos que para tal efecto determine la ley y los reglamentos correspondientes. Las iniciativas presentadas que no fuera dictaminada dentro de la legislatura que se presento se tendrán por desechadas.

El presidente de la república podrá presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto de carácter preferente en cada año legislativo. El Congreso de la Unión deberá analizar, discutir y, en su caso aprobar las iniciativas de carácter preferente conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de esta Constitución, dentro de los 30 días hábiles siguientes a su presentación siempre que esta se hiciera en el periodo de sesiones ordinarias del Congreso, o dentro de los 45 días hábiles siguientes a su presentación cuando se hiciera en los recesos del Congreso, en cuyo caso la comisión permanente deberá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario para el único efecto de analizar y discutir la iniciativa preferente.

Vencidos los plazos a que se refiere el párrafo anterior, y no se hubiere dictaminado la iniciativa de carácter preferente, se tendrá por aprobada en la forma y términos en que fue presentada por el presidente de la república.

No serán materia de iniciativa preferente las reformas a esta Constitución, al Presupuesto de Egresos de la Federación y a las normas que rigen el sistema electoral y de partidos.

La iniciativa de carácter preferente deberá ser discutida por el Congreso en cuanto a su contenido y alcance, por lo que la previa calificación de preferente o no preferente por las Cámaras del Congreso es improcedente.

Artículo 72. ...

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará **dentro de los 10 días naturales siguientes**.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, **dentro de los quince días naturales siguientes; si corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse a la comisión permanente.**

Reputado como aprobado todo proyecto en los términos del párrafo anterior, deberá ser publicado por el Poder Ejecutivo dentro del plazo a que se refiere la fracción A de este artículo. Si transcurrido dicho plazo el Poder Ejecutivo no lo hiciere, el presidente de la Cámara que lo remitió, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los plazos a que se refiere este inciso no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo **para los efectos de la fracción A.**

...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i)...

j) ...

Artículo 74. ...

I a III. ...

IV. ...

El Ejecutivo federal **elaborará las iniciativas** de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, **las cuales hará llegar** a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el

Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día **15 del mes de noviembre**.

La Cámara de Diputados, al realizar modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá motivar los beneficios que se buscan con las mismas. Asimismo, cuando las modificaciones impliquen incrementos o la creación de nuevos gastos, solo procederán cuando la Cámara señale las reducciones a los programas correspondientes, o bien cuando se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, pero en ningún caso dicha fuente podrá provenir del endeudamiento. No procederán modificaciones que impliquen la suspensión del pago de la deuda pública o los adeudos del ejercicio fiscal anterior.

El Ejecutivo federal podrá hacer observaciones a las modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados; en este caso devolverá a dicha Cámara el proyecto de Presupuesto de Egresos, dentro de los tres días naturales siguientes a su aprobación, si corriendo este término hubiere la Cámara cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse a la comisión permanente, la cual deberá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario para el único efecto de analizar y discutir las observaciones realizadas por el Ejecutivo federal.

Las observaciones al Presupuesto de Egresos serán discutidas por la Cámara de Diputados dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación de las mismas. Si la Cámara aceptará las observaciones en su totalidad, el proyecto será decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Cuando la Cámara no aceptará total o parcialmente las observaciones, por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación será decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Si la Cámara de Diputados no resuelve dentro del plazo señalado, se entenderán por aprobadas las observaciones del Ejecutivo federal.

Si las observaciones se realizan o discuten iniciado el año fiscal, el Ejecutivo federal deberá publicar el Presupuesto de Egresos de la Federación en los términos aprobados por la Cámara de Diputados, así como las observaciones que hubiere realizado, pero el decreto tendrá vigencia sólo en cuanto a las disposiciones que no se hubieren observado, quedando suspendida la vigencia de aquellas que si se hubieren observado, en tanto se resuelve la aceptación o no de las observaciones por la Cámara de Diputados.

La Cámara podrá autorizar programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales; los gastos multianuales deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. La autorización, modificación o cancelación de programas y proyectos de inversión multianuales, se sujetará a lo previsto en la ley de la materia.

Corresponderá a la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del **mes de marzo**.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V a VIII. ...

Artículo 75. Si al inicio del año no se encontraran aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación, o ambos, continuará vigente la ley o el presupuesto aprobado para el año anterior, en tanto se apruebe la ley o el decreto para el año correspondiente por parte del Congreso o de la Cámara de Diputados, según sea el caso.

La comisión permanente, en el caso de la eventualidad a que se refiere el párrafo anterior, deberá inmediatamente convocar a una sesión extraordinaria, con el único objeto de que el Congreso o la Cámara de Diputados aprueben la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal. El Congreso o la Cámara de Diputados, según corresponda, deberán aprobar la ley o el decreto respectivo a más tardar el 20 de enero del año que inicia, siendo el caso que de no aprobarse en la fecha indicada, se considerará aprobado el proyecto o proyectos enviados por el Ejecutivo federal.

La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 78. ...

...

I a II. ...

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, **las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Poder Ejecutivo** y las proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV a VIII. ...

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se le denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el **1o. de octubre** y durará en él 6 años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional y sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada el **1o. de octubre**, 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.

...

...

...

Transitorios

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

Nota:

1. De conformidad con nuestro marco constitucional la denominación formalmente correcta es la facultad para realizar "observaciones" por el Ejecutivo a los proyectos legislativos aprobados y que le son remitidos para su consideración, bien para que los promulgue y publique o bien para que los observe. No obstante en el lenguaje popular es mejor conocido como "veto", por lo que para los efectos de esta ponencia nos referiremos a veto u observaciones indistintamente.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2007.

Diputados: Héctor Larios Córdova, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Cruz Pérez Cuellar (rúbrica), Laura Angélica Rojas Hernández (rúbrica), Alberto Vázquez Martínez (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados Héctor Larios Córdova, María del Pilar Ortega Martínez, José Gildardo Guerrero Torres, Gustavo Parra Noriega, Cruz Pérez Cuéllar, Laura Angélica Rojas Hernández y Alberto Vázquez Martínez, de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, venimos a someter a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone reformar el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior se promueve con fundamento en lo dispuesto en las fracciones II del artículo 71 constitucional y del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa es complementaria de las iniciativas de reformas que impulsa el Partido Acción Nacional, dentro de las propuestas de modificaciones en el régimen político nacional, en el contexto del proceso de reforma del Estado, con la que refrendamos nuestro compromiso con la colaboración, cooperación y generación de bienes entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo federal, mediante el diseño de relaciones equilibradas y armónicas.

Desde 1963, el Congreso de la Unión ha experimentado importantes cambios tanto en su estructura como en sus funciones. Sin embargo, es evidente que aún se requiere un sinnúmero considerable de reformas que coadyuven en su fortalecimiento en distintos rubros, pues para nadie hay duda de que su actual estructura produce estatismo en las reformas y genera gastos cuantiosos, que producen malestar en toda la sociedad.

Hoy más que nunca, México demanda un poder legislativo productivo, especializado y profesional, motivo que nos impulsa a revisar su composición, pues de la actual se desprenden elementos que nos refieren a la inhibición de las características que se exigen.

La preocupación por reestructurar el Poder Legislativo es compartida por los diferentes grupos parlamentarios representados en el Congreso, como lo refleja el gran número de iniciativas presentadas en diversos sentidos de acuerdo con el diagnóstico personal que corresponde, pero que aunque con diferencias en la forma en esencia tienen el mismo propósito.

Es decir, el Congreso de la Unión como institución deber ser reestructurado. Corresponde a la LX Legislatura asumir su tarea, pues "la historia no redime a los convocados que fracasan en dar respuesta cumplida a problemas decisivos" (Hermann Heller).

Luego entonces, por medio de la presente iniciativa se realiza el estudio y se fundamenta, al tenor de los siguientes antecedentes y argumentos, la necesidad de reducir el número de

integrantes del Senado, en concordancia con los requerimientos de nuestro país y la voluntad de los mexicanos.

Antecedentes y argumentos

La Cámara de Senadores se estableció desde la primera Constitución del México independiente, en 1824. A partir de entonces ha sido una institución presente hasta hoy, con excepción del periodo comprendido entre 1857 y 1874, en el cual la Constitución de 1857 lo suprimió, estableciendo un poder legislativo unicamaral.

No obstante, el Senado ha existido sin importar la forma de Estado establecida por las diversas Constituciones, pues tanto las cartas federalistas como las centralistas de 1836 y 1843 concibieron un poder legislativo bicameral.

El Senado en México fue concebido como un órgano federal puramente representativo de los estados, el cual perseguía dos objetivos fundamentales: primero, que sirviera de contrapeso a los posibles excesos de la Colegisladora y que, al mismo tiempo, auxiliara al Ejecutivo federal dotándolos de apoyos importantes; y, segundo, preservar la igualdad de los estados que integraban la federación.

En 1874, año de reinstalación del Senado, se concibió su formación, a través de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, que eran elegidos por medio de una elección indirecta en primer grado. Es decir, las legislaturas declaraban elegido al que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o bien, elegían de entre los que obtuvieron la mayoría relativa, renovándose ese órgano por mitad cada dos años.

Para 1917, año de la expedición de la Constitución vigente, se estableció en el texto original de este ordenamiento que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa por los ciudadanos.

Posteriormente, la primera reforma del artículo 56 constitucional, publicada el 24 de abril de 1933, modificaría la cadencia de renovación de la Cámara de Senadores, por mitades cada dos años, como había sido establecido originalmente, a una renovación total de la Cámara cada seis años.

En 1986, con la segunda reforma del mismo artículo se modificó nuevamente el sistema de renovación del Senado por mitades, pero por un periodo de cada tres años, pues se conservó el encargo de seis años.

A partir de 1993, cuando el Senado comenzó a tener una transformación sin precedente, pues se regresó al sistema de renovación total cada seis años, y su integración fue modificada drásticamente de forma tal, que a partir de la elección federal de 1994 se contó con cuatro senadores por cada entidad federativa y el Distrito Federal, de los que uno era elegido por "primera minoría".

Realizando un análisis de la exposición de motivos de la reforma de 1993, se desprende que aquélla tenía como principal objetivo integrar, como en el caso de la Cámara de Diputados en 1963, otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta de la de la mayoría, de forma tal que se abriera a la pluralidad.

Finalmente, en 1996, una última reforma mantendría la integración de 128 senadores, pero modificaría nuevamente el modo de su elección, de forma tal que hasta la fecha se eligen tres senadores por cada estado y el Distrito Federal, dos mediante el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, y los 32 restantes son elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.¹

Como resultado del proceso histórico y las reformas adoptadas en diversos momentos de nuestra historia, hemos podido transitar del régimen de un solo partido hegemónico a consolidar un sistema de partidos bien estructurado y verdaderamente democrático. Esto, aunado a las circunstancias que vive nuestro país y las demandas ciudadanas, nos obliga a dar un paso trascendental en la reforma del Senado por lo que se refiere a la disminución del número de sus integrantes.

Para ello, nuestra propuesta, basada en la premisa de que el Senado es la institución en que descansa la decisión política fundamental de la adopción del sistema federal, resulta contradictorio que partidos que no tienen peso específico en los estados, a través del principio de representación proporcional, tengan escaños, pues finalmente no representan intereses ligados a alguna entidad federativa, sino intereses particulares, por lo cual proponemos la eliminación de los 32 escaños asignados por este principio.

Con eso, además, el Senado recuperaría su equilibrio numérico designando a 3 senadores por estado y el Distrito Federal, quedando finalmente formado por 96 senadores, lo que representaría una reducción de 25 por ciento de sus integrantes.

Además, con esta propuesta se retornaría y fortalecería la tesis de que el Senado es el garante del federalismo.

Esta propuesta de ninguna manera desconoce la importancia de las minorías que forman el mosaico ideológico nacional sino que, únicamente, las sitúa en su nivel real de representación, pues a la fecha su distorsión se ha utilizado como un camino para el pago de cuotas de poder a los grupos que demandan presencia política en los mismos partidos, lo cual sin duda entorpece el desarrollo de los trabajos legislativos, en perjuicio del interés nacional.

Además, el sistema de representación proporcional no desaparece pues, como se ha plantado en este grupo de iniciativas, la Cámara de Diputados continuará integrada por 100 diputados electos por ese principio. A mayor abundamiento y en concreto, con esta propuesta podría lograrse lo siguiente:

Favorecer la expresión de las corrientes ideológicas con auténtica representatividad; reducir el costo de la institución; evitar la fragmentación o pulverización en la integración de las

Cámaras; disminuir la posibilidad de que se integren mayorías precarias o mayorías minorías sin cohesión en el Congreso; reducir el carácter conflictual u obstruccionista en las Cámaras; garantizar la gobernabilidad, entendida como la presencia de mayorías más estables; dotar de vitalidad y dinamismo al trabajo legislativo; incrementar la capacidad y condiciones de ejercicio en las funciones para legislar y controlar por el Congreso; y alcanzar la gobernabilidad y representatividad en el Poder Legislativo.

Por lo expuesto, y convencidos de la necesidad de adaptar la estructura del Poder Legislativo a los tiempos de democracia que vivimos, sometemos a consideración del Pleno de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se por el que se reforma el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 56.

La Cámara de Senadores se integrará por **noventa y seis senadores**, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

... Se deroga

...

Transitorio

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

Nota

1 Respecto a esta propuesta, se ha dicho "la razón de la reforma fue representar mejor a las fuerzas políticas más representativas del país, situación que se logra en mayor medida que en la reforma de 1993. Sin embargo, la modificación constitucional afecta una tradición importante –aunque ciertamente algunas normas constitucionales en el siglo pasado, principalmente las dos Constituciones centralistas y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 ya habían afectado–, que se refiere a la representación igualitaria de senadores por entidad federativa, con lo que nuestro Senado se aleja cada vez más del ideal de ser una Cámara de representación de las entidades, y se consolida en una Cámara colegisladora, revisora, etcétera, pero sin tener un papel destacado en el ámbito del Estado federal. Ciertamente es... que en muchos Estados federales no existe una representación paritaria por entidades, y que existen tantos modelos de Senado como países federales hay; no obstante, por la necesidad de fortalecer el federalismo en México, consideramos indispensable que el Senado se asuma en el futuro en la gran Cámara federal que en la actualidad no es. Dicha asunción evidentemente exige un rediseño de la totalidad de las normas constitucionales que se ocupan del Senado y

del Estado federal mexicano." De aquí que la propuesta que se plantea respecto a eliminar a los senadores de representación proporcional tenga una justificación histórica, además de la de querer mejorar la organización del Congreso, supuestos básicos para el fortalecimiento del Senado como parte del Poder Legislativo. Cfr. Comentario sobre el artículo 56, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, Porrúa/UNAM, tomo III, decimoquinta edición, México, 2000, página 60.

Diputados: Héctor Larios Córdova, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Laura Angélica Rojas Hernández (rúbrica), Alberto Vázquez Martínez (rúbrica).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARCELA CUEN GARIBI Y ARTURO FLORES GRANDE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos diputados federales Marcela Cuén Garibi y Arturo Flores Grande, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sometemos a consideración de este Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción XXI, del artículo 73, así como el inciso h), de la fracción V, base primera del apartado C, del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer un sistema de codificación penal único, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente:

Exposición de motivos

Uno de los grandes problemas que ha venido enfrentando el sistema de coordinación existente en la actualidad en materia de seguridad pública, ha sido la falta de una política criminal coherente, unificada y debidamente estructurada entre los distintos órdenes de gobierno.

Al respecto, es preciso señalar que el actual diseño constitucional, prescribe la posibilidad de que cada entidad federativa y la Federación, puedan establecer sus propias disposiciones penales tanto sustantivas como adjetivas, respecto a determinados delitos.

En efecto, de una interpretación actual del artículo 73, fracción XXI con relación al artículo 124 constitucional, la facultad legislativa en materia penal por parte del Congreso de la Unión, se constriñe únicamente al establecimiento de delitos y sus correspondientes sanciones, respecto de actos que impliquen una afectación directa a la Federación, por lo que a contrario *sensu* y tomando en consideración lo previsto en el artículo 124, que establece que las facultades que no se encuentren expresamente previstas en la Constitución a funcionarios federales se entienden conferidas a los estados, todas las demás conductas que desde el ámbito penal no impliquen una afectación directa a la Federación, pertenecen en cuanto a su facultad legislativa a los congresos estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ello ha traído consigo la existencia de 33 criterios legislativos diversos e inclusive discordantes en cuanto a sus postulados básicos, al existir 31 congresos locales que legislan en materia sustantiva y adjetiva penal, una Asamblea Legislativa del Distrito Federal que realiza lo propio para el Distrito Federal y el Congreso de la Unión, que es el facultado de expedir disposiciones sustantivas y adjetivas penales para regular las conductas y sanciones que implican una afectación directa a la Federación.

Esta notable dispersión normativa en materia penal ha originado que hoy en día existan más de 100 cuerpos normativos penales federales, estatales y del Distrito Federal, que prevén

disposiciones penales tanto sustantivas como adjetivas, ello sin considerar las leyes especiales tanto del fuero federal como del fuero común que prevén delitos especiales, situación que viene a aumentar aún más esta considerable cifra.

Si bien, hace varias décadas, el criterio unificador de la legislación penal operaba de facto, en donde generalmente las leyes penales de los estados adoptaban el diseño federal, esta situación obedecía a la existencia de un partido único en el gobierno, en donde la Federación prácticamente instruía la conformación de los marcos normativos penales existentes en los estados.

No obstante, la existencia de congresos locales más democráticos e independientes en cuanto a sus decisiones, ha hecho que el proceso de codificación penal presente diversas variantes e incluso discrepancias entre una legislación estatal y otra, al grado de existir prácticamente hablando un alto grado de dispersión legislativa.

Al efecto, podría señalarse solamente para efectos ejemplificativos, las discrepancias que existen en materia dogmática penal, respecto al alcance del concepto constitucional de "cuerpo del delito", en donde cada legislación a interpretado su actualización con diversos elementos, conforme a las diversas teorías penales existentes (llámense finalistas, causalistas, funcionalistas, etc.), lo cual ha evidenciado un problema de interpretación de una cuestión constitucional que constituye la base para la privación de una de las mayores garantías que posee todo individuo que es la libertad, a cuyo respecto no existe consenso en las distintas legislaciones existentes al efecto.

Otro aspecto que evidencia la dispersión legislativa existente, es la diversidad de criterios en las legislaciones penales en cuanto a la penalidad de conductas delictivas cuyo bien jurídico a tutelar es el mismo, lo cual ha ocasionado que una misma conducta pueda ser sancionada duramente en un estado del país, mientras que en otro sea sancionada de manera menos severa.

Inclusive dicha diversidad la encontramos también en la construcción típica realizada por el legislador al momento de la creación de los tipos penales, toda vez que lo constituye, por mencionar algún ejemplo, el delito de trata de personas en un estado, en otro se concibe de otra forma en cuanto a los elementos que lo integran, por lo cual no existen criterios claros y unificados en la construcción legislativa de los tipos penales, situación que es indeseable en un estado democrático de derecho al generar incertidumbre jurídica para el gobernado.

En el ámbito adjetivo esto no ha sido la excepción, basta señalar el caso de los delitos graves, en donde tampoco existe un consenso en las diversas legislaciones adjetivas del país respecto a los elementos para su clasificación. En efecto, existen por un lado diversas entidades federativas que siguen el modelo federal en el sentido de establecer un catálogo taxativo de delitos graves. Por su parte, existen otras que optan por adoptar el criterio del término medio aritmético de la pena de prisión del delito que se imputa e, inclusive, existieron otras que dejaban en la decisión del juzgador dicha situación.

De igual forma, esta dispersión legislativa se observa en el caso de los requisitos para el otorgamiento de los sustitutivos penales, e inclusive, en los modelos de justicia penal, en

donde algunas entidades federativas están avanzando hacia el modelo acusatorio, en tanto que otros conservan el modelo mixto.

Estas divergencias han sido ocasionadas por una excesiva proliferación de leyes dentro de nuestro sistema jurídico, que han llegado a afectar la aplicación de la propia ley penal y la eficacia de la misma, al propiciar una situación de inseguridad jurídica, originada por dispersión de disposiciones penales, así como por la falta de sistematización, claridad, armonía, unidad e integralidad de la totalidad del marco jurídico existente en materia penal en el país, que repercute de manera directa en el diseño de una política criminal integral.

Situación esta que adquiere todavía más gravedad, por tratarse del derecho penal en donde debe operar *la última ratio* de Estado (dada la trascendencia de las conductas realizadas), en donde la falta de parámetros claros, discordantes y debidamente definidos, constituyen un gran peligro para el gobernado, en la aplicación del sistema penal, por ser la materia del derecho que lleva inmersa la mayor gravedad y por ende, las mayores sanciones y restricciones de las garantías de las personas.

Si bien es cierto, se ha tratado de solucionar esta dispersión penal – legislativa a través de reformas constitucionales que vengán a orientar y a poner límites a la facultad legislativa del legislador tanto federal como estatal. Lo cierto es, que en materia de penal sustantiva y adjetiva, no podemos abusar de dicha situación, pues prácticamente si lo que se quisiera fuera homologar criterios legislativos a través de la Ley Fundamental, la Constitución se convertiría prácticamente en un código sustantivo y procesal penal, lo cual resulta poco imaginable, deseable y creíble.

Por ello, es que se estima que una solución viable a esta problemática real que ha venido presentado el actual diseño legislativo, es el transitar hacia un sistema de codificación penal única para todo el país, en donde sea una sola instancia legislativa (Congreso de la Unión) la encargada de establecer las disposiciones legales, tanto sustantivas como adjetivas, que sean observables por todas las autoridades del país, respetando en todo momento los distintos ámbitos de competencia en cuanto a su implementación, así como respecto de la conformación orgánica a nivel legal de los órganos de prevención, procuración y administración de justicia de las entidades federativas.

En apoyo a esta concepción existen diversas opiniones de especialistas en la materia que se inclinan por esta propuesta, tal es el caso del maestro Ricardo Franco Guzmán, quien señala que "durante el siglo XX tuvimos un verdadero mosaico de códigos penales y procedimientos penales en toda la República. No ha habido uniformidad, ni unidad, ni concierto en todos ellos. Estamos en completo caos"¹ proponiendo al efecto que "urge plantear la posibilidad de redactar un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales, ambos de aplicación en todo el territorio de la República Mexicana, tanto en el fuero común como en el fuero federal"².

Por su parte, especialistas en la materia como Raúl Carrancá y Trujillo, Ortiz Tirado, Sánchez Román y Luis Jiménez de Asúa, han defendido la idea de unificar la legislación penal³.

El maestro Raúl Carrancá y Trujillo, en su momento, ha sido un férreo defensor de la idea de transitar hacia un sistema de codificación penal único, señalando entre otras cosas que: "el delito no es un fenómeno que se localiza en un solo lugar geográfico; a juzgar por sus efectos, el delito es como la ondulación en círculos concéntricos que produjo la piedra que al caer rompe la tersa superficie de un estanque; así también el delito produce una repercusión social que se extiende, usando el vehículo de las modernas comunicaciones, de un confín al otro del país y que aun traspasa las fronteras internacionales. El delincuente, por su parte, no es un sujeto estático sino que es un ser vivo y activo, que para eludir la acción de la justicia usa todos los recursos que la vida moderna le ofrece, recursos mecánicos y recursos de industria que la humanidad ha ido construyendo para el progreso y que el delincuente deslealmente aprovecha para combatirla. Y si todo esto es así salta a la vista la necesidad de que, dentro de una misma sociedad humana, los métodos e instrumentos de la represión sean los mismos, las técnicas iguales. Se explica que ciertas legislaciones sean diversas, según las regiones; pero en lo penal esto no es más que un absurdo"⁴.

Inclusive el propio Instituto Nacional de Ciencias Penales en voz de su secretario general académico, maestro Álvaro Vizcaíno Zamora, ha señalado que el modelo actual de codificación penal "dificulta la coordinación entre autoridades, motiva criterios de interpretación judicial contradictorios, posibilita que conductas idénticas sean tipificadas de forma diversa, permite criterios de punibilidad que establecen mínimos y máximos divergentes para un mismo tipo penal en distintas entidades federativas y, en suma, contribuye a la impunidad... La unificación de la legislación penal –armonización, dirían algunos dogmáticos germanófilos estrictos– facilitaría el trabajo de todos los operadores del sistema de justicia penal de México"⁵

A mayor abundamiento cabría señalar que en las propias conclusiones del Libro Blanco del Poder Judicial, concretamente en su acción número 30, establece la necesidad de adoptar una codificación uniforme, señalando al efecto lo siguiente: "Una de las conclusiones unánimes de la consulta fue la necesidad de avanzar en el proceso de codificación uniforme... se han analizado tanto sus ventajas como el hecho de que este proceso no atenta contra la soberanía de las entidades federativas, y resulta perfectamente compatible con el federalismo, tal y como lo demuestran las experiencias de países federales como Brasil y Alemania"⁶.

De esta forma, existe una corriente importante de especialistas en la materia que se pronuncian por transitar hacia un sistema de codificación penal única para toda la República, propuesta que inclusive fue presentada en la iniciativa de reforma constitucional al sistema de seguridad pública y justicia, planteada por el Ejecutivo federal en el mes de marzo de 2007, en donde se propone entre otros aspectos, facultar a través de una reforma constitucional, al Congreso de la Unión para expedir un Código Penal, un Código de Procedimientos y una Ley de Ejecución de sentencias, únicos, aplicables en toda la República, que deberán implementar la Federación, los estados y el Distrito Federal, determinando al efecto la competencia que corresponde a cada uno de ellos.

De igual forma han existido en pasadas legislaturas algunos proyectos legislativos encaminados a tal objetivo, como el presentado por el Partido Convergencia, en la Cámara de Diputados, el 4 de noviembre de 2003.

En ese sentido, la presente iniciativa tiene como objetivo, tomando en consideración los antecedentes legislativos existentes al efecto, venir a abonar en el proceso de discusión y enriquecimiento de esta importante propuesta legislativa enmarcada en el proceso de perfeccionamiento del sistema de justicia penal.

De esta forma, en apoyo de las concepciones técnicas y doctrinarias existentes respecto de esta propuesta legislativa, y en apoyo a las iniciativas que se han presentado al respecto, por parte de diversos actores políticos, es que a mayor abundamiento se estima que con la adopción del sistema de codificación única en materia penal se lograrían las siguientes ventajas:

1. Una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos.
2. Condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal coherente, articulada e integral.
3. Una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la seguridad pública.
4. Mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales a observar en todo el país.
5. Una menor corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas.
6. Igualdad respecto al derecho penal, porque la misma conducta sería sancionada de la misma manera en todas las partes.
7. Consenso en cuanto a las construcciones dogmáticas del delito.
8. Criterios judiciales más homogéneos.
9. No se contravendría al sistema federalista, al existir representación de todas las entidades federativas del país en el Congreso de la Unión, dada su conformación constitucional, además que de aprobarse la reforma constitucional significaría que las legislaturas locales estarían cediendo sólo su facultad legislativa a la Federación respecto a la codificación penal; sin embargo, las entidades federativas conservarían competencia para la aplicación de las ley sustantiva y adjetiva en delitos del fuero común, así como respecto a la conformación orgánica a nivel legal, de los órganos de prevención, procuración y administración de justicia de las entidades federativas.
10. Si bien las entidades federativas cederían su facultad legislativa al congreso federal, ellas conservarían la legitimación para la interposición de mecanismos de control constitucional respecto a las normas penales expedidas por el congreso.

Entre otras ventajas.

De la misma forma, se estaría adoptando un modelo igual al establecido en materia laboral y mercantil; además de que este modelo de codificación penal única ya existe en diversos países de corte federalista como **Brasil, Alemania y Suiza**.

Inclusive, "casi la totalidad de los países tiene un sólo código penal en la actualidad. **Así ocurre en todos los países europeos y de América**, las dos únicas excepciones en América son Estados Unidos de América y nuestro país"⁷

Asimismo, cabría señalar que además de que todos los países europeos adoptan un sistema de codificación penal única, esta situación aún va más allá, existen propuestas serias en el seno de la Unión Europea, que lejos de argumentos de corte federalista e inclusive de soberanía, plantean transitar hacia la conformación de un Código Penal Europeo, aplicable a todos los países integrantes de la Unión.

Sin duda la experiencia de otros países, las propuestas realizadas por instancias internacionales, las opiniones de especialistas existentes al respecto, así como las propuestas legislativas presentadas en la materia, constituyen referentes válidos en el proceso de construcción de un derecho penal que brinde certeza jurídica al gobernado y permita la construcción de una política criminal coherente e integral, que nos permita como país avanzar en la lucha contra el flagelo de la delincuencia, sobre la base de un sistema de codificación penal único para todo el país, tanto para la materia sustantiva, adjetiva y de ejecución de sanciones.

Es por ello que la presente iniciativa propone en términos concretos, establecer un sistema de codificación penal único, tanto en la materia sustantiva, adjetiva y de ejecución de sanciones penales, garantizando en todo momento la competencia de las entidades federativas para aplicar las normas penales correspondientes, establecidas al efecto por el Congreso de la Unión, conservando a su vez la competencia legislativa para la conformación orgánica a nivel legal, de los órganos de prevención, procuración y administración de justicia de las entidades federativas, así como para la interposición de mecanismos de control constitucional respecto a la legislación penal que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto, los suscritos diputados del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer un sistema de codificación penal único

Artículo único. Se reforma el primer párrafo de la fracción XXI, del artículo 73, así como el inciso h) de la fracción V, Base Primera, del apartado C, del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para fijar faltas contra la Federación, así como para expedir leyes en materia penal y de ejecución de sentencias penales para toda la República, mismas que serán aplicadas por las autoridades de la Federación, los estados y el Distrito Federal, de conformidad con la competencia que al efecto determine el Congreso de la Unión, en cuyo caso corresponderá a las autoridades federales el conocimiento de los delitos que impliquen una afectación directa a la Federación, sin perjuicio de los demás casos que prevea esta constitución.

...

...

XXII. a XXX. ...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. a B. ...

C...

Base Primera...

I. a IV. ...

V...

a) a g) ...

h) Legislar en materia civil; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) a o) ...

Base Segunda a Base Quinta. ...

D. a H. ...

Transitorios

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

Artículo segundo. El Congreso de la Unión dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente decreto, deberá expedir las leyes penales y de ejecución de sentencias penales a que se refiere el primer párrafo de la fracción XXI, del artículo 73 constitucional que se reforma por virtud de este decreto, mismas que deberán de establecerse en un sólo cuerpo normativo de acuerdo con la materia de que se trate. De igual forma, deberá derogar todos aquellos delitos especiales previstos en leyes federales distintas a la legislación penal, a fin de trasladarlos al cuerpo normativo correspondiente.

Artículo tercero. Las reformas previstas en el presente decreto al artículo 122 apartado C, base primera, fracción V, inciso h), entrarán en vigor en la misma fecha en que inicien su vigencia las leyes a que se refiere la fracción XXI del artículo 73.

Artículo cuarto. Las leyes en materia penal y de ejecución de sentencias penales que hayan sido expedidas por las legislaturas de las entidades federativas, quedarán abrogadas a la entrada en vigor de las leyes a que se refieren la fracción XXI del artículo 73 constitucional que se reforman por virtud del presente ordenamiento.

Artículo quinto. Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de las leyes a que se refieren la fracción XXI del artículo 73 constitucional que se reforman por virtud del presente ordenamiento, deberán realizar las adecuaciones legales correspondientes a la conformación orgánica de sus respectivas instancias u órganos de prevención de delito, procuración y administración de justicia, así como de ejecución de sentencias penales.

Artículo sexto. En tanto se expiden las leyes a que se refiere la fracción XXI del artículo 73 constitucional que se reforman por virtud del presente ordenamiento, se seguirán aplicando los ordenamientos federales y de las entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto.

Artículo séptimo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro a los 4 días del mes de octubre de 2007.

Notas

1) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1ª ed. México. 2002. p. 76.

- 2) Ibidem, p. 79.
- 3) Cit. por García Ramírez, Sergio. Manual de Prisiones. La Unificación Penal en México. Ed. Botas, México, 1970, p. 86.
- 4) Carrancá y Trujillo, Raúl. "La unificación de la legislación penal mexicana", Criminalia, año VII, núm. 4, 1º de diciembre de 1940, p. 236.
- 5) <http://www.inacipe.gob.mx/htm/QuienEsQuien/Investigacion/Opiniones/Legislacion.html>
- 6) *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. SCJN. México. 2006. p. 407.
- 7) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1ª ed. México. 2002. p. 79

Diputados: Marcela Cuén Garibi, Arturo Flores Grande.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA ELVA SORIANO SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Rosa Elva Soriano Sánchez, diputada de la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del pleno, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XX del artículo 27 y adiciona la fracción XXIX-Ñ del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La utilización del concepto de desarrollo rural se circunscribe a los procesos de mejora del nivel de bienestar de la población rural que tiende a lograr la equidad social, y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales.

Por su parte, el medio o espacio rural se entiende como el conjunto de territorios cuya población desarrolla diversas actividades, o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, ganadería, industrias rurales, comercio, servicios, acuacultura, minería, extracción y conservación de recursos naturales y el turismo, entre otras, en donde se dan relaciones sociales y en las que interactúan una serie de instituciones, públicas, sociales y privadas.

En consecuencia, el desarrollo rural, trasciende el ámbito de lo agropecuario e incursiona hacia horizontes de lo urbano, no sólo como provisor de alimentos sino con otras variables como la oferta y cuidado de los recursos naturales, los espacios para el esparcimiento, y los aportes y desarrollo de la cultura.

Para darle viabilidad a las aspiraciones sociales en el medio rural se requieren instrumentos institucionales que le den cabida; y para ello requerimos integrar el aspecto de las competencias concurrentes en el tema del desarrollo rural en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente, la única entidad que tiene facultades legislativas expresas en la constitución, en materia de desarrollo agropecuario y rural es el Distrito Federal.

Las Cámaras del Congreso de la Unión, nos encontramos analizando los distintos temas de la reforma del Estado, que se traducirán en adecuaciones tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como al marco jurídico que emana de ella.

El tema del federalismo es central para tratar los temas ligados al desarrollo y las actividades del espacio rural.

Como es de su conocimiento la actual Ley de Desarrollo Rural Sustentable se fundamenta en una disposición constitucional de carácter federal conforme a lo que dispone la fracción XX del artículo 27 en el sentido que "el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público."

Lo anterior implica que la autoridad federal, mediante una ley federal sea la encargada de definir la política agropecuaria y de desarrollo rural, muy a pesar de la existencia del Programa Especial Concurrente, dado que es quien conduce el presupuesto asignado para dicho fin.

Los consejos estatales de desarrollo rural, por ejemplo, inicialmente están contruidos desde la autoridad federal, incluso en la designación de los consejos distritales, aunque existen compromisos verbales que permiten a los secretarios de los gobiernos locales designarlos.

Asimismo, debe considerarse que el desarrollo sustentable es un proceso integral que exige a los distintos actores de la sociedad compromisos y responsabilidades en la aplicación del modelo económico, político, ambiental y social, así como en los patrones de consumo que determinan la calidad de vida. Para competir en sus mercados nacionales y extranjeros el sector productivo debe incorporar la sustentabilidad en sus operaciones, relaciones con los trabajadores y con la comunidad.

Sin olvidar que conceptualmente el desarrollo sustentable es *aquel que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.*

Para lograr una auténtica federalización y descentralización, así como enriquecimiento de las garantías sociales, en el tema rural, deberá efectuarse un mandato constitucional mediante el cual puedan existir competencias concurrentes entre los distintos órdenes de gobierno, que permita incluso transformar la actual ley rural por una ley general que establezca el marco de actuación de los gobiernos estatales y municipales para tener mayor ingerencia sobre el tema de las actividades y el desarrollo rural expresadas en disposiciones concurrentes y mayores decisiones.

Algunos estados que han incursionado en la legislación de desarrollo rural, han promovido leyes que son copias de la ley federal en sus contenidos, lo que dificulta la actuación de los servidores públicos en la aplicación de la ley ya que se sobreponen intereses y se duplican funciones entre órdenes de gobierno.

En tal sentido, me permito proponer ante este pleno la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma la fracción XX del artículo 27 y se adiciona la fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforma la fracción XX del artículo 27 y adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"**Artículo 27.**

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-Ñ.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre los gobiernos federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de desarrollo rural."

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 las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo a 11 de septiembre de 2007.

Diputada Rosa Elva Soriano Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MOISÉS DAGDUG LÜTZOW, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito diputado federal Moisés Félix Dagdug Lützow, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por su digno conducto, someto a la consideración del pleno la presente iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El artículo 74 constitucional, ha venido regulando desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos y revisar la Cuenta Pública del año anterior. Desde ese año y hasta 2007 dicho precepto ha experimentado 13 reformas, de las cuales seis han tenido relación con la fracción IV.

La primera reforma que experimentó dicho precepto formó parte de la llamada reforma política que, entre otras cosas, abriría las puertas de la Cámara de Diputados a los partidos de oposición. A partir de 1976 la forma de elaborar y presentar el Presupuesto de Egresos por parte del Ejecutivo federal tuvo como referente legislativo la Ley Orgánica del Presupuesto de de Egresos de la Federación, vigente de 1935 a 1976 y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, vigente de 1976 al 30 de marzo de 2006.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, se concentran los recursos públicos que emplean las dependencias federales, y en algunos casos las estatales y municipales, para satisfacer sus requerimientos financieros. Éste es el instrumento más poderoso del gobierno federal, junto con la Ley de Ingresos de la Federación y la política monetaria, para incidir en la evolución económica del país.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define al PEF como "el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal".

Pero en realidad, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento legal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74 donde se establece:

"Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificaciones del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez

aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo, así como revisarla Cuenta Pública del año anterior".

Es decir definimos al PEF como: "el acto legislativo que permite a la Administración Pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal". Es decir, sólo tiene validez para el ejercicio fiscal para el cual se expide.

Y es precisamente la temporalidad anual del Presupuesto uno de los substanciales problemas del marco jurídico en materia presupuestaria que impactan a los programas y proyectos de inversión. Es así, que tanto la administración pública federal, estatal y municipal al iniciar sus programas o proyectos de inversión de mediano y largo plazo en repetidas ocasiones, éstos, por no tener la fuente de financiamiento durante su tiempo de vida quedan inconclusos; el escenario se empeora todavía más, cuando los mismos ya han sido evaluados socialmente rentables para el país.

Por ello, es vital para los programas y proyectos de inversión, el asegurarles su capitalización en el mediano y largo plazo, que les garantice la viabilidad y certidumbre financiera para todo el periodo de su ejecución; lo anterior, asegura su conclusión y en consecuencia acrecienta el patrimonio nacional en aquellos programas y proyectos de inversión que son provechos para el desarrollo de nuestra nación.

Precisamente, esta iniciativa de reforma constitucional propone establecer que la Cámara de Diputados pueda plasmar a través del Presupuesto de Egresos de la Federación el autorizar programas y proyectos de inversión que comprendan varios ejercicios fiscales, a los cuales se les tenga garantizado las asignaciones presupuestarias o su fuente de financiamiento durante toda la vida del proyecto. Esta contingencia de que la H. Cámara de Diputados pueda modificar o cancelar los programas y proyectos de inversión anuales, que comprendan más de un ejercicio fiscal obedece, entre otros, a la integración de nuevos programas o proyectos de inversión y a nuevas necesidades de infraestructura del país.

Nuestra Carta Magna de 1917 y las leyes reglamentarias de la materia, a lo largo de estos años, le han conferido al Congreso de la Unión, y particularmente a esta Cámara, suficiente autoridad en materia presupuestaria y de supervisión del gasto público. Sin embargo, tales preceptos normativos no se han convertido en mecanismos efectivos para aumentar la planeación del gasto público; contribuyendo así, a evitar los malos manejos, la ineficiencia gubernamental, el despilfarro y la fulminante corrupción que, no obstante actualmente, sigue lacerando al Estado mexicano.

Si bien en la Cámara de representación popular la construcción del Presupuesto de Egresos de la Federación constituye por sí mismo, un espacio incomparable para conjugar retos y posibilidades de viabilidad de políticas públicas que contribuyan a nuestra consolidación como una nación más justa y equitativa; para que esto sea efectivamente así es necesario hacer reformas a nuestra carta fundamental que permitan someter cada año al H. Cámara de Diputados, una relación escrupulosa y debidamente fundamentada de los programas y proyectos de inversión que requieran ser autorizados, modificados o cancelados.

Por los razonamientos anteriormente expuestos, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que los programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales tengan garantizadas las asignaciones presupuestarias correspondientes.

Artículo Primero. Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a la III. ...

IV. ...

...

...

La Cámara de Diputados podrá autorizar programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, los gastos correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos de la Federación. Los programas y proyectos de inversión productiva en infraestructura física, a que se refieren se llevarán a cabo conforme a lo previsto en la ley.

...

...

...

...

...

V. a la VIII. ...

Transitorios

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

Segundo. Las reformas y adiciones a la ley en la materia que se requieran para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en este decreto, deberán entrar en vigor a más tardar a los tres meses de la publicación de este decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Diputado Moisés Dagdug Lützow (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y DE LA LEY DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO AMARO CORONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto en los términos siguientes:

Artículo Primero: Se reforma el artículo 52; se reforma el segundo párrafo del artículo 53; se reforma el primer párrafo y las fracciones I, II y V del artículo 54; se reforma el segundo párrafo de la fracción III y se adicionan dos párrafos más a la misma, así como se adiciona la fracción V, ambas del artículo 55; se reforma y adiciona el artículo 56; y se reforma y adiciona el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Segundo: Se modifica el Título Único y se adiciona un Título Segundo del Libro Sexto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y así como se reforman y adicionan la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Código Penal, en lo conducente al apartado de Delitos Electorales y demás leyes aplicables en la materia.

Exposición de Motivos

1. En el año 2007 el Banco Mundial presentó su Informe Indicadores del Desarrollo Mundial, reporte que incluye información de 185 países asociados al banco y donde ubica a **México como el mayor expulsor de trabajadores migrantes del planeta.** El Informe señala que **entre los años 2000 y 2005 salieron de México 2 millones de personas para buscar trabajo en los Estados Unidos;** en segundo lugar ubica a China con un millón 950 mil; en tercero a Pakistán con un millón 810 mil; y muy de cerca a la India con un millón 750 mil personas.

2. El mismo documento refiere que **en el mismo periodo la emigración desde los países latinoamericanos fue de 4 millones 12 mil personas,** lo que significa que nuestro país aporta el cincuenta por ciento de esa mano de obra migrante.

3. **México comparte con los Estados Unidos una franja limítrofe de más de 3,000 kilómetros,** una de las más dinámicas del mundo, donde ocurren anualmente millones de cruces autorizados.

4. De acuerdo con información del Consejo Nacional de Población (CONAPO), se establece que los indicadores sobre migración a Estados Unidos, en cuanto a índice y grado de intensidad migratoria en las 32 entidades federativas, refieren que 5 estados tienen un muy alto grado de intensidad migratoria, 7 tienen un alto grado, 8 con un medio grado de intensidad, 6 con un grado bajo y 6 con un muy bajo grado de intensidad migratoria. **Esto significa que ninguna de las 32 entidades federativas escapa al fenómeno migratorio.**

5. La misma fuente oficial señala que **de los 57 municipios de Zacatecas, 41 tienen un muy alto y alto grado de intensidad migratoria; en el caso de Michoacán, se establece que de los 113 municipios, 71 tienen un muy alto y alto grado de intensidad migratoria.**

6. **En el caso de Zacatecas el día 30 de septiembre de 2003 se aprobó la Ley Electoral por votación unánime de la totalidad de integrantes de esa Legislatura y que consagra la figura del diputado migrante.**

7. **En el estado de Michoacán el día 10 de febrero de 2007 se aprobaron reformas a la ley electoral local mediante las cuales se autoriza el voto de los michoacanos en el extranjero para la elección de gobernador del estado.**

8. **Es una realidad inocultable que más de nueve mil millones de dólares que envían los mexicanos avocindados en el extranjero a sus familiares, representan sólo por concepto de IVA para el gobierno mexicano la cantidad de 1,350 millones de dólares al año. Huelga decir que además tiene un impacto directo en la construcción de infraestructura para escuelas, hospitales, vivienda, entre otros, a través de programas sociales.**

9. **Según datos de la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, entre 1998 y 2008 podría acumularse en ese país un excedente de hasta cinco millones de empleos sin trabajadores para ocuparlos, al tiempo que cerca de 57 por ciento de los empleos creados requerirían personal con un modesto entrenamiento y una educación formal por debajo del nivel de preparatoria.**

10. Los especialistas coinciden en que Estados Unidos experimenta desde hace tiempo una creciente escasez de fuerza laboral, lo que se identifica con mayor claridad en las ciudades donde los inmigrantes mexicanos se están aglutinando. El crecimiento de esas áreas es más vigoroso que en el resto del país. Baste señalar que **solamente en el sur de California se estima la creación de siete millones de nuevos empleos durante la década de los noventa y la primera del siglo XXI.**

11. En el mismo sentido, la Encuesta Nacional de Latinos 2002 señala, entre otros datos, que si a los latinos se les pregunta cuál término ellos usarían primero para describirse a sí mismos, poco más de la mitad (**54%**) **indica que ellos primero se identifican con su país de origen;** tienen una gran convicción sobre las oportunidades que ofrece Estados Unidos para salir adelante; **creen firmemente**

que ellos deben aprender inglés para ser exitosos en Estados Unidos; abrumadoramente dicen que la discriminación contra latinos es un problema tanto en escuelas como en lugares de trabajo.

12. **La realidad es que la formación de clubes, asociaciones o casas de migrantes constituye una nueva forma de organización de los migrantes que trabajan y/o residen en los Estados Unidos.** Las redes sociales de la migración han constituido un capital social y una fuente fundamental para la obtención de empleos, hospedaje y el aprendizaje de las reglas de convivencia en el nuevo país.

13. **Las remesas no solamente contribuyen para que más de un millón de hogares puedan sobrevivir sino también para que el 5% de los municipios que hay en el país, es decir, 100 municipios puedan tener viabilidad económica.** Baste decir que según el Fondo Monetario Internacional, México ocupa ya el segundo lugar como receptor de divisas a nivel mundial, superado sólo por la India.

14. Las candidaturas migrantes consisten en que los partidos políticos nacionales tendrán la obligación de proponer a candidatos migrantes o binacionales, esto es, que en las listas plurinominales de diputados federales deberán aparecer aspirantes con ese carácter. Con esto se logrará que en la Cámara de Diputados estén representados los migrantes y desde ahí tengan la posibilidad de impulsar las reformas que consideren necesarias y que impacten en sus lugares de origen, para la construcción de una política migratoria.

15. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renueva en su totalidad cada tres años. **En ella deberá estar representado por lo menos un diputado elegido bajo el principio de representación proporcional con el carácter de migrante por cada una de las fracciones parlamentarias.**

16. **El Partido de la Revolución Democrática ha mantenido un compromiso histórico y esfuerzo persistente por lograr que los ciudadanos mexicanos que viven en el extranjero, formen parte de la nación mexicana a través del pleno ejercicio de sus derechos.** Es por ello que nuestro partido, por medio de diversas iniciativas presentadas en las legislaturas anteriores, y en la presente, ha buscado defender los derechos y en consecuencia de sus posibilidades de mejorar sus condiciones de vida, con el horizonte claro de dar un marco constitucional, legislativo e institucional a la política migratoria.

17. Estamos convencidos de la necesidad de reconocer la universalidad del derecho al voto para los ciudadanos mexicanos, independientemente de donde se encuentren. **Exigir el requisito de residencia en el país para poder ejercer el voto es notoriamente injusto, sobretudo cuando gran parte de los mexicanos que se**

van del país lo hacen por razones de supervivencia económica; además de que en la mayoría de las veces se van del país dejando aquí a su familia, su patrimonio, sus bienes que pagan impuestos, y que por ende contribuyen a la economía nacional. No reconocer su derecho al voto es excluirlos de la toma de decisiones públicas, pues en estricto sentido forman parte de la nación y del Estado mexicano.

18. Derivado de lo anterior es que el principio de representación proporcional y el sistema de listas, se deben mantener sin cambio para las cinco circunscripciones en que se divide el territorio nacional. En el caso de la sexta circunscripción se propone que se establezca en la ley fundamental, para hacer posible "el ejercicio pleno de los derechos electorales de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero". De la naturaleza de los puestos que se asignan a los representantes de esos mexicanos, se desprende el método de su elección, prácticamente similar, en términos generales, al establecido para la elección de los 200 diputados plurinominales, o sea, mediante el sistema de cociente natural y resto mayor de la votación, para distribuir los puestos de diputados entre los partidos contendientes, siguiendo el orden de la lista registrada por los propios partidos.

20. Esto nos lleva a proponer reformas al artículo 54, que establece las similitudes y diferencias entre los mecanismos a que debe sujetarse la elección de los diputados de representación proporcional, en las cinco circunscripciones en que se divide el país y en la sexta. Es similar el requisito exigido a un partido político para obtener el registro de sus listas que acredite su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales, como lo señala la ley. **Aquí la reforma sustantiva consistiría en que de los 200 diputados de representación proporcional, se asignarán 35 a cada una de las cinco circunscripciones del territorio nacional y 25 corresponderían a la sexta circunscripción plurinomial.**

21. Existe una diferencia importante por cuanto hace al derecho del partido que haya alcanzado el dos por ciento del total emitido para las listas en las cinco circunscripciones en las que se ha dividido al país para que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, con las formas que se plantean en la iniciativa para el ejercicio del voto en el extranjero; la propuesta de modificación al respecto consiste en un agregado que diría: Para el caso de la sexta circunscripción, la votación se hará directamente sobre las listas que presenten los partidos nacionales. La asignación de diputados entre los partidos que hayan alcanzado el dos por ciento, se hará según los elementos de cociente natural y resto mayor establecidos en la legislación vigente.

22. El planteamiento consiste en establecer un método general de votación que haga viable y confiable el ejercicio de la voluntad de los mexicanos en el extranjero, que les permita emitir sus sufragios en favor de la lista del partido político nacional de su preferencia; que a su vez, permita también la conformación de una representación parlamentaria plural, capaz de expresar los intereses, proyectos

sociales, económicos, políticos y culturales, así como las necesidades de los mexicanos residentes en el extranjero.

23. La participación electoral de nuestros compatriotas, sin duda debe estar en el marco de la legalidad que rige a nuestra sociedad y que debe ser común a todos los mexicanos. En consecuencia la iniciativa contiene la siguiente propuesta de redacción: **Todo el proceso electoral relativo a la sexta circunscripción, será conducido por una comisión especial integrada por decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con facultades equivalentes a las de un consejo local cabecera de circunscripción.**

24. De aprobarse la integración de la sexta circunscripción para el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos mexicanos en el extranjero bajo estas propuestas, nos llevaría a que se igualarían las prerrogativas en este orden de los mexicanos dentro y fuera del país, ya que se votaría en la elección de presidente de la República y de senadores cada seis años, y en la de diputados cada tres, tanto en el extranjero como en el conjunto del país.

25. En el mismo sentido del razonamiento es que la votación por las listas de candidatos de la sexta circunscripción **se hará en las casillas instaladas por decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral**, encontrando las condiciones que permitan acceder al conjunto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero y que brindarían a éstos la más amplia confiabilidad y certeza en los resultados. De allí se deriva la obligación de establecer, desde la reforma constitucional constitucional, las bases sobre las que se desarrollaría la función electoral en el extranjero.

26. Los Estados Unidos de América es el país donde se concentra el mayor número de los mexicanos residentes en el extranjero. Por ello, siguiendo la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero del Instituto Federal Electoral, se propone la instalación de casillas en las diez principales ciudades de ese país **y en los 50 condados con mayor concentración de ciudadanos mexicanos**. Considerando las corrientes migratorias hacia otros países como Canadá, y que desde hace tiempo existen colonias mexicanas en países de América Latina y Europa, se considera necesario que **se instalen casillas en las ciudades capitales y en ciudades donde viven más de 5,000 ciudadanos mexicanos**.

27. Además de la figura del voto postal, y tomando en consideración fenómenos de dispersión que se producen, sobre todo en el caso de trabajadores agrícolas, la propuesta incluye la instalación de una casilla a petición formal y con la debida anticipación de por lo menos 200 ciudadanos mexicanos.

28. Uno de los aspectos más relevantes de esta propuesta de modificación constitucional, se contiene en el artículo 55, y se refiere al agregado en materia de requisitos para ser candidato a diputado plurinominal; a diferencia de los candidatos que integran las listas regionales de las cinco circunscripciones nacionales –a

quienes se exige ser originario de una de las entidades que comprenda la circunscripción o vecino de ella, con una residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección–, en el caso de quienes integrarían la lista de candidatos a diputados en representación de los mexicanos en el extranjero, además se les exige **ser originario de una de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, poseer credencial de elector emitida por el Instituto Federal Electoral y acreditar la residencia de tres años en el país de que se trate.**

29. En esta propuesta, destaca el requisito de ser residente en un tiempo no menor de tres años en el país de que se trate, a diferencia de los seis meses de residencia efectiva que se exigen para los candidatos plurinominales de las cinco circunscripciones nacionales. La razón principal de ello, es la necesidad de conformar listas con candidatos conocedores de los problemas de los mexicanos residentes en el extranjero y con compromiso social, por un lado, y por el otro, dar confianza y certeza de rumbo a nuestros compatriotas de que serán representados en el Congreso de la Unión por personas vinculadas a las necesidades y a la vida diaria de ellos, y que por lo tanto habrán de contribuir a la construcción de una política migratoria.

30. En lo que se refiere al número de diputados plurinominales que correspondería elegir en cada uno de los países donde existe población mexicana. Esta responsabilidad quedaría definida en los términos siguientes: **El Instituto Federal Electoral hará la distribución proporcional del número de diputados que correspondan a cada país o región geográfica, según la cantidad de ciudadanos mexicanos residentes en ella.**

31. En el mismo al artículo 55, la iniciativa contempla como impedimento para presentarse como candidatos en las listas de los partidos, el prestar sus servicios ya sea como empleado o bien como funcionario en la esfera pública del país de que se trate.

32. Las reformas a la Constitución aprobadas en el año de 1996 establecieron también la elección de senadores por la vía plurinomial, por lo que con esta reforma el Congreso de la Unión determinó agregar al número de senadores de mayoría y primera minoría, la cantidad de treinta y dos legisladores de esa Cámara, que serían elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

33. **La presente propuesta considera necesario que, junto con la apertura de la Cámara de Diputados a la representación de los mexicanos en el extranjero, se abra también la Cámara de Senadores,** pues de otra manera su derecho a la plena representación estaría coartado e incompleto. De ahí las reformas que se proponen al artículo 56.

34. **Se propone que 5 de los 32 senadores de representación proporcional sean electos en la sexta circunscripción, con el mismo método de votación de listas**

presentadas por los partidos políticos nacionales. Con aplicación del mismo marco normativo, los partidos políticos participantes que alcancen por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en la circunscripción, tendrán derecho a que se les asignen senadores según el principio de representación proporcional. Serán requisitos para su participación como candidatos a la Cámara de Senadores, probar su residencia cuando menos de tres años en el país donde se realiza la elección, como se exige a los candidatos a diputados.

35. Se propone que la ruta legal para recurrir las resoluciones del Instituto Federal Electoral, por lo que toca a la sexta circunscripción, sea que las impugnaciones se presenten directamente ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos fallos son definitivos e inatacables.

36. En el contexto del Derecho Internacional y su impacto en el derecho mexicano, debemos atender la obligación que surge de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990 y suscrito por el gobierno mexicano el 22 de mayo de 1991, mismo que en su artículo 41 primer párrafo establece que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en las elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

37. En el mismo sentido no podemos dejar de observar otros instrumentos internacionales que ha ratificado el gobierno mexicano y que por lo tanto forman parte de nuestro marco normativo; en ellos se establecen como derechos inherentes del hombre y que requieren protección estatal los derechos de índole político, sin hacer distinción sobre nacional o binacional, ni especificar la calidad de ciudadano, a saber: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adopción: Nueva York, EUA, 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981; Convención Americana Sobre Derechos Humanos "Pacto De San José De Costa Rica". Adopción: San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Decreto Promulgatorio DOF 07 de mayo de 1981; Carta Democrática Interamericana. Adopción: Asamblea General de la OEA 11 de septiembre de 2001; Declaración Universal De Los Derechos Humanos. Adopción: Asamblea General de la ONU. Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

38. Un dato importante tiene que ver con que de 69 países que aplican el voto en el extranjero tenemos que respecto a la modalidad de registro electoral empleado para llevar a cabo esta votación, **32 países utilizan un listado o padrón integrado en el mismo país**, es decir, sólo incluye a aquellos que antes de abandonar el país se habían dado de alta en el registro electoral, aunque en algunos pueden refrendar ese registro tramitándolo desde el exterior. **Otros 32 países utilizan un registro electoral levantado en el exterior**, principalmente en las sedes diplomáticas, embajadas y consulados, donde los ciudadanos en el exterior acuden o solicitan ese trámite.

En razón de las anteriores consideraciones y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a esta honorable soberanía la presente

Iniciativa de decreto en virtud de la cual se adicionan y reforman los artículos del 52, 53, 54, 55, 56 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo reforma los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo Primero: Se reforma el artículo 52; se reforma el segundo párrafo del artículo 53; se reforma el primer párrafo y las fracciones I, II y V del artículo 54; se reforma el segundo párrafo de la fracción III y se adicionan dos párrafos más a la misma, así como se adiciona la fracción V, ambas del artículo 55; se reforma y adiciona el artículo 56; y se reforma y adiciona el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

Artículo 53

...

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas, **se constituirán seis circunscripciones electorales plurinominales.** La ley determinará la forma de establecer la demarcación de las cinco circunscripciones en el territorio nacional. **La sexta circunscripción se establece para el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Los ciudadanos mexicanos en el extranjero podrán elegir 25 diputados.**

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

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas en las seis circunscripciones, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las **cinco circunscripciones plurinominales en que se ha dividido al país**, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional. **Para el caso de la sexta circunscripción la votación se hará directamente sobre las listas que**

presenten los partidos nacionales. La asignación de diputados entre los partidos contendientes que hayan alcanzado el dos por ciento de la votación nacional, se hará según los elementos de cociente natural y resto mayor, establecidos en la legislación electoral vigente.

Todo el proceso electoral relativo a la sexta circunscripción será conducido por una Comisión Especial integrada por decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con facultades equivalentes a las de un consejo local cabecera de circunscripción plurinominal.

III.

IV.

V. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

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

I.

II.

III.

Párrafo segundo

Para figurar como candidato a diputado en las listas de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en que se divide el país, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

Para figurar en las listas de la sexta circunscripción electoral plurinominal como candidato, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, poseer credencial de elector emitida por el Instituto Federal Electoral y acreditar la residencia no menor de tres años en el país extranjero de que se trate. La vecindad en territorio nacional o en un país no se pierde por el desempeño de cargos de elección popular.

El Instituto Federal Electoral hará la distribución proporcional del número de diputados que correspondan a cada país o región geográfica, según la cantidad de ciudadanos mexicanos avecindados en ella.

IV.

V. Como cuarto párrafo se agrega.

Los ciudadanos mexicanos en el exterior, no podrán ser candidatos cuando se desempeñen como funcionarios o trabajador en la función pública de nación extranjera.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veinte y ocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

...

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, veintisiete mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y **cinco más en la sexta circunscripción, igualmente mediante el sistema de listas.**

Los partidos políticos nacionales que alcancen por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en esa Circunscripción tendrán derecho a que se les asignen senadores según el principio de representación proporcional. En este caso, el método de la elección observará los mismos procedimientos y formas de conducción de la elección de diputados por el principio de representación proporcional para la sexta circunscripción. Igualmente sólo podrán ser candidatos a senadores de representación proporcional aquellos ciudadanos mexicanos que tengan, por lo menos, tres años de vecindad probada en el país extranjero de que se trate y posean credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral.

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos uninominales, en cada una de las entidades federativas y **en la Sexta Circunscripción Plurinominal.** Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados y senadores según el principio de representación proporcional de conformidad con los artículos 54 y 56 de esta Constitución y la ley.

...

...

Por cuanto se refiere a las resoluciones del organismo electoral federal acerca de las elecciones de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, éstas sólo podrán impugnarse ante la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la sala serán definitivos e inatacables.

Artículo Segundo: Se modifica el Título Único y se adiciona un Título Segundo del Libro Sexto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y así como se reforman y adicionan la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Código Penal, en lo conducente al apartado de Delitos Electorales y demás leyes aplicables en la materia, conforme las siguientes bases:

Libro Sexto
Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero

Título Primero
Del Voto Postal

Artículos 273 a 300 ...

Título Segundo
Del Voto Presencial

Artículo 301. La votación por los candidatos inscritos en las listas de la sexta circunscripción se hará conforme a las siguientes bases:

- a) En los Estados Unidos de América se instalarán casillas electorales en las diez ciudades principales del país y en los 50 condados con mayor concentración de ciudadanos mexicanos, de acuerdo con la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero del Instituto Federal Electoral.
- b) En otros países, se instalarán casillas en las ciudades capitales y en aquellas ciudades donde vivan más de cinco mil ciudadanos mexicanos.
- c) Para aquellos ciudadanos mexicanos registrados en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero del Instituto Federal Electoral que vivan a una distancia mayor de 200 kilómetros de la casilla más cercana, se pondrá en práctica el voto postal, según las instrucciones precisas que el mismo Instituto Federal Electoral elabore para el caso.
- d) En el caso de que 200 ciudadanos mexicanos o más de una región donde no se haya previsto la instalación de una casilla, lo soliciten por escrito con la debida anticipación, el Instituto Federal Electoral deberá proceder a su instalación.
- e) Los únicos requisitos para votar serán la presentación por el ciudadano de la credencial para votar con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral y exhibir un documento que pruebe su residencia en el territorio del país extranjero en que se realiza la elección. Cada partido registrado en el país tendrá derecho a acreditar representantes en la casilla correspondiente, siempre y cuando haya presentado lista de candidatos.
- f) El padrón electoral se constituirá con las listas nominales elaboradas por el Instituto Federal Electoral a través del Registro Nacional de Electores, a las que deberán agregarse las acreditaciones que emitan estos órganos, previa solicitud que deberá ser satisfecha en un plazo no mayor de dos meses.

g) El día de la jornada electoral se recogerán los sufragios en las urnas instaladas para el efecto, bajo la vigilancia de una mesa directiva de casilla ciudadanizada y de un representante acreditado del Instituto Federal Electoral. El cómputo de la votación se realizará con la intervención de estos mismos funcionarios en los lugares donde se haya realizado la votación y en presencia de los representantes acreditados por los partidos que hayan registrado candidatos.

h) El representante del Instituto Federal Electoral presenciará todo el desarrollo de la jornada electoral y al terminar ésta con el cómputo de la votación en cada casilla, reunirá en un solo paquete las boletas que se usaron en la elección, las boletas no utilizadas convenientemente anuladas, un acta circunstanciada firmada por la mesa directiva de casilla, los representantes de los partidos políticos y el propio funcionario. Acto seguido sellará el paquete, el cual deberá ser trasladado a la sede del Instituto Federal Electoral en la ciudad de México, en un plazo no mayor de 48 horas y con la custodia ciudadana que sea posible.

Transitorios

Primero. Las reformas a que se refiere el presente decreto entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las particularidades que se establecen en las disposiciones transitorias de cada uno de los artículos de este decreto.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 4 días del mes de octubre de 2007.

Diputado Alberto Amaro Corona (rúbrica)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA SUPRIMIR PARTIDAS SECRETAS, A CARGO DE LA DIPUTADA SUSANA MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita diputada federal Susana Monreal Avila, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscribo la presente iniciativa y someto a la consideración de esta soberanía el proyecto de decreto que adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en atención a la siguiente:

Exposición de Motivos

Hoy la rendición de cuentas y la participación son principios del buen gobierno, a la vez que la transparencia y responsabilidad son un requerimiento social para explicar y justificar los actos al público, que es el último depositario de la soberanía en la democracia, porque rendir cuentas, es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades.

Cada vez la ciudadanía exige a las instituciones públicas la administración de los recursos materiales, financieros y humanos con transparencia, exige también la demostración precisa de sus logros, del alcance de sus metas, del impacto social o económico de los resultados de su gestión, a través de la evaluación permanente de su desempeño en el ejercicio de atribuciones y facultades que realizan dentro de la esfera jurídica; situación que obedece a que ha venido percibiendo una política de abuso e inequidad que predomina, que resulta subversiva y nos coloca en los linderos de la desconfianza social.

Actualmente, el artículo 74 constitucional regula las partidas secretas dejando totalmente al albedrío del presidente en turno su uso. Los diputados hemos buscado acotar la discrecionalidad con la que se ha ejercido por diferentes presidentes en nuestra historia. Sin embargo, al definir como clasificada y reservada la información sobre la partida secreta, destinada a gastos en seguridad nacional, no será posible conocer y evaluar el buen uso de estos recursos, ni siquiera los diputados tenemos tendrán acceso a la información. Consecuentemente, al no poder conocer esta información, no se tendrá manera de comprobar si efectivamente la discrecionalidad se redujo, es decir, si efectivamente los recursos asignados a esta partida se destinaron a gastos en seguridad nacional.

Vale la pena revisar el comportamiento de la partida secreta en los últimos periodos presidenciales, para advertir que la amenaza no es menor. Como veremos, aún cuando esta partida aparece en ceros en la Cuenta Pública desde 1998 (1), aún con las condiciones que establece el artículo 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, seguimos en la nada, ni la presión ciudadana, ni los mecanismos de vigilancia con que

cuenta el Congreso, garantizaría que la historia se repitiera; a continuación se presente el cuadro de referencia:

1) Ensayo: "Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México", Pág 14.

A continuación me permito señalar puntualmente los retrocesos en materia de transparencia del tema que nos ocupa:

En un mundo de transparencia y rendición de cuentas, la existencia de partidas secretas en el gasto público federal es retrógrada, tan obcecado como la existencia del artículo 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que regula las referidas partidas secretas en materia de transparencia y seguridad pública.

El reglamentar a través del referido artículo la partida secreta parece, a primera vista, da a creer que impide que el los presidentes de ahora y en adelante ejercen recursos de manera discrecional y al margen de la rendición de cuentas. **Sin embargo, existen dos consideraciones que en realidad no se logra este objetivo:**

- Por un lado, circunscribe el gasto de la partida secreta a la asignación de recursos para investigaciones en seguridad nacional. **El problema es que el ejercicio del gasto y los resultados que emanen de él siguen estando fuera de la vista de los ciudadanos. No tiene ningún sentido para la democracia que el Auditor Superior de la Federación conozca esta información y no pueda hacerla pública.**
- Por otro lado, y en términos políticos, **la reglamentación de la partida secreta generaría nuevos incentivos y una justificación a la reactivación de un rubro que lleva desde 1998 sin ejercer recursos. Y mientras no sea transparente el presupuesto, la suspicacia racional de los ciudadanos nos lleva a creer que el gasto de la partida secreta tuvo como objetivo primordial las elecciones de 2006.**

Y nos preguntamos: **¿porqué se reactivó el gasto en la partida secreta, ahora que el presupuesto federal lleva tantos años sin ese lastre?** Si la voluntad de nosotros, los diputados está expresamente vinculada con la transparencia y con la abolición de la corrupción.

Compañeros, ¿por qué no prohibir la partida secreta, que lo único que ha hecho es generar conflictos de opacidad?

Debemos tomar conciencia y explicarle a la ciudadanía quienes son los diputados que desean y viven a favor de la corrupción por querer mantener una partida secreta que en un mudo de transparencia y rendición de cuentas es innecesaria, en una recapitulación sabemos que el Poder Legislativo no ha sido consistente en su esfuerzo para solucionar los problemas surgidos históricamente con respecto a la partida secreta.

De manera fundada y motivada sigo exponiendo a Ustedes compañeros legisladores las causas que motivan a muchos por que el manejo del gasto público federal sea responsable y transparente. **El buen juez por su casa empieza, refrán muy sabio, y me pregunto; porqué el Ejecutivo que alega el cumplimiento de un gobierno "Transparente" porque no acepta o envía iniciativa para derogar la multicitada partida secreta?.**

La partida secreta, en primer lugar demuestra es un resquicio de discrecionalidad que ningún actor político quiere desaparecer.

En segundo lugar muestra que quienes votaron a favor del artículo 49 de la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad que tienen nombre y apellido en la LIX Legislatura, tienen incentivos muy fuertes a generar condiciones para que en los siguientes años se justifique y legitime la utilización de la partida secreta. Estos incentivos estuvieron ligados con la posibilidad de que un partido tuvo para llegar a la presidencia en 2006.

La desaparición de la partida secreta es una demanda de transparencia que debe ser tomada en cuenta. Algunas razones expuestas para hacerlo, son históricas y de magnitudes graves para el país.

Compañeros tenemos en nuestras manos la oportunidad de corregir una de las más agraviantes opacidades presupuestarias que constitucionalmente aún guarda el Ejecutivo en el manejo de los recursos públicos. En caso de que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria propongo su derogación estamos perdiendo una oportunidad única para el fortalecimiento de sus capacidades y atribuciones de evaluar al Poder Ejecutivo y convertirse en un verdadero contrapeso.

Conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, someto a la consideración de esta Honorable Comisión Permanente, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Artículo Único. Se adicionan los párrafos tercero a sexto, pasando los actuales párrafos tercero a séptimo a ser los párrafos séptimo a décimo primero, de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. a III. ...

IV. ...

...

...

No podrá haber partidas secretas para la Presidencia, Secretarías, Dependencia u Organismo Centralizado o Descentralizado de la Administración Pública Federal.

...

...

...

V. a VIII. ...

Transitorios

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

Segundo. Se deroga el artículo 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como todas y cada una de las disposiciones que se opongán a las reformas y adiciones establecidas en el presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 4 días del mes de octubre del año dos mil siete.

Diputada Susana Monreal Avila (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 1o., 2o., 3o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO DANIEL DEHESA MORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 122 de la Ley Orgánica del Congreso General y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en mi carácter de diputado federal a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 2 de la Constitución General de la República con la idea de elevar a rango constitucional la figura del estado de bienestar, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

México requiere una reforma del Estado democrática que conduzca a la redistribución efectiva y equitativa del poder y de la riqueza; que afirme un auténtico Estado de bienestar dirigido a alcanzar los propósitos superiores del desarrollo: alimentación, salud y educación. Los rezagos en esta materia son históricos e insostenibles.

México reclama un estado de bienestar para que la sociedad pueda elegir y conducir su propio destino; un estado de bienestar que sea la expresión de una democracia sustentada en principios sociales y distributivos.

El estado de bienestar que propongo, busca sentar las bases constitucionales para brindar oportunidades iguales para el pleno desarrollo de las capacidades de las y los mexicanos; un estado de bienestar para promover la movilidad social, con garantía de acceso universal a una red de protección básica en alimentación, salud y educación.

Es tiempo de aceptar, sin regateos, que todo proceso de reforma requiere focalizar como base fundamental el desarrollo y el bienestar de los seres humanos. En este sentido, el estado de bienestar que esta Iniciativa contempla es expresión de un desarrollo incluyente, equitativo y socialmente justo.

La política social no sólo es asunto de ética, lo es también de eficiencia y racionalidad. México requiere que la redefinición de su Estado abrigue un objetivo social de amplio horizonte. Comprendo al estado de bienestar como valor central de la democracia y condición para el desarrollo.

Necesitamos una definición de Estado que sea la pieza nuclear de todo el proceso de cambio; que ponga en el centro de discusión la agenda del desarrollo social. Un estado de bienestar para terminar con la prosperidad de pocos y la pobreza de muchos; un estado de bienestar como principio fundamental de justicia social e igualdad entre hombres y mujeres.

La definición de una política social de Estado es un proceso simultáneo a la creación de nuevas instituciones políticas. Los objetivos sociales son sustantivos y los demás son vías de acceso. Necesitamos un estado de bienestar como garantía plena de las libertades individuales y de los derechos sociales; un estado de bienestar como expresión plural de la sociedad y como respuesta a su riqueza cultural.

Elevar a rango constitucional la definición de que el mexicano debe ser un estado de bienestar, es reconocer la imperiosa necesidad que nuestro país tiene de asentar en la Carta Magna garantías mínimas y de acceso universal. Hablamos de un estado de bienestar comprometido con la aspiración de progreso personal y familiar de los mexicanos y las mexicanas; de un estado de bienestar como estrategia para reducir las desigualdades y corregir los desequilibrios regionales.

La ciudadanía ha dado muestras claras de su madurez. La mexicana es una sociedad que ha cambiado. El país demanda una transformación de cara al ciudadano, a sus problemas cotidianos. Un cambio hacia la gente que poco se interesa en el debate de las ideologías, pero a la que mucho le interesa encontrar soluciones prácticas, efectivas y oportunas a sus problemas sociales. El estado de bienestar que propongo estimula la iniciativa ciudadana y amplía la participación política: es un Estado como expresión de igualdad de oportunidades; un Estado como realidad en la que cada mexicano y mexicana tenga acceso a la alimentación, a la salud y a la educación.

Abrirnos a esta perspectiva social significa dar un gran paso para el nacimiento de una nueva realidad donde el Estado no se agote en la democracia, ni en la práctica electoral, sino que parta de ellas para ofrecer y garantizar bienestar efectivo y oportunidades de progreso para todos. Sólo de esta manera el crecimiento económico tendrá el basamento social que lo justifica y anima. Propongo asumir un Estado de bienestar como principio y fin de la acción del gobierno.

Se trata, pues, de reconocer el concepto de estado de bienestar que proclama al hombre como origen y destino de su acción. Un Estado que garantice igualdad social y bienestar para las familias y las personas; que gane la confianza de la sociedad, para que gane también su cooperación. En México debe nacer una nueva política social que se inspire en la sabiduría de la gente y que asuma el concepto amplio de estado de bienestar.

Nuestro país demanda una nueva política social; un estado de bienestar que se finque en la cooperación para el desarrollo; una nueva política social de apoyo a la formación universitaria; una nueva política que atienda a los pobres y les ofrezca oportunidades para superar sus rezagos; una nueva política que trate por igual a hombres y mujeres y que haga del género base de la justicia social.

El estado de bienestar que se propone parte de una concepción popular de gobierno regido por el mandato de la ciudadanía y orientado por compromisos sociales. Sólo un gobierno con una clara vocación popular puede conducir al Estado por la senda del progreso y del desarrollo incluyente.

En materia social, México necesita una administración pública moderna y un gobierno modesto. Requiere que sus autoridades hablen con verdades sencillas, que en su contacto diario con la gente encuentren su relación más importante, que se exprese en el reconocimiento justo a su esfuerzo o la demanda para la rectificación temprana de sus acciones. Una gestión pública ágil, transparente y oportuna. Se debe renunciar a la idea de un gobierno costoso, ineficaz o autoritario. Es necesario demandar una administración desregulada que fomente la iniciativa social, que sea la extensión de la voluntad ciudadana y que tenga como límite el mandato popular.

El estado de bienestar renuncia a los gobiernos que, basados en la mercadotecnia y en la demagogia, deslumbran con mentiras para caer luego en la desilusión social más grande.

En materia social los rezagos son muy graves. Menciono a manera de ejemplo solo algunos, porque la lista es interminable: 12 mujeres mueren al día por cáncer de mama y 13 por cérvico-uterino; 11 millones de mexicanos no tienen acceso a agua potable y el 60 por ciento no tiene acceso a ningún servicio de seguridad social; los jóvenes no tienen empleo y el 10 por ciento de la población mayor de 15 años no sabe leer ni escribir, porcentaje que se multiplica por seis en la población indígena. Solo tres de cada diez jóvenes acceden a la educación superior.

De acuerdo con el Banco Mundial, para 2004, 20.3 por ciento de personas en México vivían en pobreza extrema; 44 por ciento de los indígenas se encuentran en el extremo más pobre del ingreso y sufren los mayores niveles de privación en términos de salud, alimentación, educación y acceso a servicios básicos.

En cifras cerradas, el gobierno federal acepta que casi el 50 por ciento de la población está sumergida en la pobreza patrimonial y cerca de una quinta parte, sufre pobreza alimentaria.

Para el estado de bienestar la mejor política social es la enfocada hacia la educación. Reconoce que en la sociedad del conocimiento radica la base del nuevo desarrollo social. México requiere un sistema educativo más robusto que logre impulsarlo exitosamente en la era de la información.

Con el acceso universal a la educación que se propone instituir en el marco del Estado de bienestar, se hace del conocimiento el principal vehículo a la libertad y a la igualdad.

Por todo lo expuesto y fundado, someto a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 1, 2, 3, y 4 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo Primero. Se adicionan cuatro párrafos al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos ...

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos ...

Queda prohibida toda discriminación motivada ...

Esta Constitución reconoce y garantiza que el mexicano es un estado de bienestar que satisface mínimos sociales que aseguran, bajo un concepto de universalidad de acceso, el pleno desarrollo de todas las capacidades de los habitantes del país.

Las garantías sociales mínimas que el estado de bienestar en México garantiza a toda la población, son:

- 1) El acceso universal a la alimentación;**
- 2) El acceso universal a la salud; y,**
- 3) El acceso universal a la educación.**

Para materializar lo anterior, el Estado de bienestar se estructura con base en tres pilares institucionales:

- a) Un sistema nacional de alimentación y abasto social;**
- b) Un sistema único nacional de salud pública; y,**
- c) Un sistema nacional de acceso universal a la educación, que cubra la totalidad de la demanda en los diferentes niveles educativos.**

Sin menoscabo de otras acciones y políticas públicas, el Estado de bienestar descrito en los párrafos anteriores es la base más importante para el desarrollo nacional y la normalidad democrática.

Artículo Segundo. Se reforma la fracción III del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2. La Nación Mexicana es única e ...

B. La Federación, los Estados y los Municipios, ...

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

- I. Impulsar el desarrollo regional ...
- II. Garantizar e incrementar los niveles de ...

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la PUESTA EN MARCHA DE UN SISTEMA NACIONAL DE SALUD DE cobertura

nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de LA POBLACIÓN MEDIANTE LA CREACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN, PONIENDO ESPECIAL ATENCIÓN A los indígenas, en especial para la población infantil, MUJERES Y PERSONAS DE LA TERCERA EDAD.

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3. Toda persona tiene derecho al acceso universal a la educación desde el nivel preescolar hasta el nivel superior. El estado de bienestar estructura un Sistema Nacional de Acceso Universal a la Educación, el Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria, secundaria y **la educación media superior** conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, **el cuidado al medio ambiente y la equidad social y de género.**

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad ...

II. El criterio que orientará a esa ...

Además:

- a) Será democrático, considerando ...
- b) Será nacional, en cuanto ...
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo ...

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, **pública y laica.**

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, **media superior y superior,** señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación inicial— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VII. Las universidades y ...

VIII. El Congreso de la Unión, con el ...

IX. En ningún caso el presupuesto asignado a la educación será inferior al 8 por ciento del producto interno bruto.

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 4 para quedar como sigue:

Artículo 4. En el estado de bienestar el varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene ...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. **La ley definirá las bases y modalidades para crear el Sistema Único de Salud Pública** el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. **A tal sistema concurrirán los tres órdenes de gobierno.**

Toda persona tiene derecho a ...

Toda familia tiene derecho a ...

Los niños y las niñas tienen ...

Los ascendientes, tutores y ...

El Estado de **bienestar** otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. **El Estado procurará una política que atienda al fenómeno del cambio climático a fin de que mitigar sus efectos sobre el país y sus habitantes.**

Toda familia tiene derecho a ...

Bajo el estado de bienestar, los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El estado **de bienestar** proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El estado **de bienestar** otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Transitorios

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

Dado en el Palacio legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2007.

Diputado Daniel Dehesa Mora (rúbrica)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL, A CARGO DE LA DIPUTADA SUSANA MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita diputada federal Susana Monreal Avila, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esta soberanía el proyecto de decreto que adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma a los procedimientos de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, bajo las condiciones de cambio democrático que vive nuestro país, es un elemento imprescindible para dar estabilidad y certidumbre a los procesos de aprobación de dichas disposiciones y para construir un nuevo marco institucional que provea mayor equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

La presente iniciativa esencialmente contempla dos: 1) Reconducción presupuestal y 2) Autorización de proyectos multianuales.

El tema de la reconducción presupuestal no es nuevo, como antecedente me permito señalar que legisladores de la LVII, LVIII y LIX Legislatura de diferentes fracciones parlamentarias ya presentaron iniciativas sobre este tema y me permito citar:

Dip. Mauricio Rossel Abitia, con fecha 13 de noviembre de 1998, Dip. Pablo Gómez Álvarez el 7 de abril de 1998, de la LVII Legislatura, Dip. Luis Miguel Barbosa Huerta, con fecha 23 de mayo del 2001, el Dip. Martí Batres Guadarrama, el 14 de diciembre del 2001, por la LVIII Legislatura, Dip. Guillermo Huízar Carranza, con fecha 22 de abril del 2004, de la LIX Legislatura.

Es decir, las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para resolver la laguna constitucional que en la actualidad padece el procedimiento institucional y evitar la parálisis del Estado, se han propuesto mecanismos conocidos en la doctrina jurídica como "reconducción presupuestaria", para el caso de que las iniciativas de ingresos y gastos no se encuentren aprobadas al inicio de un ejercicio fiscal y se pueda continuar con las funciones esenciales del Estado.

En reconducción presupuestaria se propone:

Establecer un mecanismo de reconducción presupuestaria en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se encontraran aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o únicamente este último.

El Poder Judicial Federal ha señalado que aquellas contribuciones que no estén aprobadas anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación, no pueden ser susceptibles de cobro, ya que dicha ley constituye un catálogo de gravámenes tributarios que condiciona la aplicación de las disposiciones impositivas de carácter especial. Asimismo, el endeudamiento neto anual que se autoriza en la Ley de Ingresos de la Federación, el cual prevé el financiamiento para el déficit público presupuestario; la deuda de las entidades paraestatales de control indirecto; la deuda pública neta del Distrito Federal, y la intermediación financiera, carecerían de base jurídica para su contratación.

Por lo que respecta al de gasto público federal, la Constitución establece en su artículo 126 que todo pago debe estar previsto, en el Presupuesto o en ley posterior. Asimismo, el artículo 75 señala que en caso de que la H. Cámara de Diputados omita fijar las remuneraciones que corresponden a los empleos públicos, se entenderán por señaladas las que se hayan fijado en el Presupuesto anterior.

En virtud de lo anterior, podríamos llegar a interpretar que de no aprobarse el Presupuesto de Egresos únicamente procedería el pago de las remuneraciones de los servidores públicos, presentándose la suspensión de los servicios públicos básicos que presta el Estado, como la educación y la salud; la ejecución de los programas sociales; el pago de obligaciones, tales como el pago de la deuda, lo cual generaría consecuencias de carácter jurídico y económico por el incumplimiento con los acreedores; el ejercicio de funciones vitales para el Estado como la seguridad pública o nacional, la procuración y administración de justicia; se cancelaría la ministración de las participaciones y aportaciones federales para las entidades federativas.

Por lo antes expuesto, queda claro que a nivel constitucional no debe existir laguna jurídica alguna que pueda derivar en la suspensión de las funciones esenciales del Estado, por lo que se considera necesario prever un procedimiento constitucional de reconducción de las iniciativas de ingresos y gastos para brindar certidumbre jurídica y económica y asegurar el adecuado funcionamiento del Estado.

Por las consideraciones antes expuestas y retomando algunas de las propuestas legislativas formalizadas ante el Congreso de la Unión, esta Iniciativa propone un mecanismo de reconducción presupuestada de carácter provisional, que a continuación se detalla.

Procedimiento de reconducción para la Ley de Ingresos de la Federación.

Para poder continuar recaudando las contribuciones para cubrir los gastos públicos, se propone que continúe vigente la Ley de Ingresos aprobada en el año anterior, conservando la estructura impositiva y tasas de las leyes fiscales especiales vigentes, así como aquellos regímenes fiscales específicos que se regulen en dicho ordenamiento, como puede ser el

correspondiente a Petróleos Mexicanos, en tanto se apruebe la ley para el correspondiente ejercicio fiscal.

Por lo que se refiere a los ingresos provenientes de financiamiento, se propone que el endeudamiento neto público sea hasta por el equivalente a los dos terceras partes al del año anterior, en los términos que prevea la ley. Los ingresos que excedan los montos previstos en la Ley de Ingresos, sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias.

Procedimiento de reconducción para el Presupuesto de Egresos.

En cuanto al Presupuesto de Egresos de la Federación, se prevé la reconducción provisional para gastos obligatorios. Este procedimiento ha sido adoptado en los sistemas jurídicos de países como Alemania, Dinamarca, Francia y Estados Unidos de América, mediante el cual se garantiza que el Estado opere únicamente en sus funciones esenciales, en tanto se aprueba el Presupuesto definitivo.

Es importante destacar que la referida reconducción suspende temporalmente ciertas funciones del Estado, lo que se alienta a la pronta aprobación del presupuesto definitivo. En este sentido se propone que se aplique provisionalmente el Presupuesto de Egresos del año anterior, únicamente respecto a los siguientes gastos obligatorios:

- Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes; es decir aquellas obligaciones que se puedan determinar a través de cantidades específicas, porcentajes o fórmulas establecidas en las disposiciones legales, tales como en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el pago de contribuciones establecidas en las leyes fiscales, y las obligaciones específicas que se deriven de los tratados internacionales.
- El gasto corriente aprobado en el año anterior hasta por el porcentaje que determine la ley. Lo anterior, a efecto de que se pueda realizar la compra de medicinas, el otorgamiento de apoyos para la alimentación, los gastos relativos a la seguridad pública y nacional, entre otros. Cabe señalar que en la ley se establecería el porcentaje aplicable, con base en las erogaciones de gasto corriente realizadas en cada mes del año anterior, en términos reales; es decir ajustado conforme a la inflación.
- Las remuneraciones de los servidores públicos.
- Los obligaciones contractuales que de suspenderse generarían responsabilidades y costos adicionales para el Gobierno, que se derivarían en el pago de intereses o de daños y perjuicios por incumplimiento de los contratos respectivos en materia de inversión pública, adquisiciones, arrendamientos, así como contrataciones de servicios que se hayan celebrado por varios ejercicios fiscales.

- El pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior.

Finalmente, se establece que en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se encontraran aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o únicamente este último, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión tendrán la responsabilidad de convocar al Congreso, o en su caso a la Cámara de Diputados, a la celebración de un Periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día dos de enero del ejercicio fiscal respectivo, a fin de que se lleve a cabo la aprobación respectiva.

Proyectos de inversión multianuales.

En esta materia, la iniciativa propone que la H. Cámara de Diputados tenga facultades expresas constitucionales para aprobar programas y proyectos de inversión en infraestructura que abarquen varios ejercicios fiscales, mismos que tendrán garantizadas las asignaciones de recursos presupuestarios para que concluyan su realización.

Es importante señalar que la ley reglamentaria que expida el Congreso en esta materia, deberá prever las disposiciones que regulen la aprobación, modificación o cancelación de los programas y proyectos de inversión.

Esta adición al texto constitucional se traduciría en un beneficio concreto para el desarrollo del país y en una mayor certidumbre del ejercicio de la inversión pública.

El objetivo de este tipo de proyecciones permite estimar la factibilidad financiera de proyectos que toman más de un año en ser ejecutados al tiempo que permiten una distribución más eficiente del gasto sin incurrir en desequilibrios fiscales, pueden traer efectos económicos adversos, tales como el recorte gastos cuyos beneficios toman tiempo en materializar, es decir, de forma efectiva se puede:

- equilibrar el balance macroeconómico de un país,
- distribuir de mejor forma que lo que permite un presupuesto anual los recursos por los que compiten los diferentes sectores y
- anticipar la asignación de recursos a los directores de las dependencias.

Cabe señalar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico por su parte ha recomendado al gobierno Mexicano adoptar un marco presupuestario que vincule proyectos prioritarios para el desarrollo nacional con asignaciones presupuestarias de más de un ejercicio fiscal. La organización, ha sugerido que una planeación multianual permitiría definir objetivos presupuestarios más claros. Entre las recomendaciones de inversión figuran áreas de alto impacto social como infraestructura básica (provisión de agua potable y drenaje), salud y educación.

Actualmente la Cámara de Diputados vive restricciones normativas que impiden efectuar un papel de monitoreo y control evaluatorio del gasto y esto aumenta el margen de discrecionalidad en caso de un esquema económico con planeación multianual.

Por esa razón, propongo un marco presupuestario con planeación multianual acompañado de una reestructuración de la Cámara de Diputados que permita evaluar eficazmente, tomar decisiones sustentadas y rendir cuentas; presentando de manera adjunta iniciativa de reforma constitucional y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Dadas las condiciones actuales, estos problemas de factibilidad podríamos asociarlos a los factores que han impedido el desarrollo de capacidades presupuestarias del Legislativo, como la exclusión del sistema de comisiones de las funciones de monitoreo y evaluación de la política pública o la concentración del trabajo presupuestario en una sola comisión.

Conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, someto a la consideración de esta Honorable Comisión Permanente, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Artículo Único. Se adicionan los párrafos tercero a sexto, pasando los actuales párrafos tercero a séptimo a ser los párrafos séptimo a décimo primero, de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. (...)

I. a III. (...)

IV. (...)

(...)

Si al inicio del año no estuviere aprobada la Ley de Ingresos de la Federación, continuará vigente aquella aprobada para el año anterior, en tanto el Congreso de la Unión apruebe la ley para el año correspondiente. En tanto se apruebe dicha ley, la recaudación de ingresos se realizará conforme a las contribuciones establecidas en las leyes; el endeudamiento público podrá ser hasta por el equivalente a dos terceras partes del aprobado para el año anterior, en los términos previstos en la ley reglamentaria; y, los ingresos que excedan los montos previstos en la Ley de Ingresos sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias.

Si al inicio del año no estuviere aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, continuará vigente aquél aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios, en tanto se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente. Los gastos de carácter obligatorio son aquellos previstos en el Presupuesto de Egresos para cubrir lo siguiente:

a) Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes;

- b) El gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley reglamentaria;
- c) Las remuneraciones de los servidores públicos;
- d) Las obligaciones contractuales cuya suspensión implique responsabilidades y costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública, y
- e) El pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior.

En caso de que la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación no se encontraren aprobados al inicio del ejercicio fiscal, la Comisión Permanente deberá convocar al Congreso, o en su caso a la Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de que se aprueben la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o en su caso este último.

La Cámara de Diputados podrá aprobar programas y proyectos de inversión en infraestructura que abarquen varios ejercicios fiscales; las asignaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. Dichas autorizaciones, modificación o cancelación de programas y proyectos de inversión, así como el papel de monitoreo y control evaluatorio del gasto con planeación multianual se llevarán a cabo conforme a lo previsto en la ley reglamentaria.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

V. a VIII. (...)

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas y adiciones establecidas en el presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 4 días del mes de octubre del año dos mil siete.

Diputada Susana Monreal Avila (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO FRAILE GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Francisco Antonio Fraile García, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, integrante de la LX Legislatura al Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicita que se turne a las comisiones correspondientes a fin de que se dictamine y se lleve a cabo la posterior discusión en el Pleno de la Cámara, la iniciativa –con proyecto de decreto– que reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La institución social fundamental y la más universal, sin duda, es la familia. La socialización del individuo comienza en la familia y sigue desenvolviéndose bajo su influencia hasta los años de adolescencia y juventud en los que la impresionabilidad y receptibilidad son mayores.

La familia, como elemento básico del tejido social, ámbito natural de desarrollo y formación del ser humano, es la simiente de la cultura, de la transmisión de valores y costumbres, del sentido de pertenencia, y fuente de humanización, realiza funciones sociales esenciales para la convivencia humana y sirve como fuente de estabilidad, continuidad y desarrollo es por ello que requiere de protección especial por parte del Estado.

Por ello, el Estado debe velar siempre por la familia, debe de contribuir a estrechar sus vínculos de cariño, ayuda y respeto recíprocos entre sus integrantes, al fortalecimiento del matrimonio legalmente formalizado o judicialmente reconocido, fundado en la absoluta igualdad de derechos de hombre y mujer.

En la mayoría de las culturas y civilizaciones, ha predominado la idea de que la sociedad será como sean las familias. Si las familias están correctamente establecidas, bien ordenadas y funcionan bien, ellas serán la fuente de bienestar, grandeza y prosperidad de la sociedad.

A nivel internacional se ha reconocido que la familia, como tal, merece un amparo especial, con políticas globales de valoración de la familia como grupo, independientemente de las políticas sectoriales dedicadas a la infancia, la mujer, los jóvenes, los adultos mayores, entre otros.

En Acción Nacional, reconocemos a la familia como cauce principal de la solidaridad entre generaciones. Consideramos que es el espacio primario de la responsabilidad social, que debe ofrecer la más leal red de seguridad y de afecto ante contingencias y amenazas.

Conscientes de lo anterior en la LIX Legislatura los entonces senadores Rafael Gilberto Morgan Álvarez, Marco Antonio Adame Castillo y su servidor presentamos ante el Pleno del Senado de la República tres iniciativas que buscaban brindarle a la familia la más alta protección y asistencia, desafortunadamente ninguna de esas iniciativas ha sido dictaminada, por lo que el día de hoy presento a esta soberanía una iniciativa cuyo tema principal es la familia.

Partiendo de que en la familia se gesta el futuro de la sociedad, el Estado debe conceder a ésta, la más alta protección y asistencia para el desarrollo integral de las personas, por lo que considero necesario reformar la Constitución federal para reconocer a la familia como la institución natural que constituye una comunidad humana de vida, fundamento de la sociedad, integrada por los progenitores o uno de ellos y sus hijos.

Apoyar a la familia es y debe ser nuestra estrategia para el futuro, por lo que considero que deben implantarse medidas eficaces que enfrenten las modificaciones que se están produciendo en las estructuras familiares.

Bajo este contexto propongo incorporar en el texto constitucional el reconocimiento de la familia como elemento fundamental de la sociedad, por lo que tiene derecho a la protección de la sociedad y el Estado, asimismo, se pretende establecer como funciones estratégicas de la familias las de formar con responsabilidad personas, educarlas en valores, y en todas las condiciones que les posibiliten alcanzar el desarrollo integral de sus miembros.

Al realizar el reconocimiento del derecho de la familia a la protección del Estado y a todas las condiciones necesarias para el desarrollo integral de sus miembros haremos que las autoridades le den una protección especial a los niños, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores.

También se advierte necesario establecer los fines esenciales de la familia, como son la responsabilidad de formar personas, educar en valores y participar en el desarrollo integral de la sociedad, precisar con mayor amplitud los derechos y deberes fundamentales de sus integrantes, y la obligación del Estado para lograr la plena realización de los mismos.

Sabemos que la familia como institución ha sobrevivido y se ha ido adaptando constantemente a las condiciones socioeconómicas, al progreso de la humanidad y a las múltiples transformaciones de finales del siglo XX que repercuten directamente en todos los modelos de organización social.

Los académicos y los diseñadores de políticas concuerdan en que las familias se han visto enfrentadas a cambios muy importantes. Entre los más notables figuran las transformaciones demográficas, el aumento de los hogares con jefatura femenina, la creciente participación de las mujeres en el mundo laboral, este último cambio ha modificado valores y pautas de comportamiento al interior de las familias, en algunos casos

estas modificaciones han sido muy lentas y han aumentado la violencia contra las mujeres, así como la carga de trabajo que ellas asumen para compatibilizar su actividad laboral con las tareas domésticas.

Los cambios demográficos y socioeconómicos han incidido en las relaciones familiares, en las modalidades de formación de las familias y en la misma vida familiar, provocando cambios considerables en la composición y en la estructura de las familias. Hemos pasado de la idea de la familia extensa en la que tienen cabida figuras como la de los padres, hijas e hijos, tíos, primos, abuelos, entre otros, a la de una familia más reducida, la llamada familia nuclear, compuesta sólo por la pareja y sus hijas e hijos, o bien, por la familia monoparental.

La reforma propuesta, busca brindar apoyo a las familias para que pueda cumplir con sus responsabilidades y afianzar el deber que le incumbe a la sociedad y al Estado mexicano de brindar apoyo la familia en pro de su desarrollo.

Por otra parte, teniendo presente que las responsabilidades de las mujeres se han incrementado en la esfera pública y económica, y que en el interior de los hogares aún no se dan los cambios necesarios para reasignar funciones y modificar roles entre sus integrantes, la presente iniciativa plantea reformar el artículo 4o. constitucional para establecer que las relaciones familiares se basan en el respeto, la solidaridad y la igualdad de derechos y responsabilidades entre el hombre y la mujer. El Estado garantizará protección a la madre o padre que ejerza la jefatura de la familia.

No podemos dejar de mencionar que la pobreza y desigualdad social afectan especialmente a las familias pobres. En este sentido, se propone que el texto constitucional establezca la obligación del Estado de atender de manera preferente a los integrantes y familias en situación de mayor vulnerabilidad.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del constituyente permanente por su conducto, el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia, estableciendo la obligación del Estado y de la sociedad de reconocer, apoyar y proteger a la familia y las funciones sociales que cumple a fin de promover su desarrollo integral y equitativo, la satisfacción de sus necesidades fundamentales y la igualdad de oportunidades, derechos y responsabilidades de sus miembros. El Estado atenderá de manera preferente a los integrantes y familias en situación de mayor vulnerabilidad.

Transitorios

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

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 27 de septiembre de 2007.

Diputado Francisco Antonio Fraile García (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE QUINTERO BELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Jorge Quintero Bello, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Reforma de los Artículos 12, 24, 30, 32, 56, 58, 59, 61, 63 y 66 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. En nuestros días resulta imposible hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. Desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía. Es innegable su importancia cada vez mayor para las funciones de gobierno, como también lo es la crisis de legitimidad que atraviesan.

Hans Kelsen, uno de los principales teóricos de la democracia de los partidos, afirmó que "sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos". Asimismo, Robert Dahl otorga a éstos un lugar privilegiado cuando indica que a través de ellos se expresa la función de la representación, oposición y rivalidad pacífica que hacen funcionar a un régimen democrático. Sartori, por su parte, también señala que los partidos han encontrado su razón de ser fundamental y su papel irremplazable en el desempeño del gobierno representativo, y que se han convertido en medios de expresión en el proceso de democratización de la política.

II. Se ha desatado en México una fuerte polémica sobre la necesidad de regular mejor al sistema de partidos, una vez que régimen político ha ingresado a la plena competitividad electoral. Muchas opiniones señalan que nuestros partidos resultan ser demasiado onerosos y que, de hecho, algunas organizaciones son auténticas patentes de curso en beneficio exclusivo de dirigentes irresponsables y cínicos que hacen fabulosos negocios a costa del erario público. En este sentido, no han faltado las opiniones de quienes demandan hacer aún más difíciles las condiciones que la ley electoral impone al registro de nuevos partidos, así como recortar.

Aunque hay que reconocer que algunas de las críticas a nuestro actual sistema de partidos tienen muy justificados fundamentos –imposible cerrar los ojos ante los intolerables y

groseros negocios familiares que representan para sus dueños algunas organizaciones— es imprescindible saber ponderar opiniones en torno al tema, para evitar promover la demagogia de la antipolítica. Si bien es cierto, que a nadie tiene por qué regalársela la posibilidad de recibir subsidio público, ni se trata de dar vida artificial a instituciones sin fuerza ni representatividad.

III. La otra cara de la moneda es que en México sólo 6 por ciento de la población milita o simpatiza con alguna institución política, mientras que al restante 94 no le interesan sus actividades y propuestas, según Andrés Valdez Zepeda, investigador de la Universidad de Guadalajara.

Esta situación es preocupante, ya que podría derivaren una grave crisis de credibilidad hacia las instituciones y actores políticos, como sucede en Argentina y Venezuela. La política es una actividad fundamental para cualquier sociedad, y los partidos son instituciones necesarias para dar estabilidad a la democracia de un país, pues una de sus finalidades es fungir como instrumento de educación política y cívica para la ciudadanía.

Entre la poca credibilidad de la población en los partidos políticos a que piense que no sirven para nada, sólo hay un paso, y eso es muy peligroso porque entonces nos quedamos sin mecanismos de mediación entre la sociedad civil y el gobierno, lo que puede dar lugar a movimientos autoritarios.

IV. La formación y el registro ante el Instituto Federal Electoral de partidos políticos nuevos más que positivos, implica mayor inversión, confusión para los electores y atomización en las preferencias electorales. El país sostiene un pluripartidismo radical, que lo único que provoca es la polarización de la votación. Lo más conveniente sería afianzar un sistema de pocos partidos, siempre y cuando tengan ofertas distintas y planteamiento diferenciados, para de esta manera consolidar la democracia.

Tener muchos partidos no indica necesariamente mayor representatividad de la población, ya que puede haber opciones que no tienen nada que ver con lo que la sociedad quiere y sus propuestas no tienen mayor eco, en esos casos no tiene sentido el registro de más partidos.

Algunos partidos se constituyen sólo para sacar provecho del erario público. Algunos partidos se convierten en empresas familiares, que se aprovechan del financiamiento público otorgado a los partidos, pues por lo general en la primera elección pierden el registro.

V. La mayoría de los estudiosos coinciden en que los partidos han llegado para quedarse y que son parte integral de la democracia. Es por ello, que regular su funcionamiento se ha convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, cuando se busca fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente.

VI. Según el *Diccionario electoral*, *alianza* se define como "la unión temporaria de dos o más partidos políticos, con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura en todos o algunos de los niveles de gobierno y en todas

o algunas de las categorías de cargos a elegir". La alianza tiene una finalidad esencialmente electoral, y en general su formación y registro se vinculan a un determinado proceso electoral. Su fin es "maximizar las posibilidades de éxito de los partidos que la integran en una determinada elección". En algunas ocasiones, se realizan con el objetivo de salvar a un partido político de su cancelación o caducidad. Su formación implica la unificación de candidaturas, y ello, en general, con carácter temporal.

En cambio, el término *coalición*, de acuerdo con la bibliografía política, se ha reservado para el acuerdo de varios partidos para la formación de gobiernos en los sistemas parlamentarios. Sin embargo, también se le ha definido como "la unión, a efectos electorales –aunque luego puede perpetuarse dentro del Parlamento– de varios partidos políticos o asociaciones políticas, cuya finalidad puede ser variada. En la mayoría de los casos suele concretarse en la presentación de candidaturas comunes".

Por su parte, Duverger afirma que la clasificación de las alianzas es delicada, y que hay que distinguir entre coaliciones ocasionales y efímeras, de las alianzas propiamente dichas, más durables. Este autor señala que, muchas alianzas, rodeadas de propaganda y esperanza, se dislocan tan rápidamente como las coaliciones y que muchas coaliciones se reforman sin cesar y se convierten en verdaderas alianzas. En este sentido indica:

VII. Las alianzas entre partidos tienen formas y grados muy variables: algunas son efímeras y desorganizadas: simples coaliciones provisionales, para beneficiarse de ventajas electorales, para echar abajo a un gobierno o para sostenerlo ocasionalmente. Otras son duraderas y están provistas de una sólida armazón, que las hace parecerse a veces a un súper partido. De este modo, sin perjuicio de que ambos términos tengan una definición propia, en este análisis utilizaremos indistintamente los términos *coalición* y *alianza*, y nos referiremos a ellos como acuerdos ocasionales entre partidos políticos, con el objetivo de unir sus fuerzas para participar en los procesos electorales, y tener acceso a los puestos de elección popular.

Así, las coaliciones electorales suelen conformarse en torno a un programa electoral común para lograr un resultado más favorable, para enfrentar a una coalición constituida por adversarios, o para crear una fuerza unida con base en grupos políticos más pequeños. Las normas legales pueden permitir su establecimiento formal, o simplemente ignorarlas o no permitir las. En general, las coaliciones electorales suelen ser poco estables, pues por lo regular se enfocan al logro del triunfo en un proceso determinado.

Todos los países en América Latina, con excepción de Uruguay, regulan las alianzas o las coaliciones de partidos políticos, si bien en este último país, éstas se dan en la práctica. En algunos casos, como lo hemos señalado, las legislaciones utilizan la denominación "*coalición*" en lugar de *alianza* (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México). En el caso de República Dominicana se regulan ambas figuras de manera diferenciada.

VIII. En México las coaliciones es un fenómeno interesante para analizar en términos sociológicos y jurídicos, puesto que la actual ley ha tenido efectos perniciosos para nuestro propio sistema democrático. El caso del Partido Verde, célebre por ser un negocio familiar

y haber sorprendido a su líder en una conversación en la que aparenta pedir un soborno cuantioso. Este partido se ha puesto a subasta. Su precio: 5 senadores y 17 diputados, más lo que sea que pueda lograrse en la puja que pueden estar haciendo otros partidos.

Aquí se le puede llamar como la trata partidista. Otro caso es el del Partido del Trabajo y su alianza con el Partido de la Revolución Democrática, aunque comprensible. El partido pequeño, sin posibilidades de ganar nada serio, se une a un partido mayor en espera del logro de poder. Pero en este caso hay compatibilidad de ideales, pues ambos partidos son de la misma tendencia ideológica.

IX. El fenómeno es interesante para una segunda opinión que vaya más allá de lo que en la superficie se ve y que es eso de la subasta por el poder. Los tres partidos mayores de México, PAN, PRD PRI, forman la inmensa mayoría de las preferencias de voto. Digamos 90 por ciento en números redondos. El restante 10 por ciento está dividido en pequeños partidos.

Y por esto una victoria en la campaña presidencial puede estar en manos de partidos menores, muy menores, si es que la carrera presidencial fuera muy pareja entre los grandes. La situación es paradójica: los partidos insignificantes podrán ser decisivos en la victoria electoral.

No es una situación lógica que partidos que no llegarían a posición política importante terminen por ganar artificialmente diputaciones, senadurías y secretarías de estado. No tiene sentido, pero existe y debemos enfrentar la realidad, pensando en cambiarla lo más pronto que se pueda por medio de la cancelación de las alianzas previas a las elecciones.

Los partidos deben justificarse ante los electores y no subsistir artificialmente por medio de las coaliciones previas. Estas alianzas, además, hacen cambiar a los partidos mayores, que en lugar de poner su atención en los ciudadanos, ceden ante peticiones de partidos que no tienen base electoral suficiente. Y es que tres o cuatro puntos porcentuales en una votación cerrada entre dos o más partidos, darán la diferencia buscada sin que el ganador tenga los méritos para justificar su victoria.

X. A nivel agregado, la situación es difícil de entender. Los muy escasos votantes de los partidos pequeños pueden tener en sus manos a la mayoría de los ciudadanos que votaron por los partidos de real peso. Creo que el problema no es de coaliciones, que son en sí mismas aceptables después de las elecciones. El problema es de hacer alianzas antes y mantener vivos a partidos injustificables.

La realidad muestra eso notablemente. Los partidos insignificantes ya no son en sí mismos partidos políticos con plataformas y principios, sino herramientas que se venden al postor que más privilegios de poder les otorga. Su meta es el poder y no la política por el bien del país.

No cabe duda, en las elecciones posteriores de México puede estar poniendo su futuro en manos de partidos que no tienen una base social significativa.

XI. Aunque no es de sorprender la coalición del Verde Ecologista con el PRI, pues ya lo había hecho. Y lo que la actual ley ha hecho es que proliferen infinidad de pequeños partidos, y los cuales se vendan al mejor postor. Es decir, la ley ha permitido que se pervierta en este sentido la vida político electoral en nuestro país.

Los pequeños partidos no hacen otra cosa que dispersar los votos, debería de consolidarse la contienda electoral mediante el mecanismo de hacer más estrictos los requisitos para poder competir en una contienda electoral a nivel nacional, para hacer más competitiva y de calidad la contienda misma.

XII. Se debe restringir las coaliciones entre partidos, sobre todo de grandes con pequeños, ya que lo único que se consigue con eso es que el partido grande se haga de unos cuantos votos más, mientras que el partido pequeño asegura su permanencia como una "opción" más de la oferta política. Que cada organismo obtenga por meritos propios la votación requerida para ser partido político o que sea absorbido en forma permanente al partido con el que hace alianza.

Las coaliciones deben partir de tener, si no todo, una gran parte de sus ideales y proyectos políticos en común. El tipo de coaliciones de partido "grande" con partido "pequeño" resulta ser un mecanismo de sangría presupuestaria que está costando millonadas a los contribuyentes.

La campaña del Partido Verde Ecologista, que posteriormente hizo coalición con el Partido Revolucionario Institucional, costó más de 150 millones de pesos antes de buscar la mencionada coalición.

XIII. Debe manifestarse con mayor fuerza la tremenda crítica y oposición que existe en la sociedad mexicana por la forma en que se están desarrollando las coaliciones entre los partidos políticos. Quizá alguien pudiera decir que no hay forma de manifestar una oposición efectiva por estar desarrollándose estas alianzas dentro de un marco jurídico establecido.

Pero sí lo hay: El rechazo del ciudadano a la hora de emitir su voto. No votar por aquellos partidos y sus candidatos que hayan efectuado esas coaliciones. Unos, con el único fin de aprovecharse de una coyuntura prostituida, y otros, para permanecer en el universo político del país sin importarles a ambos las plataformas políticas, ideologías ni programas de gobierno. Y por supuesto lo que menos les importa, es el interés de México.

XIV. La ley está permitiendo la prostitución partidista, se está fomentando la falta de congruencia, ética, moral, y demás cualidades que los mexicanos están esperando de la clase política.

Por eso la iniciativa que hoy presento, es urgente y requiere que se enmiende tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para que ya no se permitan este tipo de fenómenos, que son consecuencias no previstas de nuestro ordenamiento.

¿Cuál sería el valor real de un partido como pequeño si no estuvieran apuntalados con las llamadas coaliciones? ¿Cuál sería el valor real de su universo de votantes? ¿Por qué seguir soportando este tipo de distorsiones en la vida política de México?

No nos oponemos a que existan esos partidos políticos, pero no es correcto, que su permanencia o existencia después de cada elección, esté basada única y exclusivamente en que se les dio la oportunidad de aliarse con otro partido.

XV. En ejercicio de sus facultades y obligaciones, el Instituto Federal Electoral otorgará para el año del 2007 a los partidos políticos con registro la suma de 2 mil 669 millones de pesos de dinero público, para financiar sus actividades partidistas.

Los partidos políticos conocidos como Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México, dos organizaciones consideradas como empresas familiares que viven del dinero público gracias a la partidocracia, alcanzan, respectivamente, 8 por ciento del dinero repartido legalmente, con cantidades equivalentes a 211 y 223 millones de pesos, respectivamente. Con el 7 por ciento de ese total, se quedan Convergencia y Alternativa Socialdemócrata, de la misma manera, partidos empresa, con 200 y 187 millones de pesos cada uno. Y por último, el Partido Nueva Alianza alcanza 140 millones de pesos.

De las anteriores interrogantes se desprenden dos realidades que, a manera de reclamos colectivos, se han expresado en todos los tonos:

Uno, que los partidos políticos se han convertido no sólo en empresas privadas que viven del dinero público, que no rinden cuentas de manera suficiente y clara, y que el dinero público ha pervertido la democracia electoral, al grado de convertir a los partidos en insaciables consumidores del dinero público.

Y dos, que la democracia electoral, con todas sus imperfecciones, es la más cara del mundo. Debemos ser capaces de revertir esa situación.

XVI. El proceso democrático en México tuvo la virtud de construirse al margen de la ruptura o la confrontación social gracias a su capacidad de garantizar la inclusión de los actores sociales y políticos, pero que hoy se ha tornado en una democracia que ha hecho de la política un modo de vivir del presupuesto.

Con este propósito, se sugiere esta iniciativa de reformas legales orientadas específicamente al fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

Esas modificaciones se refieren al sistema de partidos, instituciones clave para el desenvolvimiento de la democracia pero profundamente desprestigiadas, y se sugiere limitar el mecanismo de las coaliciones, así como elevar los requerimientos para participar en la contienda electoral y obtener el rango de partido político.

Para ello también se propone que los partidos a celebrar coaliciones sean obligados a aparecer de manera diferenciada en la boleta para poder contabilizar sus votos y establecer registros diferenciados.

XVII. Se propone someter a los partidos a criterios más específicos que los existentes, ello permitiría evitar que se utilice a los partidos políticos como un medio para hacer negocio o para acceder a recursos públicos.

No se trata de que la legislación prohíba las condiciones para que existan todos los partidos que la sociedad quiera (que la política esté abierta a la ciudadanía), sino que existan partidos con una amplia base social y territorial.

Se trata de dar a los partidos la posibilidad de coaligarse después de una elección, y no antes, pero que aparezcan de manera independiente en las boletas, y sus votos sean contados por separado para efectos del mantenimiento del registro.

Se plantea como solución no la eliminación de la pluralidad, pues la representación formal de intereses es vital para el diálogo, para mejorar equilibrios, sino elevar la calidad y representatividad de los contendientes.

La pluralidad del sistema debe estar precedida de una fuerte base social y una gran representatividad territorial, y garantizar que existan "partidos fuertes", por lo que se propone aumentar los requisitos para obtener el registro de partidos políticos.

XVIII. La construcción de una gobernabilidad democrática deberá pasar, necesariamente, por la consolidación de un sistema de partidos fuerte y representativo. Aunque en México no hemos llegado aún a los extremos de crisis de representatividad que padecen los partidos políticos en otras naciones latinoamericanas, y que los tienen condenados a un descrédito que se antoja irremediable, si es posible percibir entre los mexicanos, en general, una mala imagen de los partidos.

Por ello debe recuperarse la idea de lo político como espacio público/colectivo de representatividad social y esfera de negociación y agregación que se diferencie de lo privado. Siguiendo a Touraine, “debe ponerse a la política en el centro de la sociedad para que ésta pueda fijar sus grandes orientaciones”. Un retorno a la política, que no implica, desde luego, el desprecio de lo político o de lo estatal, ni la irracional exaltación de la sociedad civil o de la antipolítica, como algunos pretenden como magra solución. Para lograrlo, es indispensable que los partidos implementen mecanismos eficaces de rendición de cuentas y reconocer que si pueden apropiarse el derecho de tomar decisiones en nombre de los demás, también tienen la obligación de dar explicaciones puntuales sobre sus acciones.

XIX. La tarea refuncionalizadora de los partidos nunca debe perder de vista el imperativo de la representación política. Traducir demandas en políticas concretas implica capacidad de formulación, de diseño, de ejecución, de seguimiento y evaluación. Se trata, en una palabra, de generalizar intereses. La representación política de los partidos debe entenderse cabalmente en ese sentido.

La propuesta considera la necesidad que tenemos de construir un sistema donde los partidos sean capaces de interpretar anhelos y coordinar esfuerzos. Que se logre el ideal de la renovación partidista, estableciendo un esquema de participación que permita la existencia de un panorama plural de opciones políticas, pero que evite dar lugar a la ingobernabilidad y cierre el paso a oportunistas y negociantes de la política.

Si nuestra democracia habrá de consolidarse, sólo será en la medida en la que tengamos un sistema con partidos fuertes y representativos, conformado por organizaciones responsables, verdaderamente alternativas y atentas a las necesidades y anhelos de la sociedad. Sí, hay que criticar a nuestros partidos, pero no al grado de denostar su naturaleza misma, ni exigiendo que desaparezca el subsidio estatal, ni negando su indispensable carácter como instituciones de interés público.

XX. El rediseño del sistema de partidos políticos debe propender hacia su institucionalización. El politólogo Carlos Mena Keymer una vez escribió:

"Donde existe un sistema de partidos institucionalizados, éstos son actores principales y estructuran el proceso político; en cambio donde están menos institucionalizados, los partidos no son dominantes, no estructuran el proceso político de una manera muy significativa, y por tanto, la política tiende estar menos institucionalizada y por ende, se hace más impredecible. En general, la institucionalización de un sistema de partidos se refiere a un proceso en virtud del cual la práctica o la organización están bien establecidas y conocidas. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones, y comportamientos basados en la premisa de que esta práctica u organización va a prevalecer en el futuro previsible."

Por lo expuesto, el suscrito, diputado del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman la fracción II del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 12, 24, 30, 32, 56, 58, 59, 61, 63 y 66 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo Primero. Se reforma la fracción II del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 54.

...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el **cinco** por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 12, 24, 32, 56, 58, 59, 61, 63 y 66, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 12.

...

2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido **5 por ciento** y los votos nulos.

Artículo 24.

...

b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a **0.75** por ciento del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Artículo 30.

...

2. El Consejo General del Instituto Federal Electoral por conducto de la comisión a que se refiere el párrafo anterior, verificará la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio, conforme al cual se verifique que cuando menos **0.075** por ciento corresponda al padrón electoral actualizado a la fecha de la solicitud de que se trate, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación.

Artículo 32.

1. Al partido político que no obtenga por lo menos **5 por ciento** de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este código.

2. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos **5 por ciento** de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

Artículo 56.

...

2. Los partidos políticos nacionales **que hayan obtenido en forma independiente por lo menos 5 por ciento de la votación emitida en algunas de las elecciones federales para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este código.

Artículo 58.

...

1. Los partidos políticos nacionales **a que se hace referencia en el numeral 2 del artículo 56 de este ordenamiento** podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores y de diputados por el principio de representación proporcional, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

2. a 8.

...

9. Los partidos políticos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección **únicamente** si la votación de **cada uno de ellos en forma independiente** es equivalente a **5 por ciento** de la votación emitida.

Artículo 59.

...

d) Participará en el proceso electoral **de manera diferenciada con cada uno de los** emblemas de los partidos coaligados **a efectos del proceso de mantenimiento del registro de cada uno de ellos**, así como bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos que haya aprobado la coalición.

Artículo 61.

...

b) Participará en las campañas de las entidades correspondientes con el emblema **diferenciado de cada uno de los partidos** coaligados, **asentando en los mismos emblemas** la leyenda "En coalición";

Artículo 63.

...

e) Los emblemas de los partidos coaligados y en cuál de los lugares que les correspondan deben aparecer en la boleta. En su caso, se deberá acompañar la declaración de principios, programa de acción y estatutos respectivos de la coalición, o bien, la plataforma electoral en coaliciones parciales, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;

f) a g)

...

i) La prelación para la conservación del registro de los partidos políticos, en el caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no sea equivalente a **5 por ciento** por cada uno de los partidos políticos coaligados;

Artículo 66.

...

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos **5 por ciento** de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este código;

c) No obtener por lo menos **5 por ciento** de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;

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.- México, DF, a 4 de octubre de 2007.

Diputado Jorge Quintero Bello (rúbrica)

QUE DEROGA EL PÁRRAFO CUARTO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CARLOS ALTAMIRANO TOLEDO Y CARLOS ROJAS GUTIÉRREZ, DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LOS PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, Y REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, RESPECTIVAMENTE

Los suscritos, diputados federales, con fundamento en lo dispuesto en los artículos, 71 fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II; 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa que deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente:

Exposición de Motivos

1. Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74, lo siguiente:

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

La incorporación de esa partida se ha realizado tradicionalmente en el Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

2. El país ya no está en circunstancias que hagan necesaria ni conveniente una partida de esa naturaleza. La cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas ha ido avanzando al grado que estos principios se han elevado a rango constitucional.

En ese sentido destaca la reciente reforma al artículo 6o. constitucional, que establece el acceso de los ciudadanos a la información pública y la obligación de las autoridades de garantizar ese derecho conforme a los principios y bases que lo homologan en los tres órdenes de gobierno.

3. Al revisar la evolución histórica de la partida secreta puede concluirse que fue prevista como un gasto discrecional del Ejecutivo, quien disponía de ella sin restricción alguna y no informaba de su uso al Legislativo.

El Constituyente de 1917 no generó un debate sustancial en la materia y esa facultad fue asumida como parte de la libertad de acción que requería el régimen posrevolucionario que vivió rodeado de asonadas, golpes militares, y carente de mecanismos institucionales para

enfrentar las contingencias; con circunstancias y formas de respuesta que no son válidas para una época de transición hacia un sistema plenamente democrático.

En la actualidad, las necesidades del Ejecutivo para hacer frente a contingencias e imprevistos pueden ser canalizadas y atendidas por las dependencias públicas y en ningún caso tiene por qué evitarse la generación de información al Legislativo y a la sociedad.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene su propia estructura y un fondo que se administra fundamentalmente en beneficio de los estados; mientras las necesidades ante desastres naturales tienen un fondo específico.

Respecto a la Seguridad Nacional, debe tenerse presente que ya se publicó la ley que regula esa acción pública por medio de la participación de diversas dependencias, que reciben y usan recursos públicos, según lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, vigente a la fecha.

4. Por otra parte, debe considerarse que según lo informado por el Ejecutivo, la partida secreta ya no se usa desde 1999; e incluso se remite en ceros al Poder Legislativo desde el año 2000, como puede verse en el cuadro siguiente:

Año	Artículo del DPEF que define recursos a la partida secreta	Monto asignado	Ejercido	Párrafo que hace referencia a la partida secreta y la asignación de recursos destinada a ella
1998	Artículo 14	\$50,000,000.00	\$0.00	Las partidas a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solo serán las comprendidas en el concepto 7300 del Ramo 23, "Provisiones salariales y económicas", estará sujeto a las reglas que para tal efecto establezca la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, las cuales deberán garantizar el carácter secreto de estas erogaciones.
1999	Artículo 12	\$1,000,000,000.00	\$0.00	
2000	Artículo 14	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2001	Artículo 5	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2002	Artículo 5	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2003	Artículo 23	\$0.00	\$0.00	Para el presente año fiscal no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2004	Artículo 8	\$0.00	Sin dato	Para el presente año fiscal no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2005	Artículo 8	\$0.00	Sin dato	Para el presente año fiscal no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto, no es necesario ni justificable la existencia de un precepto constitucional que ampare un monto de recursos ajeno a los principios de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, cuando éstos son puntos fundamentales en el diseño de las políticas públicas y en la obligación del Estado para garantizar a los ciudadanos acceso a información verídica y oportuna sobre las acciones públicas.

Además, debe considerarse que los aspectos más delicados y que pudieran requerir una liberación inmediata de recursos ya tienen su propio mecanismo institucional.

De esta forma, en consonancia con los avances en materia de transparencia, y para evitar los riesgos de discrecionalidad, opacidad o abuso que implica la actual redacción constitucional, consideramos pertinente proponer a la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

...

...

...

(Derogada)

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2007.

Diputados: Carlos Altamirano Toledo (rúbrica), Moisés Alcalde Virgen, Carlos Rojas Gutiérrez (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE QUINTERO BELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Jorge Quintero Bello, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Coinciden la mayoría de los historiadores en que ha sido Grecia la pionera de la democracia directa, la cual era posible dada la dimensión territorial y los pocos habitantes con que contaban las polis griegas. En estas pequeñas poblaciones, quienes tenían la calidad de ciudadanos se reunían en un lugar preestablecido para tratar los asuntos de interés común, consistentes en proyectos de ley y toma de decisiones en materia de nombramientos. Estos, generalmente, eran efectuados por sorteo.

En cuanto a los proyectos de ley, los mismos podían ser presentados a la asamblea por cualquier ciudadano, durante la primera reunión anual. Todos los ciudadanos tenían el derecho de voto pasivo y activo; sin embargo, como en gran parte de los cargos públicos no se recibía remuneración alguna por su desempeño, únicamente los ciudadanos que contaban con una posición económica desahogada podían aspirar a ocuparlos.

Otro factor que hacía posible el ejercicio de la democracia directa por los ciudadanos atenienses fue el hecho de que contaban con esclavos, pues éstos se encargaban de la actividad económica y del sostenimiento de la población, por lo que aquéllos disponían de suficiente tiempo para preparar y atender los asuntos públicos. Aun así, era una minoría la que participaba dentro de la población, pues quedaban excluidos los extranjeros, los esclavos, las mujeres y los menores. Se calcula que en las asambleas a las que se convocaba periódicamente para la discusión de los asuntos comunitarios, participaba únicamente el diez por ciento de los habitantes de las polis.

Por lo tanto, si ha existido un sistema de gobierno en el cual haya sido practicada la democracia en la forma más pura, es decir, sin ningún elemento extraño a la voluntad de los ciudadanos, esto ha ocurrido en la comunidad ateniense de la antigüedad.

Pero esta situación cambió debido a dos factores: primero, el hecho natural biológico consistente en la reproducción humana, que trajo aparejado el crecimiento demográfico y segundo, la conquista paulatina de libertades e igualdades de grandes sectores de la

población, que fue generando dificultades para que los individuos pudiesen concurrir a los foros de costumbre a fin de ventilar los problemas de interés común en forma directa, haciéndose necesario, por razones prácticas, abandonar tal método de discusión y toma de decisiones y crear otro que permitiera la participación ciudadana, aunque fuera por medio de otros individuos que pudieran dedicarse de lleno a la resolución de las necesidades colectivas. Tal fenómeno hizo realmente impracticable el autogobierno, toda vez que en los Estados, desde que se rebasaron los estrechos límites de la polis griega, ha sido imposible que funcione lo que se conoció como la democracia directa.

II. Según la concepción democrática de Juan Jacobo Rousseau, toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula. Tal afirmación la funda en el argumento de que los diputados del pueblo son únicamente sus comisarios (no representantes), no pudiendo resolver nada de manera definitiva.

Lo que queda claro es que el poder social, al ser imposible su ejercicio por todos los integrantes de la colectividad, se transfiere jurídicamente (proceso institucional de legitimación), hacia el grupo representante, con el propósito de que por su conducto y gestión, se alcancen los beneficios comunes a toda la población. Esto conlleva la idea de que los órganos representativos mantengan lazos de identidad con la fuente que sustenta dicha legitimación, es decir, con el pueblo; sin embargo, esto no siempre ocurre así, sino que en muchas ocasiones, los titulares del poder público, incluyendo los legisladores, ejercen el poder de que los invistió la sociedad en provecho personal o del partido político que los impulsó. En este sentido se ha dicho que la sociedad, al instituir el aparato destinado a su servicio, ha hecho nacer otra pequeña sociedad distinta de ella, que tiene forzosamente sus sentimientos, sus intereses y voluntad particulares.

En consecuencia, para evitar que continúe dándose de manera recurrente este distanciamiento entre representantes y representados, se propone regresar, precisamente, al origen del poder soberano, es decir, a la participación de los ciudadanos en las decisiones de interés general.

Aquí es donde hacen su aparición los instrumentos de la democracia semidirecta, la cual consiste, de manera general, en la intervención de los ciudadanos para que se pronuncien en determinado sentido respecto a una proposición relevante y trascendente para la vida comunitaria, sin que esto signifique la desaparición de los mencionados órganos representativos. De lo contrario, se estaría sugiriendo ejercitar la democracia directa o pura, lo cual es materialmente más que imposible, según quedó señalado.

III. A nadie escapa que la institución constitucional conocida como iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar, precisamente, el procedimiento de formación de la ley formal al pueblo mismo. Sin embargo, aún estas primeras y sencillas premisas valen ser detalladas, en cuanto que la iniciativa popular también se utiliza para referirse al procedimiento de revisión constitucional, así como al hecho de que, en la práctica, dicha iniciativa se concede a una determinada fracción del cuerpo electoral, y no a todo el pueblo de un determinado Estado, en su conjunto.

De esta manera, la iniciativa popular puede ser clasificada en constitucional y legislativa, así como también, atendiendo a una sencilla y didáctica clasificación, en simple y formulada. Será una iniciativa popular simple, aquella que se concreta a una moción hecha por una parte del electorado o grupo de ciudadanos al cuerpo legislativo, a efecto de que aprueben una ley con un contenido específico, y será una iniciativa popular formulada aquella que, en cambio, implique la completa elaboración de un proyecto de ley, por aquellos ciudadanos que lo presenten.

Ahora bien, pasemos a una segunda precisión jurídica. Si la ley o derecho positivo tiene como características el ser una norma general, abstracta, imperativa u obligatoria y formal, lo que significa entre otras cosas, que tiene que ser ordinariamente dictada por el órgano legislativo creado para tal fin, es claro que tratándose de la iniciativa popular, es tan sólo el primer paso del procedimiento de creación o formación legislativo el que se delega a los ciudadanos, pues para que un proyecto de este tipo cobre validez, requerirá, de manera habitual, ser sancionada por el órgano estatal legislativo.

En otras palabras, la iniciativa de ley, una vez elaborada y presentada, normalmente es sometida al procedimiento legislativo habitual estatal para que, en caso de prosperar, ésta sea acogida por la legislatura y se convierta en una decisión política formalmente válida, lo que en términos prácticos se traduce en el hecho de que dicha iniciativa debe cumplir con una serie de requisitos y formalidades para su presentación.

IV. La iniciativa popular normalmente es catalogada, junto con el referéndum, como uno de las instituciones auténticamente democráticas en el Estado contemporáneo. Resulta importante aclarar que los distintos tratadistas de derecho constitucional se debaten en cuanto a la correcta terminología de estas instituciones. Algunos han denominado a estas instituciones de "democracia directa" en contraposición con las institución representativa política, calificada como la institución de democracia indirecta por antonomasia. Otros, en cambio, han preferido denominar a estas instituciones de "democracia semidirecta o indirecta", diferentes de la representación política, debido a la existencia, o, mejor dicho, sobrevivencia de las *landsgemeinde* suizas.

En el fondo existe consenso en que es una institución del Estado democrático de derecho, de uso extraordinario, que representan una participación directa de la ciudadanía en los procesos de formulación y aprobación de decisiones políticas, o estatales. Precisamente por su naturaleza, es una institución que al ser utilizadas revitalizan los procesos constitucionales y democráticos. Mientras el dilema democrático, la búsqueda por encontrar mejores formas de convivencia siga siendo uno de los paradigmas fundamentales de la sociedad y de las disciplinas que se encargan de su análisis, el estudio de las instituciones políticas, y en específico de aquellas de participación ciudadana, constituirá un elemento indispensable en el derecho constitucional y la ciencia política moderna.

La iniciativa popular es una figura que en la actualidad incide y puede ser estudiada bajo el enfoque de problemas y debates contemporáneos, como son el relativo a la crisis del principio representativo, o la discusión de los derechos ciudadanos.

V. En el Estado contemporáneo, el principio de la soberanía popular ha constituido uno de los pilares básicos alrededor del cual se organiza el ejercicio del poder político. Esta soberanía se manifiesta en formas y mecanismos muy particulares, los cuales legitiman el actuar de las estructuras gubernamentales. De ahí que la participación del pueblo o de parte de éste, para ser más riguroso, en los procesos políticos, no sólo es una cuestión accidental o caprichosa, sino principio fundamental del estado de derecho que cobra vida en la enunciación de los derechos fundamentales de libre expresión de las ideas, de reunión, asociación y agrupación, así como muchos otros específicos que se atribuyen a los ciudadanos en particular, como son el derecho a votar y ser votado o a ejercer cargos públicos.

Esta participación política del pueblo, con derecho a hacerlo, es decir, de la ciudadanía, se presenta a través de múltiples mecanismos institucionales, entre los que destacan:

- a) El principio de la representación política, ante la inviabilidad de que la democracia se ejercite de manera directa, y mediante el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes de manera periódica.
- b) La formación de agrupaciones sociales intermedias, expresión de la autonomía política que se otorga a los ciudadanos, entre las cuales sobresalen los partidos políticos.
- c) Los mecanismos de democracia y participación directa.

Mientras que en la representación política la voluntad del pueblo se convierte en voluntad del Estado de manera indirecta, a través de las personas que son elegidas para representar los intereses colectivos, los mecanismos de democracia y participación directa logran la transformación de dicha voluntad de manera precisamente directa. Entre estos mecanismos institucionales se encuentra la iniciativa legislativa popular.

Asimismo, hay que añadir que de manera adicional existen fórmulas de tipo mixto, como pueden ser la participación popular en órganos colegiados políticos o administrativos, la publicidad consultiva y la participación de los interesados en el proceso de formación de los actos administrativos que les pueden afectar. Habría que mencionar que en el Estado mexicano estas fórmulas mixtas han tenido mucha aplicación, al menos formal, como son las audiencias públicas de consulta para procesos de reformas legislativas como fueron las hechas en materia electoral o respecto a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, o bien como podría ser la reciente Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, a través de la llamada audiencia pública, la consulta vecinal y, fundamentalmente, los consejos ciudadanos.

El otro nivel de participación es a través de las formaciones sociales o agrupaciones políticas. Los partidos políticos son generalmente estos órganos intermedios entre el Estado y el ciudadano, encargados de manifestar la autonomía política de la ciudadanía.

VI. En la actualidad, le creciente demanda de respuesta de las estructuras estatales, a las múltiples y nuevas necesidades sociales, así como el desgaste y la atrofia de las instituciones políticas, se reflejan en la institución representativa, así como también, y de manera diferente, en los sistemas de partidos políticos.

Por lo que toca a la crisis de la representación política, desde la perspectiva de una democracia pluralista, el problema aparece por el llamado fenómeno de "dispersión" de la soberanía popular. De acuerdo con esto, el ejercicio de la soberanía popular se encuentra disperso en tres dimensiones: temporal, espacial y funcional, provocando una falta de correspondencia entre la voluntad popular y la voluntad estatal que resulta.

De manera breve, podemos decir que por lo que toca a la dispersión temporal, ésta se refiere al problema de corresponsabilidad entre los intereses de la gente, o del electorado, y los intereses de los representantes por el simple paso del tiempo.

Los intereses de la gente y la ésta misma cambian a un paso mucho más acelerado que los representantes y los propios mecanismos de representación. Este problema apunta a la necesidad de contar con mecanismos de consulta continua, o periódica, para saber la voluntad mayoritaria sobre decisiones pasadas.

La llamada dispersión espacial apunta a la complicación que existe entre la desvinculación de los intereses y la voluntad del electorado, con los diferentes niveles de gobierno y administración. Los ciudadanos de pequeñas comunidades rurales, con frecuencia tienen que resolver sus problemas en oficinas y burocracias que se encuentran física y funcionalmente irremediablemente alejados de ellos y de sus intereses. Ante este problema, normalmente la doctrina constitucional y administrativa plantea el problema de la descentralización.

En último lugar, la dispersión funcional se refiere al problema claro de correspondencia de voto con personas, ideas, intereses y planillas. A la hora del voto se divide la expresión de la soberanía popular y cada órgano de representación capta, canaliza y lleva a cabo el supuesto mandato popular de diferente manera.

VII. Así, tal dispersión de órganos de autoridad y decisión hacen imposible la expresión de la voluntad mayoritaria obtenida del pueblo. En realidad, las decisiones políticas acaban siendo el resultado de complejos mecanismos de interacción por parte de los múltiples niveles de autoridad y decisión, conformados de acuerdo con diferentes intereses. En resumen, el sistema de voliciones y de pesos relativos, tan complejo de los Estados contemporáneos, se encuentra muy alejado de la opinión general de los ciudadanos.

La crisis de la representación política repercute en el problema de los partidos políticos, pues con frecuencia los condicionantes externos para que los ciudadanos participen se reflejan en las tendencias oligárquicas en la actividad de los partidos de las democracias occidentales. Como el mecanismo jurídico-constitucional de identificación entre soberanía popular y soberanía estatal resulta impedido en su actuación, funcionando tan sólo

parcialmente, surgen las fórmulas sustitutas o alternativas entre el cuerpo social y la organización estatal, que provocan una profunda mutación de la forma de gobierno.

De esta manera, el electorado no sólo no tiene garantizada su participación política, sino que llega a enfrentarse a verdaderos mecanismos de exclusión del poder de dirección política. Por esta razón, algunos ordenamientos constitucionales establecen disposiciones que garanticen la organización y funcionamiento de los partidos políticos bajo principios democráticos e igualitarios.

Entre los posibles caminos para hacer efectiva la identificación entre gobernantes y gobernados, incrementando el papel y los derechos de los ciudadanos se encuentra la ampliación del número y de las formas de ejercicio de los derechos políticos y de los derechos de libertad susceptibles de un aprovechamiento político, pero también el refuerzo de las instituciones de democracia directa mediante el fortalecimiento de su calidad y número.

Mecanismos como la iniciativa popular, tienen una doble valoración, por una parte como instituciones de naturaleza y finalidades normativas, y segundo, por su alcance político, ya que permiten la integración de fuerzas políticas, no con base en la común división mayoría-minoría, sino a través de la llamada sociedad civil en su conjunto o de manera indirecta, abriendo camino a un control democrático popular sobre las grandes decisiones gubernamentales.

De esta manera, este tipo de instituciones pudieran ser utilizadas como correctivos de la representación y de la partidocracia.

VIII. La iniciativa popular cuenta ya con una importante tradición histórica, aun cuando se ha diseminado de manera muy limitada.

En primer lugar se encuentra la Constitución de la Confederación Suiza, la cual fue originalmente promulgada en 1874, aunque ha sido sujeta a numerosos referendos, siendo el último en 1978.

A Suiza frecuentemente se le ha denominado como el país de la democracia, en virtud de sus instituciones democráticas directas. Como ya mencionamos, en primer lugar y de manera sobresaliente, se encuentran las *landgemeinde*, seguidas del referéndum y la iniciativa popular.

La *landgemeinde* es la institución de democracia directa por antonomasia, consistente en reuniones anuales, al aire libre, durante un domingo de abril o mayo, donde participan todos los electores del cantón, actuando a modo de asamblea legislativa.

En la actualidad esta figura subsiste sólo en algunos cantones, grandes en tamaño, como son Unterwald, Glaris y Appenzell. Además de la reunión ordinaria que implica, estas reuniones pueden llevarse a cabo en sesión extraordinaria a petición del Gran Consejo

Cantonal o de cierto número de municipios. A estas asambleas corresponden las siguientes facultades:

- a) Facultades legislativas, para revisar la Constitución cantonal, aprobar proyectos de ley, aprobar el presupuesto cantonal, concesiones de ciudadanía y creación y supresión de cargos y empleos.
- b) Facultades electorales, para elegir al Consejo de Gobierno del cantón, a los jueces de los tribunales principales y a los funcionarios superiores. Estas instituciones sin duda han logrado subsistir gracias al restringido número de habitantes, y el limitado desarrollo industrial de estas comunidades, básicamente agrícolas.

La iniciativa popular en Suiza, diferente al referéndum legislativo, está reconocida a nivel federal y cantonal. A nivel federal sólo se admite en materia constitucional y desde la Constitución de 1848. Hasta el año de 1891, la iniciativa popular sólo se admitía para una reforma total de la Constitución. La Constitución federal suiza define a la iniciativa popular como una petición presentada por 100 mil ciudadanos suizos con derecho a voto, solicitando la adopción de un nuevo artículo constitucional o la abrogación o modificación de determinados preceptos de la Constitución en vigor.

La solicitud total requiere de 100 mil firmas que lo soliciten. Cumplido esto, el pueblo debe decidir por medio de referéndum su acuerdo sobre la oportunidad de una iniciativa popular de revisión total de la Constitución, la que lleva consigo la disolución total de las cámaras.

La iniciativa popular en materia legislativa federal no existe, por lo que se dice que en Suiza se ha abusado del derecho de iniciativa popular.

Cabe mencionar que en sentido contrario a lo que se podría pensar, y en razón a las particularidades suizas, el resultado más claro de la democracia indirecta es el refuerzo de las tendencias conservadoras. La mayor parte de los referendos suizos han desembocado en el mantenimiento del statu quo y en el rechazo de los proyectos de reforma. Un ejemplo de lo anterior señalado por André Hauriou fue la aceptación del derecho de voto a las mujeres hasta 1971, debido a la oposición de los ciudadanos.

IX. El siguiente caso es Austria, cuya Constitución fue promulgada en 1920, tras una serie de constituciones provisionales que se habían sucedido desde 1918, fecha de fundación de la República austríaca. La Constitución abolida en 1934, fue restablecida en 1945. A partir de entonces ha sido enmendada por más de 30 leyes constitucionales.

La iniciativa popular austríaca establece un mínimo de 200 mil ciudadanos con derecho a voto, o la mitad de los que tienen derecho a voto, en cada uno de los tres estados austríacos. La iniciativa no contiene mayores requisitos, que el de ser formulada, es decir presentada como proyecto de ley.

X. La Constitución italiana recoge, al lado de su sistema representativo, las instituciones de democracia directa de manera muy sencilla, pues los requisitos que se establecen son muy sencillos: un total de 50 mil firmas, número no muy elevado.

Sin embargo, esta institución de participación directa del electorado posee una escasa incidencia sobre la vida política y parlamentaria del régimen italiano, puesto que ninguna disposición obliga a someterla a referéndum en el caso de que el Parlamento no tomara en consideración la proposición de ley popular. Desde 1971 sólo se han presentado 30 iniciativas y muy pocas de éstas han sido tomadas en consideración por las Cámaras.

XI. En España se contempla la existencia de la iniciativa popular, junto con el referéndum, pero por temor a que tales mecanismos se convirtieran en objeto de manipulación partidista, perdiendo su sentido alternativo, fueron regulados de manera deformadora hasta convertirlos en auténticos cascarones huecos, de tan difícil aplicación que se volvieron inaplicables. Entre los numerosos requisitos podemos citar:

En la Constitución española de 1931 ya existía la iniciativa popular que preveía en su artículo 66 que la proposición fuese firmada por un 15 por ciento de electorado, siguiendo el ejemplo de algunas Constituciones de Europa central de la primera posguerra, como la austriaca.

La ley orgánica del 26 de marzo establece que el proyecto debe ser presentado con la relación pormenorizada de los miembros de la comisión promotora de la iniciativa, el texto articulado de la proposición de ley, precedido por una exposición de motivos, más un documento en el que se detallen las razones por las que se ha adoptado tal iniciativa. Si el escrito de presentación es aprobado por la Mesa del Congreso que lo recibe, se inicia la segunda fase de verificación de las 500 mil firmas de electores autenticadas (artículos 7 a 11 de la LO 3/1983). Se establece un plazo máximo de seis meses para que los promotores de la iniciativa obtengan las firmas necesarias, a partir de donde iniciaría en realidad el trámite parlamentario ordinario.

XII. Por lo que toca a Latinoamérica, cabe señalar que son pocos los casos donde se reconoce la **iniciativa popular**.

Colombia, por ejemplo, en su artículo 155 constitucional, establece que un número igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva podrá presentar una iniciativa que será tramitada por el Congreso.

Cuba es otro de los casos latinoamericanos, ya que en su artículo 88 constitucional se otorga esta facultad, siempre y cuando la ejerciten 10 mil ciudadanos, que tengan la condición de electores.

De igual forma, Venezuela en su artículo 165 constitucional reconoce la iniciativa popular para iniciar leyes a un número no menor de 20 mil electores, identificados de acuerdo con la ley. Es de subrayarse lo que podríamos denominar el "sistema" creado por la Constitución argentina, a partir de sus novedosas reformas de 1994.

La Constitución argentina combina diversos elementos de otros ordenamientos constitucionales, tales como un requisito de firmas baja, el mecanismo de incorporación por la legislatura en un término no superior a los 12 meses, y la ley reglamentaria con un máximo de exigencia, así como materias exceptuadas. Todos ellos crean una figura, que complementada con el resto de disposiciones constitucionales hacen presumir que se convertirá en una verdadera instancia de participación democrática.

Cabe agregar que adicionalmente la Constitución argentina crea derechos de protección al medio ambiente, derechos de protección a los consumidores, y un sistema presidencialista atemperado, al crear la figura de un jefe de gabinete, con responsabilidad ante el Congreso, y reduciendo el periodo presidencial de seis a cuatro años con posibilidad de reelección.

XIII. En México, el artículo 71 constitucional, que no ha sufrido reforma alguna desde su aprobación en 1917, se refiere al procedimiento legislativo, específicamente a la iniciativa y determina quiénes son competentes para iniciar leyes o decretos, así como su trámite.

El primer antecedente de este párrafo primero del artículo 71 constitucional es el artículo 15 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812, el cual establecía que "la potestad de hacer las leyes reside en las cortes con el rey". Asimismo, el artículo 132 establecía "todo diputado tiene la facultad de proponer a las cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde".

La Constitución federal de 1824, primera Constitución del México independiente, estableció en sus artículos 41 y 52 que cualquier diputado o senador estaba facultado para presentar proyectos de ley o decreto ante su respectiva Cámara. Asimismo, podían ejercitar dicha facultad, ante cualquiera de las Cámaras, tanto el presidente de la república como las legislaturas de los estados.

De manera por demás sorprendente, será la Constitución centralista y conservadora de 1836, la primera y única Constitución mexicana en establecer la figura democrática directa de la iniciativa popular. La tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 precisó la iniciativa para formular leyes, señalando en sus artículos 26 y 30 que la iniciativa de leyes correspondía: Al Ejecutivo y a los diputados en todas las materias; a la Suprema Corte de Justicia, en lo que se refiriese a la administración de su ramo; a las juntas departamentales, en lo relativo a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales; y, a cualquier ciudadano, siempre y cuando dirigiese sus proyectos legislativos a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales, éstos los calificarían de útiles y, en su caso, serían aprobados por la junta departamental elevándolos a la categoría de iniciativa.

XIV. La Constitución de 1857 contempló en sus artículos 65 y 66 casi el mismo texto del actual artículo 71 constitucional, sólo que no mencionaba a los senadores en virtud de que la Cámara de Senadores se había suprimido. Posteriormente, con el restablecimiento de dicha Cámara en 1874, se incluyó la facultad de los senadores para presentar las iniciativas de leyes o decretos.

Actualmente, el párrafo primero del artículo 71 de la Constitución faculta al presidente de la República, a los diputados y senadores individualmente considerados, así como a las legislaturas de los estados, para iniciar leyes o decretos, ya que éstos son considerados como los más conocedores tanto del medio como de las necesidades del pueblo. Podríamos añadir, además, porque éstos son sus representantes elegidos directamente por él mismo.

Sin embargo, es facultad exclusiva del presidente de la república presentar las iniciativas de Ley de Ingresos, así como la presentación del Presupuesto de Egresos y de la Cuenta Pública.

Con relación a este párrafo primero, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 señala, en su artículo 61, que los particulares, las corporaciones o las autoridades que no tienen facultad para presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión pueden, conforme a los artículos 8o. y 35, fracción V constitucionales, entregar toda petición ante cualesquiera de las Cámaras.

Muy significativo resulta el hecho de que algunas constituciones de los estados de la federación contengan la iniciativa popular, facultando a sus ciudadanos para iniciar leyes ante su respectivo Congreso local. Tales son los siguientes casos:

- a) Baja California Sur, artículo 57, fracción V, estableciendo el derecho de iniciativa a los ciudadanos pero por conducto de los diputados de sus distritos, con lo que la figura se convierte en inaplicable.
- b) Estado de México, artículo 59, fracción V, a los ciudadanos de la entidad en todas las ramas de la administración.
- c) Hidalgo, artículo 47, fracción V, a los ciudadanos del estado y personas morales domiciliadas en el mismo, pero nuevamente cometiendo el error de establecerlo por conducto de los ayuntamientos o de los diputados de sus respectivos distritos electorales.
- d) Jalisco, artículo 28, fracción V, a los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.
- e) Nuevo León, artículo 68, que establece que "tendrá la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública en el estado y cualquier ciudadano nuevoleonés", aunque sin contener mayores mecanismos para su presentación.
- f) Oaxaca, artículo 50, fracción V, a los ciudadanos en todas las ramas de la administración.
- g) Quintana Roo, artículo 68, fracción IV, a todos los ciudadanos por conducto de los diputados de sus distritos.

h) San Luis Potosí, artículo 37, agrega al final a los ciudadanos como sujetos con el derecho de iniciar leyes, si bien el artículo 38 establece que conforme al reglamento interior del Congreso.

i) Sinaloa, artículo 45, fracciones V y VI, que les atribuye el derecho de iniciativa legislativa a los ciudadanos sinaloenses y a los grupos legalmente constituidos, conforme a lo que marque una Ley Orgánica. Asimismo, el artículo 10 de prerrogativas de los ciudadanos en su fracción IV, establece la prerrogativa de iniciar leyes.

j) Tamaulipas, artículo 33, fracción V, dando la iniciativa a todos los ciudadanos, por conducto de sus diputaciones, y

k) Veracruz, artículo 70, fracción I, que dice que serán iniciativas de ley las proposiciones dirigidas por el gobernador, las legislaturas de otros estados, el Tribunal Superior de Justicia del estado, y, de manera por demás innovadora, la Universidad Veracruzana en lo tocante a sus ramos.

Lo que llama la atención es que de las 11 constituciones, sólo las de Sinaloa y Jalisco construyen el sistema para la real iniciativa popular. Los estados de México, Nuevo León y Oaxaca la establecen, pero sin especificar la forma de llevarla a cabo; Veracruz establece la innovadora fórmula que apoya el argumento de que la ciudadanía no es el ente adecuado para llevar a cabo dichas actividades por su falta de conocimiento técnico; San Luis Potosí remite a un reglamento del Congreso, y el resto, cuatro constituciones, establecen de manera engañosa la figura, pues disponen que debería canalizarse a través de sus respectivos representantes, desvirtuando la naturaleza de la propia institución.

XV. La iniciativa popular ha sido materia de intensos debates y acaloradas polémicas en el país, ya que si bien se reconoce la necesidad de contar con cierta especialización teórica y técnica para la preparación de una ley, también es cierto que la representación política ha sido cuestionada fuertemente por los teóricos de la democracia, bajo el argumento de que está no debe sustituir por completo la posibilidad de los ciudadanos, a quien finalmente se dirige la ley y la acción gubernamental en lo general, para que intercedan y participen en las cuestiones que les afectan.

Lo curioso de nuestro sistema, es que aunque no se reconoce la institución de la iniciativa popular a nivel constitucional, la ley secundaria sí la prevé. El trámite de las peticiones presentadas por los ciudadanos, las corporaciones o las autoridades que no tienen facultad para presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión es el siguiente: el Presidente de la Cámara, ante la cual se haya presentado la petición, la turnará directamente a la comisión correspondiente de acuerdo a la naturaleza del tema que se trate, quien la estudiará y resolverá, a través de un dictamen, si es o no tomada en consideración. En caso de resolver en sentido afirmativo, será presentada la iniciativa como suya o por los diputados o senadores que la hayan acogido, conforme al artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Si el dictamen es desfavorable, la asamblea, a través de una votación, podrá aprobar el dictamen, en este caso quedará desechada la proposición. Si la asamblea vota en contra del dictamen, la petición será devuelta a la comisión para su nuevo estudio y dictamen.

XVI. Como ocurre a nivel mundial, el sistema democrático mexicano, básicamente representativo, contaba –y cuenta– con partidos políticos seriamente cuestionados como instituciones de participación, organización y representación política de la población. En ese escenario, los mecanismos para el ejercicio de la democracia directa se presentan como formas del ejercicio del poder que pueden coadyuvar a cambiar dicha situación.

Sin embargo, tales mecanismos siempre deben ser concebidos como complementarios a los propios de un sistema representativo, pues es absolutamente impensable reemplazar la democracia representativa por otra en la que las decisiones sean tomadas directamente por los ciudadanos.

Asimismo, sólo podrán entenderse a cabalidad estos mecanismos en un contexto de respeto a la Constitución, tanto en su parte orgánica como dogmática. Eso implica reconocer que su ejercicio no puede ser utilizado como una manera de legitimar el "saltarse a la garrocha" el texto constitucional, vulnerar derechos fundamentales de las personas –constitucionales o no– o avasallar los derechos de las minorías.

En ese sentido, debemos afirmar contundentemente que ninguna persona está sometida irremediamente a las decisiones adoptadas "democráticamente" por la mayoría porque, como parte del pueblo en su conjunto, su voluntad y sus derechos no pueden ser desconocidos. El ciudadano tendrá (o deberá contar en último caso) con recursos judiciales que le permitan ejercer control sobre las iniciativas o consultas populares que vulneren la Constitución y sus derechos. Así, la calidad de "más democrático" de un sistema no radicará tanto en la definición de un gobierno como representativo o ejercido por la población directamente sino en que, sea quien ejerza el poder, existan frenos y controles al mismo para proteger el ordenamiento constitucional en general y, en particular, los derechos de las minorías y, en general, de las personas.

XVII. Un creciente número de investigadores sobre temas constitucionales y políticos coinciden en asignar un lugar clave a las relaciones entre el proceso de globalización y el proceso de construcción de ciudadanía (Touraine, Castells, Beck, Keane y otros). Esto impulsa algunas premisas para entender las complejas sociedades de carácter multicultural, permite también esbozar algunos de los desafíos a los que se enfrenta América Latina en este milenio.

Recientemente en un material titulado *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina* (que dio lugar nada menos que a la publicación de tres extensos y respetables volúmenes) se dividió en regiones el tema de la ciudadanía; una de ellas la constituye México y América Central, otra los países andinos y finalmente los países del cono sur.

Ahí se percibe una constante que consiste en la precariedad con la que se han desarrollado los procesos de democratización y las inestables situaciones en países como Argentina, Colombia, Perú y Ecuador, que ayudan a entender la dimensión que adquiere la participación directa.

Pero también los contrastes surgen cuando se trata de evaluar a las sociedades de estos países, pues por ejemplo en el caso argentino la sociedad civil, si bien enormemente movilizada, no es capaz de tener una clase política estable, Colombia se debate entre sectores conservadores y liberales que buscan adaptarse a nuevas formas de organización para mantenerse en el poder.

XVIII. La presente iniciativa se propone reformar el artículo 71 de nuestra Carta Magna, en donde se establezcan explícitamente el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas de leyes.

En virtud de que, reiteradamente, la actividad de los representantes populares no refleja adecuadamente los intereses y anhelos de los ciudadanos, o de que dichos representantes no quieren cargar con la responsabilidad histórica de una decisión trascendente para la comunidad, ha surgido la democracia semidirecta, como un punto intermedio entre la directa y la representativa, que permite al cuerpo electoral pronunciarse en determinado sentido, sin menoscabo de que sigan funcionando las asambleas legislativas.

XIX. Para el Partido Acción Nacional, la democracia es una forma de gobierno y un estilo de vida en el cual se fomenta y se propugna la participación libre y responsable de los individuos. Como medio para alcanzar lo anterior, nuestro partido ha promovido y sustenta, en sus principios ideológicos, los mecanismos de democracia participativa tales como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Las que consideramos como instituciones de la democracia directa, complementaria en todo momento de la democracia representativa que ya opera en el país.

"Para nosotros, la democracia es la organización racional de libertades con base en la ley. Es distribución equitativa del saber, del tener y del poder. Es institucionalización del diálogo. Es confianza en la palabra razonable y veraz. Es voluntad de convivencia con quienes piensan de manera diferente. Es decisión de fundar la autoridad en razón, para que la autoridad tenga la razón que la sociedad le dé. Nosotros estamos convencidos que el progreso humano y, por tanto, el progreso de la nación, depende de la capacidad que las y los mexicanos tengamos para edificar un Estado de libertad en el que nuestras acciones estén motivadas por la responsabilidad social y se dirijan al bien común".

Por lo antes expuesto, los suscritos diputados del Grupo Parlamentario de Acción Nacional sometemos a su consideración el siguiente iniciativa con proyecto de

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

Artículo Único. Se reforma y adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 71. ...

I. a III. ...

IV. A los ciudadanos mexicanos, en los términos establecidos por la ley.

Las iniciativas presentadas por los ciudadanos, por el presidente de la república, por las legislaturas de los estados, o por los diputados de los mismos, pasarán a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Reglamentaria de la Iniciativa Popular en el término de 365 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 4 de octubre de 2007.

Diputado Jorge Quintero Bello (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO CHANONA BURGUETE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El que suscribe, Alejandro Chanona Burguete diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 117, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente:

Exposición de Motivos

1. La historia constitucional política del Estado mexicano, a partir de su independencia, encuentra su mejor tesis en la de una organización popular, representativa, republicana y federal.

La actualización de este ideal político se encuentra expresado en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, que establece una "(...) República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; (...)".

El pacto federal, organizado de este modo, en ningún sentido ha querido significar la disminución de las facultades de los estados de la federación para promover el desarrollo armonioso de sus comunidades; pero si la de asegurar la unión política como el método idóneo en la consecución de los objetivos sociales.

El contenido histórico de las disposiciones constitucionales reflejó el proceso de la construcción del Estado nacional, buscándose la preservación de la soberanía, la unidad política y contención insurgente que hiciera peligrar al Estado.

Tal es el sentido que se observa en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, cuyo artículo 29 reza: "Ningún Estado entrará en transacción o contrato con otro, o con potencia extranjera ni se empeñará en guerra, sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita dilaciones."

Se aprecia con claridad el contexto histórico de este artículo, que es propiamente el de la construcción del Estado mexicano, en un ambiente de insurgencia e inestabilidad política. En consecuencia, el artículo citado buscó el fortalecimiento del reciente pacto federal, previniendo la acción autónoma de las entidades federativas, que pusieran en riesgo la soberanía o la seguridad del Estado. De ahí, que no puedan entrar en transacciones con

potencias extranjeras. Por consiguiente, la disposición de limitar la capacidad de los estados en materia exterior está directamente vinculada a los asuntos políticos y de seguridad.

Este aspecto se vio reforzado en la Constitución Federal de 1824. El artículo 50, relativo a las facultades exclusivas del Congreso General estableció en su fracción XIII, el de "Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con potencias extranjeras."

Se concentra en la federación la competencia de las relaciones exteriores, pero éstas, como se aprecia, corresponden a materias consustanciales a la naturaleza del Estado, su soberanía o definición de un orden de seguridad internacional.

En la federación recae la responsabilidad de salvaguardar la integridad del Estado y consecuentemente participar en el concierto mundial para asegurar la paz mundial.

Así, el artículo hace referencia a la aprobación de los tratados de paz. Este tipo de instrumento son "(...) los acuerdos celebrados entre Estados que se encuentran en estado de guerra, con el propósito de poner fin definitivamente a la situación bélica existente entre ellos."¹

De forma paralela, la alianza se entiende en derecho internacional como "(...) una forma específica de asociación con carácter militar o político frente a un tercer Estado o grupo de Estados."²

La neutralidad, por su parte, se define en el derecho internacional como "(...) la situación de un Estado que no participa de un conflicto armado."³

Como se observa, este tipo de tratados son la responsabilidad exclusiva de la Unión; no así los demás que tengan que ver con el desarrollo de las entidades federativas, que correspondería a ellas mismas.

De forma paralela, el artículo 162, en referencia a los Estados, expresa que "Ninguno de los estados podrá:"

IV. "Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle la guerra..."

Aquí se define con claridad el sometimiento de las entidades federativas a la Unión en lo relacionado a la guerra, o a entrar en transacción con potencias extranjeras. Es decir, toda vez que exista un conflicto, las entidades federativas no pueden actuar de manera individual.

Transigir, de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua significa "Ajustar algún punto dudoso o litigioso, conviniendo las partes voluntariamente en algún medio que componga y parta la diferencia de la disputa". De este modo, se refiere al arreglo de un

diferendo, que en todo caso corresponde a la federación, y no a las unidades políticas menores.

En la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se confirma la concurrencia de los Poderes de la Unión en la adopción de instrumentos internacionales.

El artículo 72 confiere al Congreso la facultad para "XIII. (...) aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo". Lo cual corresponde a la representación del Ejecutivo como Jefe de Gobierno y de Estado; así como a las materias en las que interviene, en tanto sujeto de derecho internacional.

Una vez más se ratifican las materias en las cuáles actúa exclusivamente la federación. De acuerdo a la Convención de Viena se "(...) entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional (...) y cualquiera que sea su denominación particular"⁴

Los convenios son una variante en la nomenclatura de los tratados internacionales. "Así, encontramos diversas denominaciones para el mismo acto jurídico: tratado, convención, acuerdo, pacto, carta, declaración, protocolo, intercambio de notas, etc."⁵

En el artículo 111, referente a los Estados de la federación, se norma que éstos no pueden en ningún caso:

"I. Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros"

Se entiende, como ya ha sido señalado, que las entidades federativas no pueden llevar a cabo relaciones exteriores en los ámbitos político-militares. Sin embargo, la segunda parte del artículo señala una excepción, que apunta hacia la tesis de la responsabilidad de las entidades federativas en los ámbitos directamente vinculados a ellas, que les afecten.

Se incrementan las facultades de las entidades federativas, cuando así convenga a las necesidades genuinas locales y nacionales, reconociéndose siempre las competencias de la federación. En realidad esta es la lógica que subyace en las facultades de política exterior de las entidades federativas y la federación.

La Constitución de 1917 retoma el sentido de la Constitución precedente y en su Artículo 117 se establece que los "Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras"

2. El término de diplomacia federativa y paradiplomacia se refieren al mismo fenómeno de la acción exterior que llevan a cabo las entidades subnacionales.

Los enfoques teóricos para el análisis de esta nueva realidad se desarrollaron bajo el nombre de "interdependencia compleja" por Robert Keohane y Joseph Nye, que explican que:

"(...) la creciente presencia de los estados federales en las relaciones internacionales demostraba la existencia de múltiples canales de comunicación entre actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales sin la supervisión obligada del gobierno central."⁶

El término de paradiplomacia ha sido así utilizado para designar estas actividades de las entidades federativas, reconociéndose en el mismo la competencia del Estado para conducir la diplomacia de la nación. Las entidades federadas conducen una diplomacia paralela, limitada a ciertas materias como: cooperación, cultura, turismo, resolución de problemas transfronterizos, inversiones, etc. No realizan de modo alguno la política exterior del Estado.

En los años setentas Ivo Duchacek definió la paradiplomacia como. "la existencia de vínculos entre actores gubernamentales no centrales y gobiernos centrales a estatales/provincias/municipios/ extranjeros con el propósito de influir en temas de comercio, inversiones y otras políticas y acciones"⁷

Los estudios teóricos reconocen el hecho de que los asuntos exteriores tienen cada vez una mayor y profunda presencia en lo local; impulsando a los gobiernos locales a tener una participación más activa. La consecuencia de este proceso, señalan, es la de la construcción de una política exterior más sólida, al incorporarse las necesidades de las entidades subnacionales. Por supuesto que ello también apuntaría a una mayor democratización.⁸

En otros análisis teóricos se reconoce el surgimiento de mayores actores en el escenario mundial, en el que al menos deben cumplirse tres características para ser considerado como tal:

"a) grado de autonomía; b) capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos; y c) continuidad en la importancia de las funciones desarrolladas"⁹

De este modo los actores se dividirían en públicos, que integra a los Estados-Nación, actores gubernamentales no centrales (estados, provincias y municipios) y organismos intergubernamentales.

Dentro de los actores privados destacan las organizaciones no gubernamentales, las empresas transnacionales, la opinión pública internacional, entre otros.

3. El federalismo es el arreglo constitucional de la Nación mexicana derivada de su historia política. El artículo 40 de nuestra Carta Magna reza:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"

Sin embargo, este anhelo político ha encontrado diversos obstáculos para erigirse en el marco normativo de una realidad político-social. Desde el Constituyente de 1917, ya un legislador acusaba que

"(...) ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos, deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél"¹⁰

En realidad el sentir general sobre estos asuntos, así como sobre el pacto federativo per se, fue el de la disminución de las facultades constitucionales de las entidades federativas, derivadas del ejercicio abusivo del poder por el Gobierno central, situación que se transmitió a la percepción general hasta el día de hoy.

El Congreso de la Unión se encuentra hoy frente a la reforma del Estado. En este contexto, es indiscutible el precepto constitucional respecto al régimen federal de nuestro sistema político, el cual debe avanzar para otorgar un sentido verdadero a la norma, para reflejar la realidad de las entidades federativas, y para permitir a éstas un mayor impulso de su desarrollo económico y social.

El federalismo no es de ninguna manera estático. Sino que evoluciona incorporando su acervo histórico y para responder eficientemente a las nuevas realidades político-sociales.

En efecto, nuestra ley fundamental es cuidadosa en definir las facultades que corresponden a cada nivel de gobierno. Pero también es cierto, que nuestra Constitución encontró en la de los Estados Unidos de América del Norte su inspiración y ejemplo, en la cual los Estados sí están facultados para celebrar acuerdos.

La restricción que se impone en México a las entidades federativas, como ya fue analizado, se derivó de la necesidad histórica de fortalecer la unidad del Estado y evitar que entidades políticas menores comprometieran a la Nación en su conjunto o se involucraran en tratados político-militares.

En consecuencia otras tareas, particularmente aquéllas que tienen que ver con asuntos de la propia entidad federativa y el bienestar de ésta, deben ser conducidas por los propios Estados, en pleno acuerdo con la federación. Los convenios internacionales que tengan este propósito no tendrían que ser la exclusión.

La cooperación y el concierto son la base del federalismo para solventar con mayor eficiencia las demandas de desarrollo del país. Otras naciones ya han transitado a este nivel, y en esta experiencia federal se encuentra el principio de subsidiariedad. Se entiende por ésta la competencia de las entidades locales para actuar en la resolución de los problemas de su entorno, transfiriéndose dicha competencia a niveles más generales o federales de gobierno, cuando esté en mejores condiciones para cumplir con los objetivos planteados.

La fórmula no es nueva en nuestra ley fundamental, ya que el federalismo en si comporta este tipo de acuerdos. Al referirse a las entidades federativas, la Constitución establece un mecanismo subsidiario para las acciones o funciones locales. Se lee en el artículo 115, apartado d)

"El procedimiento (...) para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes"

En sentido paralelo, en el apartado i), § 3º, se establece: "Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan".

Nuestra Constitución reconoce como bases del federalismo la subsidiaridad, la corresponsabilidad y la cooperación, sentido en el que sin lugar a dudas debe continuarse avanzando. Cualquier método contrario merma el pacto federal, el avance democrático, la eficiencia para la resolución de los problemas y el actual proceso de reforma del Estado.

De este modo, todo aquello que atañe a la creación de obligaciones internacionales para el Estado corresponde a la federación; y las otras materias locales a las entidades federativas.

En este contexto debe buscarse la actualización de la norma constitucional y de las leyes secundarias, que reflejen el verdadero espíritu federalista y la realidad contemporánea de nuestro país y el mundo. Adaptarse a lo que en la práctica ya se lleva a cabo.

En el portal electrónico de la Secretaría de Relaciones Exteriores se lee que ésta: "(...) brinda orientación y apoyo a los gobiernos locales mexicanos que manifiestan interés en desarrollar vínculos con el exterior, en beneficio de sus propias dinámicas de desarrollo"¹¹

De donde se desprenden tres premisas básicas:

- a) el reconocimiento por parte del Poder Ejecutivo de que los Estados llevan a cabo relaciones con el exterior;
- b) el acto jurídico que debe sustentar cualquier acción y compromiso con el exterior, pero que actualmente no se reconoce;
- c) la idea de que estas acciones con el exterior se vinculan con el desarrollo local.

Claramente en el mismo documento se hace referencia a gobiernos locales mexicanos, que en todo caso son los actores y los sujetos de estas relaciones; y no simplemente a "cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal", que se prevé en la ley sobre la celebración de tratados¹², generándose un vacío, que debe resolverse.

Son los Estados, como unidad fundamental de la federación, en quienes recae la titularidad de los vínculos con el exterior, y no simplemente en las unidades administrativas, como actualmente está regulado.

En todo caso se encuentra aquí una contradicción fundamental, en la cual se permite a una unidad administrativa, centralizada o descentralizada convertirse en sujeto de derecho internacional público al signar un tratado con otra entidad exterior; cuando al propio Estado no se le reconoce tal competencia. La irracionalidad de este mecanismo en el pacto federal es evidente.

La propia SRE ha introducido el concepto de *diplomacia federativa*, "que constituye aún el término con el que la Secretaría de Relaciones Exteriores se refiere cuando se aborda la creciente dinámica de los gobiernos estatales y municipales en el plano internacional"¹³

En este contexto, la SRE impulsó la celebración del I Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales, celebrado en junio de 2006, en torno a la diplomacia federativa, en el que se reconoció el papel de la Cancillería en el apoyo a la actividad internacional de los gobiernos locales.¹⁴

4. El derecho constitucional comparado ofrece claros ejemplos de la forma en que se resuelve este asunto, otorgándose a las entidades federativas la capacidad de celebrar tratados internacionales en materias limitadas. Tanto en regímenes federales como unitarios es la facultad de los Estados de celebrar tratados no es una excepción, sino una acción legítima y cada vez más difundida.

Al revisarse las constituciones de otros países se observa que en todas ellas, al otorgarse capacidades a las entidades federativas para vincularse al exterior, se cuida en todo momento de preservar la unidad del Estado, así como la unidad de la política exterior, que corresponde a un régimen federal. Y al mismo tiempo se otorgan facultades a las entidades federativas, limitadas y en materias específicas, que en lo general se vinculan al desarrollo local.

Esta fórmula sencilla, incorporada en la ingeniería constitucional de otras naciones, y probada en la práctica política, es la actualización que nuestro sistema constitucional requiere, para responder, como ya se advirtió, a funciones que de hecho ya se llevan a cabo.

Nuestra Carta Magna se inspiró en gran medida, en los principios filosóficos y políticos de la constitución estadounidense. En aquélla se preservó como facultad exclusiva de la Unión la de concluir tratados internacionales, sin que ello significara la anulación de las entidades federativas para celebrar acuerdos en ciertas materias con la aprobación del senado.

El artículo 1º, sección décima, punto 3º, establece que ningún Estado podrá celebrar acuerdos sin el consentimiento del Congreso. Es decir que para iniciar este procedimiento se requiere el consentimiento del Senado, el cual desde ese momento cuida el contenido y el proceso de negociación.

Con nuestro vecino del norte, los Estados que colindan con aquella Nación, se encuentran en desventaja, al no poder suscribir con sus contrapartes acuerdos que resulten en beneficios regionales.

La constitución canadiense a partir de su artículo 16.3 autoriza una competencia limitada a las provincias para la conclusión de acuerdos internacionales.

La constitución alemana establece un sistema federal, en el que las entidades federativas poseen la capacidad para celebrar tratados en aquellas materias en las cuales tienen facultad legislativa.

El artículo 32 relativo a relaciones exteriores dispone:

"(1) El mantenimiento de las relaciones con Estados extranjeros compete a la Federación.

(2) Antes de concertar un tratado que afecte la situación particular de un Land, éste será oído con la debida antelación.

(3) En tanto que los estados federados tengan competencia para legislar, podrán con el consentimiento del Gobierno federal, concluir tratados con Estados extranjeros."

Es decir, las entidades subnacionales pueden concluir tratados internacionales siempre que sea en las materias en las que puedan legislar y con la sanción del Gobierno federal.

En el caso de Bélgica también se confiere a las regiones y comunidades la facultad de concluir tratados en aquellas materias de su competencia, sin que ello signifique poner en riesgo la unidad o la política exterior de la nación.

En la sección II relativa a las competencias, el artículo 127 se refiere a las regiones y comunidades francesa y flamenca y dispone en su párrafo tercero que éstas regularán por decreto "La cooperación entre las Comunidades, así como la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados (...)." Se especifica más adelante que: "Una ley aprobada con la mayoría (...) determinará (...) las formas de cooperación (...) así como las modalidades de conclusión de tratados (...)"

Se inscribe la misma idea en el artículo 128 que establece que

"Los Consejos de la Comunidad francesa y de la Comunidad flamenca regularán por decreto, cada uno en lo que le concierne, las materias personalizables, así como respecto a ellas, la cooperación entre las Comunidades y la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados. Una ley aprobada con la mayoría prevista en el artículo 4, último párrafo, determinará tales materias personalizables, así como las formas de cooperación y las modalidades de conclusión de tratados"

El otro aspecto que debe resaltarse es el hecho de que "Tales decretos tendrán fuerza de ley respectivamente en la Región de lengua francesa y en la de lengua holandesa (...)"

Para el caso de la comunidad y región alemana, la constitución establece en el artículo 130 que

"El Consejo de la Comunidad de habla alemana regula por decreto:

1.4. la cooperación entre las comunidades, así como la cooperación internacional, incluida la conclusión de los tratados (...). Estos decretos tienen fuerza de ley en la región de lengua alemana."

La constitución federal de Suiza también ofrece un ejemplo claro de la forma en que las entidades subnacionales conducen relaciones exteriores y convienen en acuerdos internacionales.

El artículo 8º establece que: "Solo la Confederación tendrá derecho a declarar la guerra y concertar la paz, así como a entrar en alianzas y tratados con Estados extranjeros, especialmente en materia de acuerdos de aduanas y de comercio."

De este modo se contiene la misma idea que se ha desarrollado en otras constituciones, sobre el hecho que una unidad federada no puede tomar en materia de relaciones exteriores, aquellas funciones que son exclusivas de la federación, o que pongan en riesgo a la misma.

Así la fórmula constitucional que se aplica, es la de definir las funciones de las entidades federativas. Ya en el artículo 9º se dispone que: "(...) los cantones conservan el derecho de concertar con Estados extranjeros tratados sobre materias relativas a la economía pública y a las relaciones de vecindad y de policía, si bien estos tratados no podrán contener nada que se oponga a la Confederación o a los derechos de otros cantones."

La experiencia internacional muestra con claridad que la organización de un estado bajo un régimen federal no significa la prohibición a las entidades federativas para establecer vínculos con el exterior e incluso concluir tratados internacionales u otros instrumentos reconocidos por el derecho internacional público.

Esta facultad de realizar acciones en el exterior y concluir acuerdos, se circunscribe a ciertas materias y con ciertas limitaciones. La regla general establece que los asuntos propios de la entidad federada, que normalmente están especificadas en las constituciones, son las mismas sobre las cuales podrán establecer acuerdos internacionales. De este modo el conjunto de asuntos sobre los que puede signar acuerdos internacionales son los mismos de las competencias legislativas reconocidas por la federación. Los tratados políticos, militares, o que comprometan la unidad de la federación o la política exterior, no son componentes del ámbito de competencia de las entidades federativas.

En todo el procedimiento, la federación está atenta a los asuntos que se negocian y a los instrumentos signados. El Estado como unidad federada establece los mecanismos de

control y supervisión de los tratados, como un ejercicio soberano exclusivo. Por lo general es la cámara alta la encargada de esta responsabilidad.

5. La realidad del mundo hace imposible sustraer a las entidades federativas de la globalización. Continuar pretendiendo que la acción en el exterior es ámbito exclusivo de la federación es dar la espalda a un hecho que se impone por su propia fuerza; que se reconoce, pero que se rechaza integrarlo a la norma jurídica que fortalezca nuestro federalismo.

La condiciones en que las entidades subnacionales pueden llevar a cabo relaciones exteriores son variadas. Así, por ejemplo, se destaca la actividad que llevan a cabo entidades que comparten fronteras y por tanto se ven obligados a coordinar acciones conjuntas para la solución de los problemas fronterizos.

Como ejemplo destaca el caso de España y Francia, que al amparo de un convenio de 1995, se permite a sus unidades federativas concluir acuerdos internacionales de cooperación transfronteriza en la región de los pirineos. Si bien debe destacarse que esta facultad de las entidades territoriales se ampara en un marco bilateral más amplio, que permite la conclusión de tratados entre sus subregiones fronterizas en determinadas materias.

En México los estados fronterizos estarían impedidos de realizar semejantes acuerdos de cooperación con sus contrapartes, sobre todo de los Estados Unidos, cuya frontera es más amplia y donde la relación transfronteriza es muy compleja.

Otro método utilizado es la apertura de oficinas de representación en el exterior, que permite a las entidades federativas mantener una presencia continua en el exterior y asegurarse la promoción de sus intereses culturales, económicos, sociales e incluso políticos. Por lo general estas oficinas se mantienen en las localidades extranjeras en donde existe un mayor número de migrantes originarios de la propia entidad federativa.

El contacto y el impulso de cooperación con los connacionales en el exterior es otro de los mecanismos ampliamente utilizados para favorecer los intereses mutuos e incrementar los beneficios.

A nivel político, incluso se ha mantenido un cuidadoso contacto con los mexicanos en el extranjero, en donde se ha observado la comunicación de los políticos e incluso el contacto directo mediante campañas proselitistas en comunidades mexicanas en el extranjero. La presencia de los gobernadores en dichas comunidades y la entrevista con los poderes de esa localidad, son cada vez más frecuentes.

También existen órganos que asocian a uno o más poderes transfronterizos como es el caso de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos entre México y Estados Unidos.

Otro hecho relevante es el establecimiento de oficinas encargadas de los asuntos exteriores del Estado. El gobierno local determina el tipo y nivel de unidad administrativa encargada de la diplomacia del Estado. La adscripción orgánica de tales unidades es variada y puede

incluir oficinas independientes, unidades dependientes de la oficina del gobernador, dependientes de otra unidad administrativa, subsumida a otras unidades o bien dividida entre varias.

De acuerdo con ello, 18 entidades federativas no cuentan con tales unidades encargadas de los asuntos exteriores de los Estados.¹⁵

Las funciones en las que se concentran estas oficinas son de orden económico, político y social, entre otros.

Económicos: búsqueda de oportunidades de negocios, captación de inversión, de recursos financieros y tecnológicos, fomento del comercio exterior, impulso a la cooperación, fomento del turismo.

Políticos: atención al cuerpo consular acreditado en la entidad, coadyuvancia en la instrumentación de programas federales, coordinación de programas interinstitucionales, impulso a la conclusión de acuerdos de cooperación con el exterior, acercamiento con ciudades y regiones del mundo, seguridad sobre todo en la frontera.

Culturales: información de becas y estudios en el extranjero, promoción de la identidad cultural en el extranjero, intercambio cultural, educativo y artístico, programas interculturales con sus comunidades en el extranjero.

Sociales: establecimiento de vínculos con comunidades locales en el extranjero, fortalecimiento del vínculo entre comunidades locales en la entidad y en el exterior, apoyo a migrantes, creación de redes sociales transnacionales, programas de salud.

Relaciones públicas: organización de las visitas del gobernador al exterior, estrechamiento de relaciones con entidades gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales.

La ley no puede, de modo alguno, abstraerse de esta realidad. El fortalecimiento del Estado de derecho se funda en normas básicas que regulen una realidad social, al tiempo que constituyan el marco normativo para el fomento del desarrollo económico y social equitativo de todas las regiones del país.

Otro mecanismo ampliamente utilizado por las entidades federativas es la celebración de acuerdos de hermanamiento. Este tipo de instrumento tiene por objetivo fomentar la cooperación y la colaboración entre autoridades estatales y municipales de México y gobiernos locales extranjeros.

Sobre este instrumento y otros signados por las entidades federativas es importante señalar algunos vacíos normativos derivados del no reconocimiento constitucional a los Estados para la conducción de ciertos actos internacionales, pero que de alguna manera llevan a cabo.

De este modo, la SRE establece que "jurídicamente los Acuerdos de Hermanamiento se circunscriben en el marco de los "Acuerdos Interinstitucionales", que son aquellos convenios celebrados entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales."

Si aceptamos que los Estados y municipios, sobre todo estos últimos, firman los acuerdos de hermanamiento, y se establece que éstos son acuerdos interinstitucionales, se deriva un vacío, toda vez que constitucionalmente no están facultados para firmar tratados internacionales.

Sin embargo, al establecerse que se trata de acuerdos interinstitucionales, entonces, se deriva otro vacío, pues los Estados y Municipios conforman entidades políticas constitucionalmente reconocidas como parte de la federación, y con personalidad jurídica. Los artículos 115 a 121 de la Constitución Política son muy claros respecto a la naturaleza de estas entidades. En consecuencia no corresponden a las categorías de "cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal".

De acuerdo a la Ley sobre la Celebración de Tratados en su artículo 2º, fracción II, se define:

"Acuerdo Interinstitucional: el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualesquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado"

De este modo, el acuerdo interinstitucional consentiría a las unidades administrativas menores u organismos descentralizados para concluir acuerdos internacionales. Las unidades administrativas estarían celebrando tratados internacionales como si fueran Estados. Adicionalmente, estos instrumentos no pasan por ningún procedimiento de ratificación, sin embargo, si generan compromisos a nivel de municipio, Estado o Nación, sin que sean éstos el actor y sujeto de tales actos jurídicos.

En consecuencia, la normativa actual niega a los Estados un derecho que en la práctica se realiza, y sin embargo otorga tal beneficio a unidades administrativas de los Estados, como si aquéllas tuvieran mayor personalidad política, jurídica o constitucional. Es el Estado, como construcción político-social, el que está facultado para firmar tratados internacionales, pero de ningún modo la administración pública.

Debe subrayarse que los denominados acuerdos interinstitucionales se enmarcan en el Derecho Internacional Público, cuyo sujeto primigenio son en todo caso los Estados o bien las entidades federadas, que constitucionalmente estén facultadas para celebrar tratados internacionales. En efecto, de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, los acuerdos internacionales, más allá de su denominación, –que incluye

a los acuerdos interinstitucionales– son en todo caso tratados internacionales, regidos por el Derecho Internacional Público.

Sobre este punto es pertinente el análisis de los especialistas, que al referirse a los acuerdos interinstitucionales establece "Cualquier acuerdo regido por el derecho internacional público, que se celebre con otro Estado soberano, debe considerarse como una obligación internacional asumida por México (...)". Añade "Los efectos internacionales de un convenio o acuerdo ejecutivo están en el mismo plano que un tratado; para el derecho internacional, tal distinción es absolutamente irrelevante". Remata su opinión el autor con la siguiente reflexión:

"Así la situación, no nos queda sino preguntarnos una vez más, y sin encontrar respuesta satisfactoria, por qué razón el legislador tuvo la ocurrencia de consagrar en una ley reglamentaria los famosos "acuerdos interinstitucionales" que no son sino acuerdos ejecutivos o llamados también acuerdos en forma simplificada.

Lo grave es que con ello se está tratando de convalidar algo que por su propia naturaleza está viciado de origen, ya que no puede ser convalidada en una ley secundaria una figura jurídica que no es contemplada en forma alguna dentro del marco de nuestra Constitución. ¿Por qué no haber pensado en reformar la carta magna a través del procedimiento prescrito?"¹⁶

Debe señalarse una vez más, que no hay procedimiento de ratificación constitucional para los acuerdos interinstitucionales.

Las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal no son de ninguna manera una unidad política, federada o autónoma, que se reconozca en nuestra norma fundamental. Y sin embargo, a partir de una ley menor se les dota en el ámbito internacional, de personalidad política-jurídica, incluso por encima de los propios Estados de la federación, para celebrar tratados internacionales.

Así, la reforma que aquí se propone solventa este y otros problemas, además de construir el marco normativo de una realidad social.

6. Debe rescatarse como antecedente legislativo en esta materia una iniciativa impulsada en la LIX Legislatura, publicada en la Gaceta Parlamentaria, Número 1749-I, de día martes 10 de mayo de 2005.

En esta iniciativa se proponía la reforma a los artículos 76 y 117 constitucionales con el propósito de otorgar capacidad a las entidades federativas para celebrar acuerdos de cooperación interregional y transfronteriza.

Consideramos que los adjetivos de "interregional" y "transfronteriza" no son necesarios, porque dependiendo de la teoría a la cual nos amparemos, ambos conceptos pueden tener connotaciones diferentes a las que se intenta en la iniciativa. En sentido paralelo, más allá de la nomenclatura que se utilice, para propósitos del Derecho Internacional Público no hay

distinción, y en todo caso se refieren a un solo acto jurídico internacional cuya forma y contenido se sujeta al ámbito normativo citado. Son a fin de cuentas un tratado internacional.

Consecuentemente, la propuesta que se presenta elimina estos adjetivos y en su lugar se destaca la naturaleza propia del tipo de acuerdo; que en este caso es la cooperación internacional, para distinguirlos claramente de otro tipo de acuerdos como los militares o los políticos.

La citada iniciativa proponía la reforma en el sentido siguiente:

"Artículo Único. Se reforman los artículos 76 fracción I, 117 fracción I constitucionales, para quedar como sigue:

76. "Son facultades exclusivas del Senado:

Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, así como los acuerdos de cooperación técnica suscritos por las entidades federativas en el estricto ámbito de sus competencias legislativas"

Al analizarse la citada propuesta se aprecia con claridad el sentido de la reforma, que es el mismo que se propone en la presente iniciativa. Sin embargo, se considera que no debe existir una referencia exclusiva a los acuerdos de cooperación técnica; que en todo caso, y de conformidad a los convenios signados por México pueden ser acuerdos de cooperación técnica, científica o bien tecnológica.

Adicionalmente, la Secretaría de Relaciones Exteriores define la cooperación internacional de la siguiente manera:

"El término cooperación internacional se refiere al conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integra el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos. La cooperación internacional así descrita se entiende como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional"¹⁷

En este sentido, la propuesta sería en términos del artículo 89 fracción X constitucional que se refiere a la cooperación internacional para el desarrollo, que se considera define con mayor amplitud el propósito de la reforma, además de ser congruente con el citado artículo 89.

Por otra parte, y con el objeto de asumir una mayor congruencia con la Constitución, se objetaría la expresión "en el estricto ámbito de sus competencias legislativas", toda vez que éste haría referencia al tipo constitucional alemán, cuya organización política es diferente al mexicano. En su lugar y haciendo eco de la Constitución Mexicana, se incorpora la expresión: "en el estricto ámbito de sus competencias constitucionales".

En la citada iniciativa se establece como reforma del artículo 117 constitucional la siguiente:

"Los estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza o coalición con otro Estado. Podrán celebrar con la aprobación del Senado acuerdos de cooperación en materia de ciencia y tecnología, cultura, económicos, turísticos y todos aquellos que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y promuevan el desarrollo."

Como ya se expresó con anterioridad, no se establecerían las materias de los acuerdos, sino en todo caso la naturaleza de los mismos, es decir, acuerdos de cooperación internacional.

7. La historia constitucional de nuestro país reconoce que la prohibición expresa a las entidades federadas para celebrar tratados internacionales fue en el sentido de prevenir el involucramiento de éstas en compromisos militares, políticos o de alianzas. De ningún modo quiso significar la disminución de las capacidades del Estado en la promoción del desarrollo local. Más al contrario, el pacto federal reconocía esta facultad.

De acuerdo a los diferentes enfoques teóricos, la paradiplomacia ha sido un fenómeno creciente que significaría el reconocimiento de la acción internacional de las entidades subnacionales sobre una base de cooperación con la federación y en materias claramente definidas. No se reconoce en la teoría contradicción o conflicto al respecto.

La reforma del Estado y el fortalecimiento del federalismo deben significar en su primera premisa, la voluntad de unión en el pacto federal, para resolver con mayor eficiencia los problemas nacionales y locales. Nuestra Constitución establece los mecanismos para la colaboración. Sin lugar a dudas, el vínculo internacional de las entidades federativas, que signifique el impulso al desarrollo regional, y sea sancionado por la federación, no sólo es deseable, sino exigible bajo el pacto federal.

La experiencia de otros países, en los que se ha reconocido la realidad de la paradiplomacia, como lo fue el caso de Bélgica que modificó su constitución allá en la década de los setentas, demuestra en la práctica los benéficos de ello, al tiempo que se consolida la federación.

En México la paradiplomacia es una realidad. Existen mecanismos por los cuales ésta se lleva a cabo, e incluso instrumentos internacionales que generan compromisos, pero cuyo régimen jurídico no es claro y conviene, en este sentido, normar una situación que corresponda a la realidad política.

Por lo anteriormente expuesto y con base en la facultad que me conceden los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su conducto, a la consideración del honorable Congreso de la Unión, para su discusión y aprobación en su caso, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 117, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; **y los acuerdos de cooperación internacional para el desarrollo que las entidades federativas suscriban en el estricto ámbito de sus respectivas competencias;**

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras, **salvo los acuerdos de cooperación internacional para el desarrollo que suscriban en el estricto ámbito de sus respectivas competencias.**

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos y de cualquier otro tipo que se opongan a lo señalado en el presente decreto.

Notas:

1 Alonso Gómez-Robledo, Jorge Witker, Diccionario de Derecho Internacional, UNAM-Porrúa, México, 2001, p. 328.

2 Ibidem, p. 12

3 Ibidem, p. 236

4 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, artículo 2do.

5 Alonso Gómez-Robledo, op. cit., p. 329

6 Rafael Velázquez Flores, "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas", en Relaciones Internacionales, No. 96, septiembre-diciembre, 2006, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, p. 124.

7 Roberto Russell, "El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales", en La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales, México, 2006, Miguel Ángel Porrúa, p. 23

8 Rafael Velázquez, op. cit., p. 128

9 Roberto Russell, op. cit., p. 18

10 Congreso Constituyente, Diario de los Debates, Tomo I, Número 12, Querétaro 1° de Diciembre de 1916, p. 261

11 Secretaría de Relaciones Exteriores, portal electrónico, El área de Gobiernos Locales de la SRE, en <http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/index.php?option=displaypage&Itemid=100&op=page&SubMenu=>, visitada el 19 de abril de 2007

12 Ley sobre la celebración de tratados, publicado en el Diario Oficial de la Federación, jueves 21 de enero de 1992.

13 Secretaría de Relaciones Exteriores, portal electrónico, El área de Gobiernos Locales de la SRE, op. cit.

14 Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín de Asuntos Internacionales para Gobiernos Locales, Dirección General de Coordinación Política, No. 1, Julio 2006 en

<http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/images/default.htm>, visitado el 16 de abril de 2007

15 Cfr., Rafael Velázquez Flores, op. cit.

16 Alfonso Gómez-Robledo Verduzco, "Acuerdo Ejecutivo", en Diccionario, op. cit. pp. 2-5

17 Secretaría de Relaciones Exteriores, portal electrónico, http://dgctc.sre.gob.mx/?que_es#inicio, visitado el 19 de abril de 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de octubre de 2007

Diputado Alejandro Chanona Burguete (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados federales Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo, María Elena de las Nieves Noriega Blanco, María Gabriela González Martínez, Alejandro Landero Gutiérrez, Juan Manuel Villanueva Arjona, Marcela Cuen Garibi, María Mercedes Corral Aguilar, Ramón Landeros González, Jaime Verdín Saldaña, Yolanda Mercedes Garmendia Hernández, María Esperanza Morelos Borja y Antonio Medellín Varela, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adicionan el párrafo noveno al artículo 4o. y la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales de 1982, *cultura* es el "conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias".

Diversos organismos internacionales han vuelto la mirada hacia la cultura en los últimos años, considerándola factor fundamental del bienestar humano, además de una base importante del desarrollo sustentable.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su importante Informe sobre Desarrollo Humano 2004, en el que valoriza las libertades culturales, afirma: "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".

Por otro lado, la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO, adoptada en 2005, es un instrumento jurídico internacional vinculante para las partes, que entró en vigor el 18 de marzo de 2007.¹

El objetivo de dicha convención es reforzar los cinco eslabones inseparables de una misma cadena: la creación, la producción, la distribución/diseminación, el acceso y el disfrute de las expresiones contenidas en las actividades culturales, los bienes y los servicios. En particular, la convención trata de

- Reafirmar el derecho soberano de los Estados en la elaboración de las políticas culturales;
- Reconocer la naturaleza específica de los bienes y servicios culturales como vectores de transmisión de identidad, valores y sentido; y
- Reforzar la cooperación y la solidaridad internacionales 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, resaltando la importancia de la diversidad cultural para la plena realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos universalmente reconocidos.

De acuerdo con estas posiciones de organismos y convenciones 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 el pleno goce de este derecho. Específicamente, el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos² menciona el derecho de las personas a tomar parte en la vida cultural. En este sentido, se deben emprender acciones a fin de dar respuesta a las necesidades y los derechos de los ciudadanos, y coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones del gobierno.

La cultura nacional es el conjunto de rasgos, manifestaciones, expresiones y creaciones de la comunidad nacional que les da origen y que permite el desarrollo integral del ser humano otorgándole la capacidad de reflexionar, decidir e incidir en sus proyectos de vida.

México se caracteriza por una gran diversidad cultural, la cual le da en el mundo el lugar de una nación con un patrimonio, expresiones y potencial cultural verdaderamente extraordinarios. La diversidad cultural se manifiesta en todos los ámbitos de la vida social y debe ser incluida en los principios esenciales de una política cultural de Estado, ajena por completo a la homogeneización y al dogma de una corriente única de pensamiento.

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 sus principales campos de acción.

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se 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 por ampliar el alcance y la profundidad de la acción pública en materia de cultura y arte".

Además, se incluye como uno de los objetivos "lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos". No hay duda de que las políticas culturales, verdadero motor de la diversidad cultural, deben crear condiciones propicias para la elaboración y la difusión de bienes y servicios culturales diversificados.

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. "Así ha ocurrido, por ejemplo, con el reconocimiento a nivel constitucional del derecho a la cultura o con la profundización de los rasgos que caracterizan la promoción de una más plena democracia cultural: participación, equidad, promoción de nuevos agentes culturales, descentralización, actualización de la normatividad, establecimiento de garantías ciudadanas, integración de los objetivos del desarrollo a la cultura".³

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. Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción V del artículo 3o., establece la obligación del Estado mexicano de alentar el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura. "Pese a que esta disposición jurídica es un adelanto importante, carece de una trascendental característica, no genera un verdadero derecho vinculante. La cultura, en concreto los bienes y servicios culturales, ya no puede verse exclusivamente desde la óptica de una obligación del Estado sino, también, desde la perspectiva de un derecho subjetivo de los ciudadanos".⁴

En decir, no basta que se encuentre establecida exclusivamente la obligación del Estado en materia de difusión cultural, ya que no garantiza que los ciudadanos accedan a los bienes y servicios culturales y disfruten de ellos. Para garantizar el derecho al acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales de todos los ciudadanos es necesario establecerlo de manera expresa en la Constitución, de forma tal que esté solidamente fundamentado desde el punto de vista de los derechos fundamentales.

Por otro lado, la fracción XXV del artículo 73 constitucional faculta al Congreso para legislar en materia de vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional. 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 base en estos argumentos y en busca de subsanar la carencia de una regulación completa de la cultura respecto a las necesidades del país y a las demandas de la sociedad, propongo adicionar un párrafo noveno al artículo 4o. constitucional para que toda persona tenga derecho a la cultura, al acceso, participación y disfrute de la creación cultural y de los bienes y servicios culturales; y adicionar la 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 coordinarán acciones en materia de cultura, y los mecanismos de participación de los sectores social y privado.

Compañeras y compañeros legisladores, en Acción Nacional nos hemos distinguido por la oposición a establecer derechos meramente declarativos que no cuenten con los mecanismos o instrumentos que permitan su cabal cumplimiento. Ello nos obliga a presentar esta propuesta de reforma constitucional incluyendo en el artículo 73 la facultad del Congreso de legislar en la materia para que, de esa manera, se plasmen los mecanismos legales con objeto de que se puedan cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. a través de una ley en materia cultural.

Los exhorto a sumarse a esta iniciativa a fin de contribuir a situar la política cultural como prioridad en la agenda nacional y darle los medios necesarios para el logro de sus objetivos.

Por lo expuesto, me permito someter a la consideración de esta soberanía el siguiente

Proyecto de Decreto

Artículo Único. Se adicionan el párrafo noveno al artículo 4o. y la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

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

Toda persona tiene derecho al acceso, participación y disfrute de la creación cultural y de los bienes y servicios culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y el desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural y con pleno respeto de

la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y la participación a cualquier manifestación y expresión cultural.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-N. ...

XXIX-O. 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, y 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. ...

Transitorio

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

Notas

- 1 www.unesco.org
- 2 **Artículo 27. 1.** Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
- 3 Eduardo Nipón, *La cultura como política de Estado*, Departamento de Antropología-UAM, 2005.
- 4 Francisco Javier Dorantes, *Derecho cultural mexicano*, Fundap. 2004.

Dado en el Palacio Legislativo, a 9 de octubre de 2007.

Diputados: Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo, María Elena de las Nieves Noriega Blanco, María Gabriela González Martínez, Alejandro Landero Gutiérrez, Juan Manuel Villanueva Arjona, Marcela Cuen Garibi, María Mercedes Corral Aguilar, Ramón Landeros González, Jaime Verdín Saldaña, Yolanda Mercedes Garmendia Hernández, María Esperanza Morelos Borja, Antonio Medellín Varela (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO WENCESLAO HERRERA COYAC, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito diputado Wenceslao Herrera Coyac, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, presento iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

Después de 300 años de vida colonial y 200 años de la integración de la nación mexicana, libre e independiente, los pueblos originarios solamente poseen el 23 por ciento de las tierras que, hasta antes de esos acontecimientos, les pertenecieron.

El despojo por parte de los conquistadores y, ya en la vida independiente, la introducción de un estado de derecho fundado en el liberalismo, que reconoció la igualdad de los indígenas frente a los demás habitantes, pero que también sometió sus tierras a formas de propiedad privada, consolidó los latifundios coloniales y generó la pérdida de tierras de los pueblos indígenas, sobre todo aquellas de alta productividad minera y agrícola cercanas a los centros de poder político y económico.

Los pueblos indígenas vieron en la Revolución, una oportunidad de recuperar sus tierras. En efecto, la Reforma Agraria les devolvió buena parte de ellas bajo las diversas modalidades de tenencia que promovió.

El crecimiento de las ciudades, el comercio, la necesidad de recursos energéticos, principalmente, y la corrupción siguen promoviendo el despojo de tierras y la explotación de recursos naturales sin que, por lo general, los pueblos indígenas obtengan beneficios justos.

Es por ello que en la mayoría de las regiones indígenas se presenta la paradoja de estar asentados en tierras ricas o potencialmente ricas y su población caracterizarse por tener condiciones de vida que rayan en la miseria.

Sin embargo los indígenas ven su futuro junto al de los demás mexicanos y son concientes que la fuerza de México está en su diversidad cultural, en una nueva relación intercultural, justa y equitativa con los demás sectores de la sociedad mexicana. Este nuevo vínculo, que se ha intentado construir desde la llamada Reforma Indígena del 2001, pasa forzosamente a replantear el reconocimiento de la relación cultural y económica de los indígenas con la tierra y los recursos naturales asociados a ella. Ese reconocimiento es indispensable para

que la tierra y los demás recursos naturales sean un factor del ejercicio de su autonomía, de fortalecimiento de sus identidades y, sobre todo, de su desarrollo integral.

Por ello esta iniciativa, que reforma el artículo 27 constitucional, trata de establecer nuevas normas para que los pueblos indígenas tengan la posibilidad de que la potencial riqueza de sus tierras y los recursos naturales asociados, sean usufructuados por ellos, sin demeritar las facultades de propiedad original, de transmisión de dominio y de definición del interés público que le corresponden, según el mismo mandato constitucional a la nación.

Esta propuesta se sustenta, principalmente, de los avances en la materia contenidos en documentos de organismos multilaterales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, recientemente adoptada por la asamblea general de ese organismo, así como por la jurisprudencia internacional en la materia.

Las tierras indígenas

Si bien la población indígena es importante por el porcentaje que representa dentro de la población nacional, su distribución en los estados de la república y las localidades que ocupan, esa importancia aumenta cuando observamos la proporción del territorio nacional que ocupan. El censo agropecuario de 1991, mostró que en el país existen mil 115 municipios en donde se localizan núcleos agrarios con población indígena, en ellos se concentran 15 mil 430 ejidos y comunidades y de ellos 6 mil 830 tienen población indígena, lo que representa 44.2 por ciento del total.¹ Asimismo, en 4 de cada 10 núcleos agrarios con población indígena, ésta representa menos de la mitad de los sujetos con derecho a la tierra. Estas cifras demuestran que un gran número de núcleos agrarios tienen como beneficiarios a una población indígena plural, muchos de los cuales carecen de tierra o la poseen, pero no están regularizados sus derechos sobre ella.

La referencia a núcleos agrarios con población indígena no expresa que todos los sujetos de derecho de ese ejido o comunidad sean indígenas, sino que en el núcleo agrario se reconozca la existencia de diversos grados de población indígena con derecho a la tierra.

La propiedad de la tierra de los pueblos indígenas puede ser: nacional (terrenos nacionales o baldíos), privada, ejidal y comunal; aunque predomina la propiedad ejidal, pues ocho de cada diez núcleos agrarios con población indígena son ejidos y sólo dos son comunidades agrarias. Esta situación se explica por las políticas de reconocimiento de derechos agrarios posteriores a la Revolución de 1917, que privilegió la formación de ejidos sobre el reconocimiento de las comunidades agrarias, lo cual se manifestó en la falta de disposiciones jurídicas sobre el procedimiento para la titulación de terrenos de bienes comunales; dificultades para demostrar los derechos sobre la tierra, además de negligencia política. Pasaron 40 años, después de la promulgación de la Ley de Dotaciones y Restituciones del 6 de enero de 1915, para que se intensificara el reconocimiento de derechos de propiedad de las comunidades.

De las 2 mil 162 comunidades que existen en el país, sólo el 58.6 por ciento tienen población indígena, el resto se conforma de población mestiza. Esta situación se explica en virtud de que para el reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales se estableció "el procedimiento agrario mediante el cual los pueblos que guardan el estado comunal solicitaron a las autoridades agrarias les confirmaran y titularan, mediante una resolución presidencial, las tierras que habían poseído de tiempo inmemorial". Es decir, el procedimiento agrario de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales (RTBC) y de Confirmación (CTBC) está asociado con el concepto "los pueblos que guardan el estado comunal" y no con el de "pueblos indígenas". Esta situación dio como resultado que entre comunidad indígena y comunidad agraria existan diferencias, pues ni todas las comunidades indígenas tienen un régimen agrario comunal, ni todas las comunidades agrarias corresponden a comunidades indígenas.

No se ha identificado con exactitud la propiedad privada, pero por la importancia de la población indígena y la tenencia de la tierra que predomina en algunos municipios, podemos inferir que un número importante de indígenas son propietarios privados. Lo anterior se puede observar en las regiones de Zongolica, Veracruz; la Sierra Mazateca, Oaxaca; en los municipios de Pantepec, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Salto del Agua, San Juan Cancuc, en Chiapas; y en algunos municipios como Atlapexco, San Felipe Orizatlán y Huazolingó en la región de la huasteca hidalguense.

La población indígena que tiene derechos sobre la tierra en ejidos y comunidades se concentra básicamente en seis estados –Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí–, aunque su distribución se verifica en casi toda la República Mexicana; en 25 entidades del país se identificó al menos un núcleo agrario con población indígena. Incluso, en 4 entidades del norte del país –Chihuahua, Sonora, Durango y Sinaloa–, la superficie que posee la población indígena representa 21.3 por ciento del total registrado para estos grupos. Esta distribución por todo el país, necesariamente se refleja en formas diferentes de organización y explotación de la tierra; de ahí que no se pueda afirmar que los núcleos agrarios con población indígena se identifican por una determinada forma de aprovechamiento de la tierra.

Los núcleos agrarios con población indígena se localizan en municipios templados o cálidos y con buenas precipitaciones; 80.9 por ciento presenta precipitaciones mayores a 500 milímetros anuales y la mitad mayores a los mil milímetros. Por las altas precipitaciones, los municipios en donde se localizan los ejidos y comunidades con población indígena se consideran captadores de agua –en estas regiones se encuentran las principales presas generadoras de electricidad del país –. De ahí la importancia de preservar las condiciones naturales existentes en estas zonas; lo cual sólo es posible con la participación de la población indígena.

Otra característica de los núcleos agrarios con población indígena es la disponibilidad de recursos naturales. Nueve de cada diez núcleos agrarios disponen de algún recurso natural –pastos; piedra, grava y arena; bosques; selvas; materiales metálicos; recursos acuícolas y potencial turísticos–. Si bien se desconoce la calidad de los recursos, podemos afirmar que éstos podrían ser una posibilidad de desarrollo productivo para los núcleos agrarios con

población indígena; por ello resulta de gran importancia conocer en qué condiciones se encuentran dichos recursos naturales.

Del total de núcleos agrarios con bosques y selvas que existen en nuestro país, el 28 por ciento y el 50 por ciento respectivamente se localiza en los ejidos y comunidades con población indígena, producto del papel que los indígenas juegan en el cuidado y desarrollo de los recursos naturales y la biodiversidad.

Por otra parte, existe una gran contradicción entre la riqueza de sus recursos naturales y la pobreza en que vive esta población. En Campeche, Chiapas, Chihuahua, México, Oaxaca y Veracruz, entidades en donde se concentran los núcleos agrarios con población indígena dueños de bosques y selvas, esta población presenta los niveles de marginación más altos. Es decir, no corresponde la riqueza de sus recursos con sus condiciones de vida. Esta relación debería de cambiar, no sólo si queremos que los bosques y selvas se mantengan en buenas condiciones, sino, como apuntamos antes, porque el desarrollo económico del país presupone el de los pueblos indígenas.

Razones para la protección de las tierras indígenas

Desde hace décadas los pueblos indígenas vienen reclamando, tanto en sus movilizaciones como en foros internacionales y en espacios académicos y de debate, la protección de sus tierras.

La razón fundamental que se argumenta para que se otorgue esa protección, deriva de su condición de pueblos y como tales necesitan de un espacio donde desarrollarse. Además, no puede ser cualquier tierra sino precisamente aquella de donde son originarios o sin serlo, llevan bastante tiempo, lo que les ha permitido establecer una relación simbólica espacial entre el pueblo indígena la tierra. Existe evidencia empírica que cuando los pueblos han sido desplazados de sus lugares de origen se desestructura toda su cosmovisión y las reglas sociales que les da cohesión.

Especialistas en la materia han expresado el sentido del reclamo. Guillermo Bonfil Batalla, por ejemplo, escribió lo siguiente:

"La tierra no se concibe como una mercancía; es un recurso productivo indispensable, pero es más que eso: es un territorio común, que forma parte de la herencia cultural recibida. Ahí, en ese espacio concreto se manifiestan en diversas formas las fuerzas superiores: ahí están las entidades favorables y las maléficas, a las que hay que propiciar, los sitios sagrados, los peligros, las referencias. La tierra es un ente vivo, que reacciona ante la conducta de los hombres; por eso, la relación con ella no es puramente mecánica sino que se establece simbólicamente a través de innumerables ritos y se expresa en mitos y leyendas. Frecuentemente, la imagen que se tiene del mundo está organizada a partir de ese territorio propio, que ocupa el centro del universo. En los pueblos desplazados queda en la memoria colectiva el recuerdo del territorio primigenio y la aspiración de recuperarlo, aún cuando hoy se tengan otras tierras y se pueda ir viviendo".²

Desde esa perspectiva, para los pueblos indígenas la tierra es el elemento fundamental dentro del cual se inscribe la identidad colectiva, no representa sólo una especial adaptación productiva, sino también una compleja relación simbólica. Parte del conjunto de representaciones colectivas que dan vida a las conciencias étnicas se refieren a los territorios propios como marcos físicos y simbólicos de la experiencia grupal. "La tierra es cultura en la medida en que ofrece un marco propicio para las relaciones productivas y simbólicas de la sociedad, incluso, ya que el territorio es el resultado de la articulación entre la población y su espacio, puede llegar a ser movable si la población se desplaza".³

Por eso es importante que los pueblos indígenas sean protegidos de manera especial por el Estado y respetado por la sociedad.

La Constitución Federal y las tierras indígenas

Todo lo anteriormente expuesto está relacionado con la situación de los pueblos indígenas y sus tierras, lo que en teoría jurídica se denominaría las fuentes reales del derecho.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene dos disposiciones jurídicas relativas a tierras indígenas, ambas colocadas en su capítulo de garantías, por lo que es necesario advertir las implicaciones que esto tiene. De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las garantías individuales son derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la república, que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo.⁴

En ese mismo sentido, la doctrina jurídica mexicana ha expresado que las garantías o derechos consagrados en la Constitución son derechos mínimos, que por lo mismo pueden ser ampliados o complementados por las Constituciones de los estados (que se limitan en su mayoría a incorporar las garantías de la Constitución federal), por las leyes reglamentarias y, sobre todo, por los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, firmados y ratificados por nuestro país; pero ninguno de todos estos ordenamientos puede contradecir a la Constitución general.⁵

El mismo autor aclara que "la función complementaria de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos es particularmente importante, ya que en ocasiones consagran derechos todavía no reconocidos o reglamentados expresamente en nuestro ordenamiento jurídico. Pero en la medida en que dichos tratados y convenciones forman parte de la ley suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional, los derechos que consagran pueden ser reclamados ante las autoridades públicas y los tribunales."⁶

Lo anterior es importante porque permite observar que las garantías individuales consagradas en la Constitución política son verdaderos derechos que el Estado está

obligado a garantizar, estableciendo las formas de ejercerlo y los procedimientos para reclamarlos en caso de que no se cumplan.

Al respecto, la primera disposición sobre la materia se encuentra en el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, y textualmente expresa que "La ley protegerá las tierras de los grupos indígenas".⁷

Se trata de una norma introducida en el cuerpo de nuestra Carta Magna en las reformas al marco jurídico del 28 de enero de 1992, cuyo contenido quedó sin posibilidades de ejercitarse porque nuestra norma suprema no expresó en qué consistiría la protección especial de las tierras de los grupos indígenas y la Ley Agraria lo reservó para reglamentarlo en el futuro, al introducir en su artículo 106 una disposición donde se expresaba que "las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional"⁸, situación que nunca se presentó.

El 14 de agosto del 2001 se derogó el artículo 4 de la Constitución federal y su contenido pasó al artículo 2 constitucional con un sentido más amplio. En relación con esta materia, el apartado A, fracción VI, prescribe que la Constitución "reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para (...) acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución".⁹

Esta disposición constitucional, como la anteriormente comentada se encuentran vigentes actualmente y tienen la misma jerarquía normativa, por lo cual, para conocer su alcance se debe hacer una interpretación sistemática de ellas, buscando la armonía de su contenido, como si se tratara de una sola. Una interpretación formulada de esa manera nos muestra que la norma del artículo 27 se refiere a una protección especial para las tierras de los grupos indígenas y la segunda al derecho preferente que tienen los pueblos indígenas, como parte de su derecho a la autonomía, para acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan, respetando las formas y modalidades de la propiedad de la tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución y dejando fuera los recursos que corresponden a las áreas estratégicas.

La condición de que el aprovechamiento preferente de los pueblos indígenas al uso y disfrute de los recursos naturales, se haga respetando las formas y modalidades de la propiedad de la tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución, no debe llevarnos a pensar que se refiere sólo a las existentes al momento de la reforma sino a las que existan al momento que se intenten realizar los actos de aprovechamiento preferente, porque puede suceder que en el futuro éstas se modifiquen y en ese caso también abarcaría las nuevas formas y modalidades de propiedad que se crearan.

Un aspecto a resaltar de ambas disposiciones es que hacen referencia tanto al derecho garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como a los titulares del mismo. En referencia al derecho, en el artículo 27 se habla de una protección de las tierras indígenas mientras el 2 lo hace al acceso preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan. De principio pareciera que se trata de materias distintas, pero no lo es porque la tierra también es un recurso natural y siendo así un derecho subsume al otro; concretamente, el de recursos naturales incluye la tierra, se trata de una referencia general y una específica, pero no se puede decir que sean materialmente diferentes o contrarias.

En lo que se refiere al titular del derecho la norma del artículo 27 constitucional se refiere a grupos indígenas, mientras el artículo 2 se refiere a pueblos y comunidades indígenas. Al parecer, cuando nuestra Constitución política se refiere a los indígenas lo hace de tres maneras distintas: grupos, pueblos y comunidades. Sin embargo, como en el caso anterior, una lectura sistemática de ambos vocablos nos lleva a que el sentido de los tres debe resolverse en el de pueblos indígenas, por ser el que tiene sentido para nombrar al titular de derechos, tanto en nuestro orden jurídico interno como en el internacional. El mismo artículo 2, párrafo segundo contiene una definición de pueblos indígenas de la siguiente manera:

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.¹⁰

De igual manera el artículo primero del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT), documento jurídico de derecho internacional, que por disposición del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forma parte del orden jurídico mexicano, en su primer artículo expresa que:

1. El presente Convenio se aplica:

(...)

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.

3. La utilización del término "pueblos" en este convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.¹¹

Tomando en cuenta tanto la definición de pueblos indígenas de nuestra Constitución federal como la del Convenio 169 de la OIT, podemos concluir válidamente que los sujetos de derechos son los pueblos indígenas y no los grupos indígenas. Insistir en que los grupos indígenas son titulares de derecho conlleva a ignorar las características indispensables para que una porción de la población sea considerada indígena, lo que a su vez nos conduciría a negar la pluriculturalidad de nación mexicana, reconocida como garantía en la Constitución federal.

La doctrina jurídica internacional

Diversos documentos elaborados por instituciones públicas de carácter internacional dan cuenta de la importancia de los territorios indígenas para los pueblos indígenas. Uno de ellos es el Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas¹², elaborado por el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas, señor José Martínez Cobo, quien en las conclusiones de su estudio afirma:

"Es esencial que se conozca y comprenda la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras, como algo básico en su existencia como tal y en todas sus creencias, costumbres, tradicionales y cultura".

Para los pueblos indígenas, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la madre tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones profundas. Además, la tierra no es mercadería (mercancía) que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente.

Un criterio semejante se encuentra en el documento sobre "Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra"¹³, preparado por la relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas, señora Erika-Irene Daes, quien afirma lo siguiente:

"Desde la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, las poblaciones indígenas han puesto de relieve el carácter fundamental de la relación que mantienen con sus tierras ancestrales. Lo han hecho en el contexto de la necesidad urgente de que las sociedades no indígenas entiendan la importancia espiritual, social, cultural, económica y política que revisten para las sociedades indígenas sus tierras, territorios y recursos para asegurar su supervivencia y vitalidad. Para comprender la profunda relación que les une a sus tierras, territorios y recursos, es necesario reconocer las diferencias culturales que existen entre ellas y las poblaciones no indígenas, en especial en los países donde viven. Las poblaciones

indígenas han instado a la comunidad internacional a que asigne un valor positivo a esta relación característica".

De la misma manera la relatora especial asentó en su informe:

"Cabe señalar que, como lo han explicado los pueblos indígenas, es difícil separar el concepto de la relación de esos pueblos con sus tierras, territorios y recursos del concepto de sus diferencias y valores culturales. La relación con la tierra y con todo ser viviente es fundamental para las sociedades indígenas".

Los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas en el derecho internacional

Los trabajos anteriores dieron como resultado diversas disposiciones jurídicas, entre ellas el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y La Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

Los Pactos de "derechos civiles y políticos" y "económicos, sociales y culturales"

Los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴ y de Derechos Civiles y Políticos¹⁵, fueron aprobados por la Organización de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. En ellos se encuentra una referencia explícita a los derechos de los pueblos sobre sus recursos naturales. Con idéntica redacción, el artículo primero de ambos documentos prescribe:

1. Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional, basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados parte en el presente pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones.

Por mucho tiempo se sostuvo que la referencia que se hace a los pueblos en estos documentos jurídicos internacionales eran entendiéndolos como Estados ya formados o en vías de formación. Pero el reconocimiento de los pueblos indígenas en el mismo derecho internacional ha transformado dicha interpretación, y en la actualidad se aplican sin ninguna distinción a todos los pueblos, incluidos los indígenas.

La más reciente interpretación de los pactos, relacionada con los derechos territoriales de los pueblos indígenas, la formuló el Comité de Derechos Humanos de la Organización de

Naciones Unidas, órgano encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su informe de recomendaciones al Estado de Chile, emitido el 15 de marzo del 2007, establece que los artículos 1 y 27 amparan los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales, incorporando la expresión "tierras antiguas" a la jurisprudencia internacional, como sinónimo de tierras ancestrales.

El informe del comité establece que: a) el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales existe, y es un derecho humano amparado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; b) que en Chile la industria forestal, y megaproyectos de infraestructura y energía vulneran ese derecho humano, c) que el Estado tiene obligaciones de respetar, proteger y garantizar esos derechos humanos, en virtud a ser parte del pacto.

El comité basa el derecho a las tierras ancestrales, en el artículo 1 número 2, relativo al derecho a la libre determinación de los pueblos y la soberanía de los pueblos sobre sus recursos naturales, y en el artículo 27, relativo a los derechos de las minorías. Este doble fundamento es trascendental, y constituye desde 1999 una jurisprudencia sistemática del Comité de Derechos Humanos.¹⁶

El Convenio 169: los sujetos y los derechos

Veintitrés años después de la adopción de los pactos a los que se ha hecho referencia, se firmó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes¹⁷, auspiciado por la Organización Internacional del Trabajo, más conocido como Convenio 169 de la OIT. La segunda parte de este documento jurídico, compuesta por los artículos 13 al 19, se denomina "Tierras", pero en realidad regula territorios, tierras y recursos naturales. Los primeros cuatro artículos –del 13 al 16- contienen derechos sustantivos de los pueblos indígenas sobre territorios, tierras y recursos naturales; los dos siguientes -17 y 18- modalidades de transmisión; y el último planes y programas relacionados con territorios, tierras y recursos naturales.

El artículo 13 consta de tres partes. La primera contiene la obligación de los gobiernos de (...) respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

La segunda define al territorio y lo hace expresando que (...) la utilización del término 'tierras' en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

De acuerdo con esta disposición, el concepto de tierras indígenas es diferente al de tierras no indígenas; es sinónimo de territorio y éste incluye la totalidad del hábitat que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera. Dicho de otra manera, el concepto de territorio incluye la tierra, las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo, los lugares de importancia cultural y lugares sagrados, cualquiera que sea su naturaleza, entre otros elementos, recogiendo lo

expresado la doctrina jurídica internacional de los derechos indígenas, en el sentido de que "es difícil separar el concepto de la relación de esos pueblos con sus tierras, territorios y recursos del concepto de sus diferencias y valores culturales".

Es importante no perder de vista los conceptos de "ocupan o utilizan de alguna manera" porque con ellos, la protección que las normas del Convenio 169 brindan a los territorios indígenas no se reduce a los casos en que los pueblos indígenas sean propietarios de ellos sino a todos los que ocupen o utilicen de alguna manera, lo que amplía la protección no sólo a la ocupación permanente sino a la temporal u ocasional. En otras palabras, los conceptos de ocupación o utilización del Convenio 169 no se equiparan al de posesión a que se refiere el derecho civil que requiere más requisitos -ocupación pública pacífica, permanente, de buena fe y a título de dueño- sino a otra diferente y más amplia y con otros objetivos. El Convenio 169 no exige que la ocupación sea pública, aunque se entiende que la mayoría de ellas lo sean, no tiene que ser permanente, se entiende que es de buena fe aunque puede no ser a título de dueño. En el derecho civil la ocupación tienen sentido como medio para prescribir y obtener la propiedad y en la del Convenio 169 proteger una relación especial para preservar las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas.

El artículo 14 que es más específico que el anterior. Si el primero se refiere al derecho de los pueblos indígenas a usar y ocupar sus territorios, éste se refiere al derecho de propiedad y posesión. El artículo consta de tres partes. La primera expresa que "deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan". Nótese que esta norma protege el derecho de propiedad o posesión, según el caso, pero no de la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan de alguna manera, sino sólo de las tierras que tradicionalmente ocupan.

Otra parte de la misma norma expresa que "además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes". El contenido de esta norma busca regular supuestos donde las tierras ya no son poseídas sólo por los pueblos indígenas sino también por otros pueblos indígenas o incluso por grupos no indígenas y los primeros guardan una relación cultural o espiritual con las tierras, caso en que deberá protegerse su derecho a ocupar esas tierras, poniendo especial caso en los pueblos nómadas o agricultores itinerantes, como sería el caso de los rarámuris que habitan en el estado de Chihuahua.

Las segunda y tercera partes del artículo establecen obligaciones a cargo de los gobiernos para proteger los anteriores derechos. En la segunda se expresa que "los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión"; mientras en la tercera determina que "deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

El artículo 15 consta de dos partes y se refiere a los recursos naturales que existen en las tierras de los pueblos indígenas. La primera de ellos expresa que "los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos". La norma señala las materias que mínimamente deben protegerse, pero no expresa en qué podrían consistir esas protecciones, por lo que el contenido de ellas queda bajo la responsabilidad de los gobiernos de cada estado nacional, lo que no podrá ser contrario al espíritu y alcance de las normas internacionales sobre el tema, entre las cuales quedan los pactos y tratados, pero también la jurisprudencia de los tribunales internacionales.

La segunda parte prescribe que "en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades". Dado que éste es el caso de la mayoría de los recursos naturales en nuestro país, es necesario volver a este tema, cuando analicemos el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre materia de recursos naturales y el acceso previo que la misma Carta Magna establece a favor de los pueblos indígenas.

El artículo 16 regula el derecho de los pueblos indígenas a no ser trasladados de sus territorios y tierras, distribuidos en varios apartados. El primer apartado se refiere al derecho de los pueblos indígenas a no ser trasladados de las tierras que ocupan. Como en el caso anterior, nótese que la protección es para que no sean desposeídos de las tierras que ocupan, concepto que, como ya expresamos, es mucho más amplio que el de propiedad o posesión, pues la protección alcanza a la realización de actividades sobre el territorio o las tierras.

El derecho a no ser trasladado es un principio general, aunque existen excepciones, que son de las que se ocupan los apartados siguientes. La primera de ellas se encuentra en el segundo apartado, donde se expresa que "cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados". Además de esto, siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación". Como puede verse, aún en la excepción se contempla la posibilidad de proteger la permanencia de los pueblos indígenas en sus territorios originarios, dada la relación espacial que estos mantienen con la tierra.

La segunda excepción consiste en que, "dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro". Nótese que la norma no expresa que deban ser indemnizados, sino recibir tierras que tengan al menos la misma calidad y condición jurídica que de aquellas que ocupan originalmente y serían trasladados. No se trata únicamente de resarcirlos de la pérdida, sino de asegurarles un futuro al menos en las condiciones que lo hubieran tenido si no hubieran sido desplazados. Puede darse el caso de que los pueblos indígenas prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie por el traslado, caso éste en que deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas". La hipótesis de refiere a una decisión que el pueblo indígena tome voluntariamente, no de una imposición del gobierno. Todas estas determinaciones deben constar en acuerdos tomados libremente por ambas partes y por los procedimientos adecuados.

Además de cumplirse con las condiciones anteriores, cuando los pueblos sean desplazados deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas, por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento. La indemnización, es por las pérdidas o daños que deriven del desplazamiento, no por el desplazamiento mismo.

Los artículos diecisiete y dieciocho regulan los procedimientos y las condiciones para la transmisión de las tierras indígenas. El artículo diecisiete contiene tres requisitos para hacerlo. El primer requisito es que "deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos"; el segundo que "deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad" y el tercero que "deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos".

El artículo dieciocho más que una norma autoejecutiva se trata de una condicional, pues no tiene un contenido específico sino una directiva que los estados deberán desarrollar en su legislación interna. En ella se expresa que "la ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones". Se trata de una tarea pendiente para el Congreso de la Unión.

Por último, en el artículo diecinueve se establece que "los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, sobre todo en dos aspectos: para la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible

crecimiento numérico; y para el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

La declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

La declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas¹⁸ contiene importantes disposiciones sobre los derechos de los pueblos indígenas a sus recursos naturales. Aunque la declaración no tiene el nivel de tratado, al ser votado por la representación de México, el gobierno tácitamente se compromete a realizar acciones para cumplir con los contenidos de dicha declaración.

Las normas de la declaración que se refieren directamente al derecho de los pueblos indígenas a sus recursos naturales se encuentran en los artículos del 25 al 29. El artículo 25 expresa de manera general el derecho de los pueblos indígenas "a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras". El artículo 26 ya es más específico al prescribir que los pueblos indígenas "tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido". También obliga a los Estados firmantes a asegurar el reconocimiento y la protección jurídica de esas tierras, territorios y recursos, establece también que "ese reconocimiento respetará las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas".

El artículo 27 expresa que los "Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso".

El artículo 28 determina que "los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada".

Finalmente el artículo 29 establece que "los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna".

La experiencia internacional

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al resolver casos donde se involucran tierras o recursos naturales pertenecientes a pueblos indígenas ha emitido jurisprudencia que no sólo obliga a las partes, sino también generan interpretaciones generales de los derechos consagrados en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos jurídicos como el Convenio 169 de la OIT.

El día 31 de agosto del 2001 al resolver la controversia ente la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni y el Estado de Nicaragua, expresó, con respecto al derecho de propiedad de las tierras indígenas que:

Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.¹⁹

En la misma sentencia, los jueces de la CIDH sostuvieron que "el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de título real sobre la propiedad de la tierra, obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro".

En ese mismo sentido, al resolver el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa contra el Estado de Paraguay, el 29 de marzo de 2006 la misma CIDH interpretó que los pueblos y las comunidades indígenas siguen manteniendo su derecho de propiedad colectiva sobre sus tierras, aún en el caso de que hayan sido desplazadas de ellas, cuando esto ha sucedido por causas ajenas a su voluntad y mantienen su derecho a recuperarlas, aún en el caso de que hayan pasado a "terceros inocentes".

Expresamente, determinó que "al aplicar estos estándares a los conflictos que se presentan entre la propiedad privada y los reclamos de reivindicación de propiedad ancestral de los miembros de comunidades indígenas, los Estados (...) deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida (...). Al desconocer el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros".²⁰

En el mismo caso Sawhoyamaya contra el Estado de Paraguay, la CIDH fijó criterios para resolver el problema de la prescriptibilidad del título indígena sobre sus tierras tradicionales, remitiéndose para ello a su propia jurisprudencia sobre la relación especial entre los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales, según la Corte.

Para dilucidar este asunto, la Corte toma en cuenta que la base espiritual y material de la identidad de los pueblos indígenas se sustenta principalmente en su relación única con sus tierras tradicionales. Mientras esa relación exista, el derecho a la reivindicación permanecerá vigente, caso contrario se extinguirá.²¹

Es de hacer notar que la CIDH interpretó esta relación de forma bastante amplia, de manera que incluye no sólo el uso permanente por motivos productivos, sino también sus usos periódicos, y también con finalidades culturales y espirituales. A partir de ahí concluyó que dicha relación puede expresarse de distintas maneras, según el pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentra, y puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca, o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característicos de sus culturas.²²

Descripción del contenido de la iniciativa.

Con esta iniciativa se pretende establecer en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, el reconocimiento de los pueblos indígenas de su derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han ocupado. De igual forma se contempla la no transmisión a particulares del dominio de tierras y aguas en los que se desarrollen poblaciones indígenas, en razón de sus derechos ancestrales de ocupación y utilización de los territorios, entendiéndose por éstos, la tierra, las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo, los lugares de importancia cultural y lugares sagrados, cualquiera que sea su naturaleza.

Asimismo se establece que en el caso de que se expropien tierras de propiedad indígena, las poblaciones afectadas, deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro y si prefieren recibir una indemnización en dinero o en especie por la expropiación de sus tierras, deberá concederse la misma, con las garantías apropiadas y el pago deberá ser proporcional a la extensión y calidad de tierras expropiadas, de tal modo que les permita cubrir sus necesidades de desarrollo presente y futuro.

Prevé también que cuando el traslado y la reubicación de los pueblos indígenas hacia otros territorios se consideren necesarios, deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. En el caso de que no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas

públicas, cuando los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados y con las modalidades previstas en el párrafo anterior.

Se establece también que cuando las aguas del subsuelo sean parte de territorios indígenas, el Ejecutivo federal tomando en cuenta el interés de las poblaciones afectadas, podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas para los no pertenecientes a las comunidades ahí asentadas. Asimismo si los depósitos o el flujo de las aguas se localizaran en dos o más predios, las comunidades deberán establecer ante la autoridad competente, las reglas para que el aprovechamiento del recurso beneficie de igual forma a todas las partes, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

Se reconoce también que el dominio de la nación y el que tengan los pueblos indígenas sobre tierras y aguas, es inalienable e imprescriptible y la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos por los particulares, se otorgará por el Ejecutivo federal, mediante concesiones, atendiendo al interés de las comunidades indígenas que tengan el uso y disfrute de estos recursos. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas, atendiendo siempre al interés de las comunidades indígenas asentadas en los territorios.

No se otorgarán concesiones sobre petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, a excepción de que estos recursos se encuentren en territorios ocupados por poblaciones indígenas, y sólo con la finalidad de satisfacer las necesidades y desarrollo económico de estas poblaciones.

Se considera en la fracción I de este artículo a las poblaciones indígenas, con derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, para lo que deberán tomar en cuenta en todo momento, los intereses de los pueblos indígenas, en caso de que en los territorios se encuentren asentados. El mismo derecho se concederá a extranjeros siempre y cuando los bienes que se pretende adquirir no se encuentren cercanos a asentamientos indígenas, cuyo desarrollo dependa del beneficio de los recursos naturales a explotar.

En la fracción IV se contempla tomar en cuenta el interés de las comunidades indígenas, en el caso de que las sociedades mercantiles sean propietarias de terrenos rústicos para el cumplimiento de su objeto. Lo mismo se prevé para los estados, el Distrito Federal y los municipios de toda la república en lo referente a su capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Para las declaratorias de utilidad pública, deberá consultarse a las comunidades indígenas asentadas en los territorios y en caso de ser propietarias, se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

De igual forma se prevé la protección por parte del Estado, a la integridad de los territorios pertenecientes a comunidades indígenas, así como las aguas y recursos naturales que existan dentro de los mismos.

La ley sancionará toda intrusión no autorizada por las comunidades, en los territorios de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de los mismos y los recursos naturales existentes, por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones. De igual forma se establece la prohibición para realizar actividades militares en territorios ocupados por comunidades indígenas.

Se prevé garantizar a las comunidades indígenas interesadas, las condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población para la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; y para el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Finalmente se establece la entrada en vigor a los 365 días posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación y con el fin de restituir a los pueblos indígenas de sus derechos vulnerados, se otorgará a estas comunidades, un porcentaje de las participaciones económicas que el gobierno recibe por parte de las concesiones y contratos otorgados anteriores al presente decreto y que se hayan hecho sobre territorios indígenas.

Compañeras y compañeros Legisladores:

La tierra peligra sin la participación de las comunidades indígenas, la depredación de los recursos naturales por parte de los avances de la sociedad moderna, hacen imprescindibles el conocimiento, la sabiduría milenaria y el sentido de conservación de nuestras riquezas naturales, por parte de los pueblos indígenas para su existencia. Al igual que nosotros, los pueblos indígenas no pueden vivir sin la tierra, por eso la trabajan para que les entregue los frutos necesarios para la subsistencia, sin explotarla.

El territorio mexicano no puede seguir existiendo como elemento del Estado federal y menos como propiedad de él. Nuestros pueblos indígenas tienen derecho a tener su propio territorio, en coexistencia con el Estado. No reconocerlo así va en contra de nuestra pluriculturalidad nacional y niega a los indígenas su derecho a desarrollarse como pueblos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Wenceslao Herrera Coyac, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Artículo único. Se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.

.....

El Estado garantizará el derecho de los pueblos indígenas a poseer, controlar y utilizar sus territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, los recursos del subsuelo, el aire, las aguas, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han ocupado.

.....

No se transmitirá a particulares el dominio de tierras y aguas en los que se asienten pueblos y comunidades indígenas, en razón de sus derechos ancestrales de ocupación y utilización de los territorios, incluyendo en éstos, la tierra, las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo, los lugares de importancia cultural y lugares sagrados, cualquiera que sea su naturaleza.

.....

En caso de que se expropien tierras de propiedad indígena, las poblaciones afectadas, deberán recibir en todos los casos, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean, al menos, iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan solventar a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro.

Antes de la expropiación a que se refiere el párrafo anterior, deberá consultarse con los pueblos indígenas la posibilidad de asociarse con el Estado o, en su caso, con sus concesionarios, para cubrir el fin de la expropiación.

Los pueblos indígenas afectados podrán optar entre una indemnización en dinero o en especie por la expropiación de sus tierras. En todo caso, el beneficio derivado deberá concederse con las garantías apropiadas y el pago deberá ser proporcional a la extensión y calidad de tierras expropiadas, de tal modo que les permita cubrir sus necesidades de desarrollo presente y futuro.

Cuando el traslado y la reubicación de los pueblos o comunidades indígenas hacia otros territorios, se consideren necesarios, deberán efectuarse con su consentimiento libre, previo e informado. En el caso de que no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos establecidos por la legislación nacional, donde los pueblos o comunidades indígenas estén efectivamente representados y con las modalidades previstas en el párrafo anterior.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los

lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, sean parte de territorios indígenas o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, para quienes no pertenezcan a las comunidades indígenas ahí asentadas, y siempre tomando en cuenta el interés de las poblaciones afectadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, si los depósitos o el flujo de las aguas, se localizaren en dos o más predios, las comunidades deberán establecer ante la autoridad competente, las reglas para que el aprovechamiento del recurso beneficie de igual forma a las partes, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación y el que tengan los pueblos indígenas, es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y atendiendo al interés de las comunidades indígenas que tengan el uso y disfrute de estos recursos. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas, respetando el derecho de los pueblos y comunidades indígenas respecto de sus territorios. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, a excepción de que estos recursos se encuentren en territorios ocupados por poblaciones indígenas, y sólo con la finalidad de satisfacer las necesidades y desarrollo económico de estas poblaciones, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

.....

.....

.....

I. Los pueblos indígenas, los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, respetando en todo momento los derechos de los pueblos y comunidades sobre sus territorios. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, que los bienes que se pretende adquirir no afecten asentamientos de pueblos y comunidades indígenas, cuyo desarrollo dependa del beneficio de los recursos naturales a explotar y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

.....

II a III.....

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto y, en caso de que se encuentren en territorios indígenas, deberá respetarse, en todo momento, sus derechos.

.....

.....

V.....

VI. Los estados y el Distrito Federal y los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, respetando el derecho de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus territorios.

Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. En caso de tratarse de tierras ocupadas por poblaciones indígenas, deberá tomarse su consentimiento libre, previo e informado para llegar a cuerdos sobre dichas restricciones. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las

oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

.....

VII.....

El Estado protegerá en todo momento la integridad de los territorios pertenecientes a pueblos indígenas, así como las aguas y recursos naturales que existan dentro de los mismos.

La ley sancionará toda intromisión no autorizada por los pueblos o las comunidades indígenas, en sus territorios o todo uso no autorizado de los mismos y los recursos naturales existentes, por personas ajenas a ellos; la ley deberá tomar medidas para impedir tales infracciones. No se realizarán actividades militares en territorios de los pueblos indígenas.

El Estado deberá garantizar a los pueblos indígenas interesados, condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, para la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; y para el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

.....

.....

.....

.....

VIII.....

a) a c)

.....

IX.....

X a XV.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

XVI a XVII.....

.....

.....

XVIII a XIX.....

.....

.....

XX.....

Artículos transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 365 días posteriores a la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo federal promoverá que un porcentaje de las participaciones económicas derivadas de los contratos y concesiones otorgadas a los particulares, anteriores al presente decreto, sean recibidas por los pueblos indígenas asentados en sus territorios.

Tercero. Remítase al honorable Senado de la República, para sus efectos constitucionales.

Notas:

1. Héctor Robles Berlanga y Luciano Concheiro Bórquez, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México, 2004, pp. 8-10. A menos que se indique lo contrario, todas las cifras sobre este tema provienen de la misma fuente.
2. Bonfil Batalla, Guillermo, *México Profundo: Una Civilización Negada*, Grijalbo-Conaculta. México, 1990, p. 64.
3. Bartolomé, Miguel Alberto, *Gente de Costumbre y Gente de Razón: Las Identidades Étnicas en México*, Siglo XXI-Instituto Nacional Indigenista, México, 1997, pp. 86-87.
4. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo V, enero de 1997, tesis P./J.2/97, p. 5; IUS:199492. Citado en: Las Garantías Individuales: Parte general, Poder Judicial de la Federación-

Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 51.

5. Héctor Fix Fierro, "Comentarios al artículo 1" en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo I, Decimosegunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 4.

6. Op. Cit.

7. *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1992.

8. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992

9. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001.

10. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001.

11. *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo, Oficina Central para América Central y Panamá, San José Costa Rica, 1996, pp. 5-6.

12. United Nations, sales, No. E. 86. XIV.3

13. E/CN.4/Sub.2/2000/25

14. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la asamblea general en su resolución 2200 A. (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor 3 de enero de 1976. Ratificado por México en 1981.

15. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la asamblea general en su resolución 2200 A. (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con su artículo 49. Ratificado por México en 1981 y desde esa fecha vigente como parte del orden jurídico mexicano.

16. Informe de conclusiones finales y recomendaciones del Comité de Derechos Humanos. Chile, CCPR/C/CHL/CO/5/CPR/.1,(15/03/2007).

17. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991.

18. A/61/L67. Aprobada por la asamblea general el 13 de septiembre de 2007.

19 El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2003, pp. 254 y 255.

20. *Caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C (No. 146) (2006), párrs. 138-139.

21. Ibid.

22. Ibid.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de octubre de 2007.

Diputado Wenceslao Herrera Coyac (rúbrica)